หลักการพื้นฐานว่าด้วยความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ: กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานที่มีความเสี่ยงภัย

THE BASIC PRINCIPLES OF STATE LIABILITY TO STATE OFFICIALS: IN CASE OF STATE OFFICIALS WHO WORK WITH THE RISK.

พันธรัตน์ ศรีสุวรรณ[1] | PANTARAT SRISUWAN

พินิจ ศรีสวัสดิ์[2] | PINIT SRISAWAT

ตราดุลย์ นรนิติผดุงการ[3] | TRADUL NORANITIPHADUNGKARN

ABSTRACT

Risks in providing public services by state officials can be found in some kinds of duties such as ones in the southern border provinces, demonstration and protest sites, terrorist incidents, or disaster regions. In this case, it is the state's responsibility for any suffer or damage which might happen to their officials on duty.

This article aims to study the basic principles of state liability to state officials as well as the concepts and theories about the responsibilities of the Thai state and other countries in order to develop precise guidelines concerning the state liability to state officials with occupational risks. Safety guarantees and working incentives by the state have also been expected to be provided to state officials for efficient public services with maximum benefits.

Keywords : state liability, risk, state official

[1, 2, 3] อาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

บทคัดย่อ

ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในบางกรณีย่อมมีความเสี่ยงภัยที่แตกต่างจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยทั่วไป เช่น การปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การปฏิบัติหน้าที่ในสถานการณ์การชุมนุม การปฏิบัติหน้าที่ในสถานการณ์ที่มีเหตุการณ์ก่อการร้าย หรือการปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่ซึ่งมีภัยพิบัติ ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่นั้นมีความเสี่ยงภัยมากกว่าการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความเสียหายย่อมทำให้รัฐจำเป็นที่ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดให้มีลักษณะแตกต่างจากการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไป

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการพื้นฐานว่าด้วยความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับความรับผิดของรัฐทั้งของไทยและต่างประเทศ เพื่อพัฒนาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความแน่นอนชัดเจนมากขึ้น อีกทั้งเป็นการสร้างหลักประกันและสร้างแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

คำสำคัญ : ความรับผิดของรัฐ, ความเสี่ยงภัย, เจ้าหน้าที่ของรัฐ

บทนำ

รัฐมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รัฐจึงจำเป็นที่ต้องมีเครื่องมือที่สำคัญ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการจัดทำบริการสาธารณะจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจกรรมต่างๆ แทนรัฐเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะนั้นบรรลุผลและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด แต่ในการจัดทำบริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐในบางประเภทย่อมมีความเสี่ยงภัยที่แตกต่างกัน เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานในกรณีที่มีการจลาจล สถานการณ์การชุมนุมทางการเมือง หรือกรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ในเหตุการณ์ภัยพิบัติ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมีความเสี่ยงภัยดังกล่าว รัฐจึงจำเป็นที่ต้องเข้ามารับผิดในความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่

ของรัฐโดยให้มีลักษณะที่แตกต่างจากการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไป เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจะต้องรับภาระสาธารณะทั้งปวงแทนรัฐ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เกิดความเสมอภาค และสร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ จึงเป็นการสมควรที่รัฐจะต้องเข้ามารับผิดในความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยตามหลักพื้นฐานว่าด้วยความรับผิดของรัฐ

ความหมายของความรับผิดของรัฐ

"ความรับผิดของรัฐ" หมายความว่า การกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐจะต้องรับผิดหรือชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งอาจมีที่มาจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การเวนคืน หรืออาจมีที่มาจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การกระทำละเมิด นอกจากนี้ความรับผิดของรัฐอาจมีที่มาจากมูลความรับผิดต่างๆโดยเฉพาะอย่างยิ่งในมูลความผิดดังต่อไปนี้ (ฤทัย หงส์สิริ, 2543: 40-42)

1) มูลสัญญา รัฐหรือหน่วยงานของรัฐอาจต้องรับผิดต่อคู่สัญญาในกรณีที่รัฐผิดสัญญา ไม่ว่าสัญญาดังกล่าวจะเป็นสัญญาแพ่งทั่วไป หรือสัญญาทางปกครอง ซึ่งสิทธิของคู่สัญญาต้องบังคับตามหลักเกณฑ์ในเรื่องของสัญญาทางปกครองที่มีหลักเกณฑ์แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2) มูลละเมิด ความรับผิดของรัฐอาจเกิดขึ้นมาจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น เทศบาลขยายถนนแล้วลืมรื้อบ่อคอนกรีตข้างถนน และเปิดให้รถเดินไปมาโดยไม่ได้ทำเครื่องหมายและให้สัญญาณเป็นที่สังเกตมีคนขับรถชนบ่อดังกล่าวเทศบาลต้องรับผิด เป็นต้น

3) มูลความรับผิดที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ ความรับผิดของรัฐอาจเกิดขึ้นเนื่องจากกรณีเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายเรื่องนั้นๆ บัญญัติไว้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ได้มีบทบัญญัติหลายประการเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ช่วยเหลือหรือรับผิดในกรณีต่างๆ หลายกรณี เช่น ต้องช่วยเหลือเด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลให้ได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรม (มาตรา 53 วรรคท้าย) ช่วยเหลือบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ (มาตรา 53) ช่วยเหลือบุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพให้ได้รับสิ่งอำนวยความ

สะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ (มาตรา 54) ช่วยเหลือบุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยหรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ (มาตรา 55) นอกจากนั้น ยังมีพระราชบัญญัติต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดความรับผิดโดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายจำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า รัฐจึงมีหน้าที่ที่ต้องรับผิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจเป็นความรับผิดในมูลสัญญา มูลละเมิด และมูลความรับผิดที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ โดยการรับผิดของรัฐนั้นอาจแบ่งได้หลายกรณีตามลักษณะของความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกรณีที่รัฐรับผิดต่อประชาชน รัฐรับผิดต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และความรับผิดของรัฐระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ลักษณะความสัมพันธ์ความรับผิดของรัฐโดยภาพรวม

ความสัมพันธ์ในเรื่องของความรับผิดของรัฐนั้น สามารถแบ่งความสัมพันธ์ได้ 3 ความสัมพันธ์ ดังนี้

1) ความรับผิดของรัฐต่อประชาชน กล่าวคือ เมื่อประชาชนได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ โดยประชาชนผู้ได้รับความเสียหายมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งมูลเหตุแห่งความเสียหายนั้นอาจจะเกิดจากมูลเหตุละเมิด มูลเหตุสัญญา หรือมูลเหตุความรับผิดอย่างอื่น เป็นต้น

2) ความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ลักษณะของความสัมพันธ์ของรัฐต่อเจ้าหน้าที่นั้นเป็นความสัมพันธ์ภายในของรัฐระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ามาใช้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ สามารถแบ่งได้ 2 ประเภท

2.1) ความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง กล่าวคือ เป็นความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐประสบอุบัติเหตุจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐเจ็บป่วยจากการการปฏิบัติงาน จึงเป็นความรับผิดชอบของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับคนในรัฐตามหลักมนุษยธรรม แม้รัฐจะไม่ได้เป็นผู้กระทำผิดก็ตาม แต่เป็นหลักเรื่องของรัฐจะต้องสร้างแรงจูงใจให้กับคนของรัฐเพื่อให้มีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่รัฐ จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายมาคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับอันตรายจาก

การปฏิบัติราชการโดยเรียกร้องค่ารักษาพยาบาลจากรัฐตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการเจ็บป่วยเพราะเหตุปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2543 ซึ่งข้าราชการผู้ใดได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการในหน้าที่หรือถูกประทุษร้ายเพราะเหตุกระทำการตามหน้าที่มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ตามที่บัญญัติไว้ หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือ พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการรบ พ.ศ. 2485 เป็นต้น

2.2) ความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอ้อม กล่าวคือ เป็นกรณีที่รัฐรับผิดต่อความเสียหายของประชาชนแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำการละเมิด ซึ่งผู้เสียหายจะฟ้องทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหากพิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดจริงก็ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว ซึ่งอาจต้องรับผิดในความเสียหายเป็นเงินจำนวนมาก อันส่งผลกระทบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ค่อยกล้าที่จะบังคับใช้กฎหมาย เพราะเกรงว่าอาจถูกผู้เสียหายฟ้อง ซึ่งเสี่ยงต่อการถูกศาลพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เสี่ยงต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ รัฐจึงจำเป็นต้องให้หลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเมื่อปฏิบัติหน้าที่แล้วจะไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายส่วนตัว เว้นแต่เจ้าหน้าที่นั้นมีเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยลักษณะความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่โดยทางอ้อมนี้ เป็นการที่รัฐเข้ามามีส่วนโดยอ้อมในการรับผิดแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้การดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ดังนั้น หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจการไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รัฐหรือหน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ได้

3) ความรับผิดของรัฐระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน สามารถแบ่งความรับผิดออกเป็น 2 กรณี คือ

3.1) ความรับผิดในทางมหาชน คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดให้ประชาชนได้รับความเสียหาย ซึ่งความเสียหายเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้เสียหายสามารถฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนกับรัฐได้ตามหลักเกณฑ์ในเรื่องความรับผิดของรัฐ

3.2) ความรับผิดในทางเอกชน คือ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดให้ประชาชนได้รับความเสียหาย โดยความเสียหายนั้นไม่ใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เป็นการกระทำในฐานะส่วนตัว ส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดเป็นการส่วนตัวในความเสียหายที่เกิดขึ้น

ความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่กรณีเจ้าหน้าที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัย

เนื่องจากรัฐมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รัฐจึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่สำคัญ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะนั้นบรรลุผลและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด โดยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นความสัมพันธ์ภายในของรัฐ โดยเกิดจากความสัมพันธ์ตามกฎหมาย หรือความสัมพันธ์ตามสัญญา (ประยูร กาญจนดุล, 2538: 116-117) อันเป็นความสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและรัฐมีต่อกัน ได้แก่ สิทธิและหน้าที่ซึ่งก่อให้เกิดความรับผิดขึ้นระหว่างกัน เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐจ่ายเงินเดือนหรือบำเหน็จบำนาญตามกฎหมาย (หยุด แสงอุทัย, 2542: 236) หรือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับอันตรายจากการปฏิบัติราชการโดยเรียกร้องค่ารักษาพยาบาลจากรัฐตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการเจ็บป่วยเพราะเหตุปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2543 เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายอันก่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดสิทธิในการเรียกร้องให้รัฐรับผิดซึ่งเป็นกรณีความรับผิดอย่างอื่นของรัฐอันมีที่มาจากลักษณะของความสัมพันธ์ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม รัฐก็สามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดได้ด้วย เช่น ในกรณีที่รัฐหรือหน่วยงานทางปกครองฟ้องขอให้ข้าราชการคืนเงินประจำตำแหน่งที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ หรือกรณีรัฐฟ้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดจากการผิดสัญญาทางปกครองในการชดใช้ทุนคืน หรือกรณีรัฐใช้สิทธิไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นต้น

ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในบางกรณีย่อมมีความเสี่ยงภัยที่แตกต่างจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยทั่วไป เช่น การปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การปฏิบัติ

หน้าที่ในสถานการณ์การชุมนุม การปฏิบัติหน้าที่ในสถานการณ์ที่มีเหตุการณ์ก่อการร้าย หรือการปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่มีภัยพิบัติ ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่นั้นมีความเสี่ยงภัยมากกว่าการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป หากเจ้าหน้าที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับรัฐจนทำให้เสียชีวิต บาดเจ็บ พิการหรือทุพพลภาพ รัฐจำเป็นที่ต้องเข้ามารับผิดและคุ้มครองเจ้าหน้าที่จากความเสียหายดังกล่าว ให้มีลักษณะแตกต่างจากการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไป ถึงแม้ความเสียหายนั้นมิได้เกิดจากความผิดของรัฐก็ตาม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นหลักประกันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ อีกทั้งเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจึงจำเป็นที่ต้องเข้ามารับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น

สำหรับแนวคิดและทฤษฎีความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยมีแนวคิดและทฤษฎีจำนวนมากที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการเยียวยาความเสียหายต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัย โดยแต่ละแนวคิดนั้นก็สามารถที่จะนำไปประยุกต์ตามหลักการและเหตุผลของแนวคิดนั้นๆ ซึ่งแนวคิดทฤษฎีนับว่ามีความสำคัญที่สามารถอธิบายถึงเหตุผลว่าทำไมรัฐต้องรับผิดต่อความเสียหายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีแนวคิดและทฤษฎีที่นำมาประยุกต์ใช้ในการเยียวยาความเสียหายต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัย ดังนี้

1. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความเสียหายบาดเจ็บ พิการหรือทุพพลภาพ หรือเสียชีวิตจากการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สุขสุดแก่ประชาชน ซึ่งตามหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว รัฐจึงจำเป็นที่ต้องเข้ามารับผิดเยียวยาความเสียหายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นสิทธิในชีวิตร่างกายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการให้คุ้มครองช่วยเหลือโดยการกำหนดสิทธิประโยชน์กำหนดค่าตอบแทนต่างๆ ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถที่จะดำรงชีวิตได้ปกติสุข มีกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่และสามารถดำเนินกิจกรรมในการจัดทำบริการสาธารณะต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นการรับผิดต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยการสร้างหลักประกันให้กับเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลภายในของรัฐ อีกทั้งเป็นการสอดคล้องกับหลักมนุษยธรรมที่รัฐ

จะต้องให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอีกด้วย (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552: 42-44)

2. หลักความเสมอภาค

การที่รัฐจะออกกฎหมายหรือใช้กฎหมายในการช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายหรือการกำหนดสิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีสาระสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกันจะต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาค โดยการเยียวยาความเสียหายในลักษณะที่เหมือนกันอาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยได้ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยนั้นต้องรับภาระสาธารณะแทนรัฐโดยการรับเคราะห์ความเสี่ยงภัยทั้งปวงแทนรัฐที่มากกว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไป (ฌอง ริแวร์โต และฌอง วาลีน 2545, :281-282.) ดังนั้น การที่รัฐได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเยียวยาความเสียหายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยโดยการกำหนดค่าตอบแทนพิเศษที่มีลักษณะที่แตกต่างจากการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไป ซึ่งการกำหนดค่าตอบแทนในการเยียวยาความเสียหายที่แตกต่างกันนั้นไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค หรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากรัฐจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล ทั้งนี้ การที่รัฐเยียวยาความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามสาระสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยกับการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วให้มีลักษณะที่แตกต่างกันจึงทำให้การเลือกปฏิบัติของรัฐนั้นเกิดเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมอันเป็นการสอดคล้องกับหลักความเสมอภาค และเป็นสร้างขวัญกาลังใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยพิเศษมีแรงจูงใจในการจัดทาบริการสาธารณะให้กับรัฐต่อไป

3. ทฤษฎีว่าด้วยความเสี่ยงภัย

ตามแนวความคิดเรื่องความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยพิเศษตามทฤษฎีความเสี่ยงภัยนั้น อาจกล่าวได้ว่าเหตุผลที่รัฐต้องรับผิดในความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยให้กับรัฐ เนื่องจากรัฐเป็นผู้ก่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจกรรมที่มีความเสี่ยงภัยและทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความเสียหายจากปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัย อันเป็นความเสี่ยงภัยจากการดำเนินกิจกรรมนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและส่งผลประโยชน์แก่รัฐ หากปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัย

รับภาระสาธารณะเพียงรับพังหรือได้รับผลเสียหายจากการกระทำดังกล่าวเพียงลำพัง ย่อมไม่เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับทฤษฎีความเสี่ยงภัยรัฐจึงจำเป็นที่ต้องเข้ามารับผิดในความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยดังกล่าว (วรวุฒิ ทวาทศิน, 2547: 593)

4. หลักประกันความเป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัย เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายจากรัฐ ซึ่งในการเยียวยาความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่นั้น รัฐต้องคำนึงถึงหลักประกันความเป็นธรรมโดยเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาค่าเสียหายหรือค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ ต้องมีหลักเกณฑ์ในการเยียวยาความเสียหายที่ชัดเจนเป็นธรรม และคำนึงถึงหลักความเสมอภาค เช่น กรณีที่รัฐได้พิจารณาให้บำเหน็จความชอบแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัย รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาการให้บำเหน็จความชอบโดยเป็นธรรมคำนึงถึงหลักความเสมอภาค ปราศจากอคติและไม่นำความเห็นทางการเมืองมาพิจารณา เป็นต้น หากรัฐมิได้ปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไปทิศทางอย่างเป็นธรรมหรือมิได้คำนึงถึงหลักคุณธรรม ก็จะประสบปัญหาในด้านการบริหารงานบุคคลได้ รัฐจึงจำเป็นที่ต้องเข้ามายึดหลักคุณธรรมเป็นหลักในการบริหารงานบุคคล หากปฏิบัติได้ครบถ้วนอันจะเป็นประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลในแง่ต่างๆ กล่าวคือ ทางด้านหน่วยงาน เมื่อมีผู้มีความสามารถเข้าทำงานก็พึงหวังได้ว่าหน่วยงานจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามเป้าหมาย ทางด้านบุคลากร เมื่อมีความมั่นคงก้าวหน้าจากระบบคุณธรรมก็ย่อมมีขวัญกาลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ทาให้หน่วยงานเจริญก้าวหน้า และระบบคุณธรรมส่งเสริมความเสมอภาค และความเป็นธรรมซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย (นิตยา ศรลัมพ์,2537: 9-10)

5. ทฤษฎีการสร้างแรงจูงใจ

รัฐจึงจำเป็นที่ต้องเข้าใจลักษณะของความต้องการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงานเสี่ยงภัย เพื่อสร้างแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ให้กับรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยมีความต้องการรายได้ที่พิเศษในการปฏิบัติงาน เนื่องจากการปฏิบัติงานที่เสี่ยงอันตรายอย่างมาก ซึ่งรายได้หรือเงินเดือน

นับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญในการตอบสนองความต้องการพื้นฐานอันมีความสอดคล้องกับทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ขั้นแรก (กนกวรรณ ชูชีพ, 2551: 13-14) รัฐจึงต้องตอบสนองความต้องการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยโดยการกำหนดค่าตอบแทนพิเศษให้แก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าว เพื่อเป็นหลักประกันความต้องการพื้นฐานให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นการจูงใจให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างเกิดประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ที่รัฐวางไว้ หรือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยมีความต้องการความมั่นคงปลอดภัยในการปฏิบัติงาน โดยมนุษย์ทุกคนต่างมีความต้องการความปลอดภัยในชีวิตซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีลำดับความต้องการของมาสโลว์ในขั้นที่สอง โดยรัฐอาจตอบสนองความต้องการของเจ้าหน้าที่ของรัฐการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยพิเศษโดยการมีอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพที่ดี มีความทันสมัย เพียงพอต่อความต้องการของเจ้าหน้าที่เพื่อให้เจ้าหน้าที่เกิดความอุ่นใจเมื่อปฏิบัติหน้าที่ให้กับรัฐก็จะได้รับมั่นคงปลอดภัยในการปฏิบัติงานนั่นเอง

ความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยในต่างประเทศ

สำหรับแนวความคิดของต่างประเทศว่าด้วยความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมีความเสี่ยงภัยนั้น มีแนวคิด 2 ประเทศที่น่าสนใจ ได้แก่

1) แนวคิดของประเทศฝรั่งเศส

กฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัย พบว่าบ่อเกิดที่สำคัญของความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยนั้นเกิดขึ้นจากแนวบรรทัดฐานของศาลปกครองฝรั่งเศส ซึ่งได้พัฒนาหลักความเสี่ยงภัยและหลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ โดยมีแนวคิดว่า การกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบางอย่างก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยกับประชาชนที่เป็นบุคคลภายนอก หรือแม้แต่เป็นความเสี่ยงต่อตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการนั้นเอง ซึ่งควรให้รัฐต้องรับผิดเยียวยาความเสียหายหากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากความเสี่ยงภัยดังกล่าว เพราะถือว่าการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายจากความเสี่ยงภัยนั้นเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ และการให้รัฐรับผิดในความเสียหายถือเป็นการกระจายการรับภาระในความเสียหายออกไปไม่ให้ตกอยู่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตาม

หลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ (กาญจน์กนก อติสุธาโภชน์, 2551 : 49) จากแนวคิดนี้ทำให้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้รัฐรับผิดในความเสียหายต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยนำแนวคิดความเสี่ยงภัย ดังนี้

"กรณีคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดี Dame Saulze ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ.1968 ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษายกฟ้องคำพิพากษาของศาลชั้นต้น เมื่อวันที่ 7 มีนาคม ค.ศ. 1967 โดยที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาปฏิเสธการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของ Dame Saulze (ซึ่งเป็นครู) ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการได้รับมอบหมายให้สอนหนังสือในโรงเรียนที่ได้รับเชื้อโรคหัดระบาดในขณะตั้งครรภ์และส่งผลทำให้บุตรชาย Pierre (ปิแอร์) เกิดมาพิการ โดยในขณะนั้นมีการประกาศสถานการณ์โรคระบาด โดย Dame Saulze ได้ร้องขอให้รัฐรับผิดชอบจากผลกระทบต่อบุตร ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด วันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1945 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด วันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 1953 โดยศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า ในกรณีโรคหัดระบาดขณะนั้น Dame Saulze ซึ่งเป็นครูอยู่ในสถานะกำลังตั้งครรภ์ ซึ่งย่อมต้องปฏิบัติหน้าที่โดยมีความเสี่ยงภัยพิเศษและอันตรายต้องสัมผัสโรคหัดระบาด ส่งผลกระทบถึงเด็กในครรภ์ด้วย ซึ่งในขณะที่มีการเรียนการสอนโรคระบาดได้แพร่ระบาดทำให้มีผู้เจ็บป่วยและเสียชีวิตจำนวนมาก ซึ่งช่วงของการระบาดของโรคได้มีการประกาศ ในเดือน พฤษภาคม ค.ศ. 1951 โดยในขณะนั้นเป็นช่วงแรกของการตั้งครรภ์ของ Dame Saulze จึงทำให้เด็กในครรภ์และ Dame Saulze มีความสัมพันธ์กับโรคหัดระบาดโดยตรง ส่งผลทำให้ผู้เสียหายมีโอกาสได้รับผลตอบแทนความเสียหายแก่รัฐ ดังนั้นกรณีนี้จึงไม่เป็นความผิดใดๆ ของกระทรวงศึกษาธิการตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แต่ถือเป็นความรับผิดชอบที่รัฐต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับ Dame Saulze และบุตร ศาลจึงพิพากษายกฟ้องและให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย" (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1968 (CE,Ass., 6 November 1968, Dame Saulze, Rec., p. 1047.))

นอกจากนี้ยังมีกรณีที่รัฐรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากอันตรายที่เกิดขึ้นจากการประกอบอาชีพของเจ้าหน้าที่คามส์ โดยคามส์มีหน้าที่หลอมเหล็กได้รับบาดเจ็บจากสะเก็ดโลหะกระเด็นถูกมือซ้ายจนมือใช้การไม่ได้โดยมีความเสี่ยงภัยพิเศษจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่ง

ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสได้นำแนวคิดทฤษฎีความเสี่ยงภัยพร้อมใช้จิตสำนึกของศาลที่สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ที่มีต่อกันระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินบริการสาธารณะ โดยได้สร้างหลักประกันให้แก่เจ้าหน้าที่ของตนขึ้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547: 178)

นอกจากแนวบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยของศาลปกครองฝรั่งเศสแล้ว ยังมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ขึ้นอีกหลายฉบับ เช่น กฎหมายกำหนดความรับผิดของรัฐกรณีความเสียหายจากสงคราม กฎหมายเกี่ยวกับอุบัติในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่าความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ในกรณีปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยในประเทศฝรั่งเศสนั้นเกิดขึ้นจากทฤษฎีความเสี่ยงภัย โดยมีที่มาจากแนวบรรทัดฐานแห่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองฝรั่งเศส และบทบัญญัติของกฎหมายนั่นเอง

2) แนวคิดของประเทศเยอรมัน

กฎหมายความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่การปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยในระบบกฎหมายเยอรมันนั้น มีที่มาจากแนวความคิดในเรื่องของความรับผิดโดยเด็ดขาดในทางมหาชน เป็นความรับผิดของรัฐในการชดใช้ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นจากสภาพการณ์อันตรายเป็นพิเศษที่รัฐได้ก่อขึ้น มีลักษณะคล้ายๆ กับแนวคิดในเรื่องของความรับผิดโดยปราศจากความผิดของประเทศฝรั่งเศส โดยเป็นตามแนวคิดของนักนิติศาสตร์เยอรมันชื่อ เอิร์นส โฟร์ทท็อฟฟ์ (Ersnst Forsthoff) โดยเขามองว่าเกิดช่องว่างเกิดขึ้นในระบบความรับผิดของรัฐ และต้องการอุดช่องว่างโดยอาศัยข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดโดยเด็ดขาด แต่อย่างไรก็ตามศาลก็ไม่ได้ยึดตามหลักการของเอิร์นส โฟร์ทท็อฟฟ์ (Ersnst Forsthoff) โดยศาลพิพากษาให้รัฐรับผิดสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์อันตรายเป็นพิเศษเป็นผลมาจากการใช้อำนาจมหาชน และได้สร้างหลักกฎหมายว่าด้วย “ความรับผิดสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืน” และขยายความรับผิดของรัฐสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สินเป็นพิเศษออกไปให้ครอบคลุมถึงการกระทำของรัฐที่ไม่ได้เกิดขึ้นโดยประสงค์จงใจด้วย

ดังนั้น หลักความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยพิเศษในระบบกฎหมายเยอรมันนั้นจึงมีที่มาจากแนวความคิดของศาลปกครอง โดยศาลวินิจฉัยว่าเป็น

ความรับผิดสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืนโดยรับผิดในความเสียหายต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และนอกจากความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่จะมีที่มาโดยคำพิพากษาของศาลปกครองแล้ว ยังมีกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่จากการก่อสถานการณ์อันตรายพิเศษอีกด้วย โดยเรียกว่า “เป็นความรับผิดโดยเด็ดขาดตามกฎหมายมหาชนเฉพาะเรื่อง” นั้นเอง

บทสรุป

สำหรับความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยในระบบกฎหมายไทยนั้น ปัจจุบันยังไม่มีการสร้างแนวบรรทัดฐานไว้ในคำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยไว้โดยเฉพาะ ซึ่งปัจจุบันความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยมีเฉพาะกรณีที่รัฐได้ตรากฎหมายกำหนดให้รัฐต้องรับผิดเท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการเจ็บป่วยเพราะเหตุปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการการปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ.2543 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองไทยก็ปรับใช้ในกรณีการใช้สิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนอาจได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมีการเรียกร้องให้มีการเยียวยาความเสียหายซึ่งการเยียวยาความเสียหายอาจจะล่าช้า หรือไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนผู้เสียหายสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อร้องขอความเป็นธรรมได้ กรณีที่ศาลปกครองไทยวินิจฉัยว่าเป็นความรับผิดอย่างอื่นของรัฐอันไม่ได้เกิดจากความผิดของเจ้าหน้าที่ เช่น กรณีหน่วยงานทางปกครองฟ้องขอให้อดีตข้าราชการที่ถูกไล่ออกจากราชการคืนบำนาญและเงินอื่นๆ หรือ กรณีหน่วยงานทางปกครองฟ้องขอให้ข้าราชการคืนเงินประจำตำแหน่งที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ หรือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องเรียกค่ารักษาพยาบาลหรือบำเหน็จบำนาญพิเศษจากรัฐ เป็นต้น

นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติศาลปกครองไทยยังไม่ยอมรับที่จะนำหลักความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่กรณีปฏิบัติหน้าที่โดยเสี่ยงภัย และศาลจะวินิจฉัยข้อพิพาทโดยยึดตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญทำให้ความรับผิดของรัฐมีขอบเขตที่จำกัดเฉพาะใน

บทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น หากเปรียบเทียบกับระบบแนวคิดของกฎหมายฝรั่งเศสบ่อเกิดที่สำคัญของความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยพิเศษเกิดจากแนวคำพิพากษาของศาล อันเป็นการวางหลักเกณฑ์หรือแนวทางในความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยพิเศษโดยศาลอันเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับจนเป็นหลักทั่วไป หรือความรับผิดสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืนของคำวินิจฉัยศาลปกครองเยอรมัน อันมีที่มาจากแนวความคิดของความรับผิดของฝ่ายปกครองในการชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายแก่ปัจเจกบุคคลที่ต้องรับภาระหรือต้องเสียสละเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเป็นพิเศษเป็นสำคัญ เป็นการวางหลักเกณฑ์ความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยพิเศษเป็นรายกรณีไป จะเห็นได้ว่า ระบบกฎหมายไทยขอบเขตความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยพิเศษจะกำหนดความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยในความเสียหายต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้หลายฉบับ แต่ทั้งนี้กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยเสี่ยงภัย ยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายไว้โดยเฉพาะ เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นก็จะมีการเยียวยาความเสียหายหรือรับผิดในความเสียหายต่อเจ้าหน้าที่ในลักษณะทั่วไปๆ ซึ่งอาจทำให้ขัดต่อความเป็นธรรมและหลักความเสมอภาคได้ ดังนั้น รัฐควรที่จะนำแนวคิดและหลักการพื้นฐานว่าด้วยความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติที่มีความเสี่ยงภัยที่กล่าวไปนั้น นำมาบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อให้มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยหลักเกณฑ์นั้นจะต้องมีความชัดเจนในเรื่องของค่าตอบแทนความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงานที่มีความเสี่ยงภัยที่มีลักษณะแตกต่างจากการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไป รวมไปถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเสียหาย ลักษณะของความเสี่ยงภัย ให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์หรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อสร้างขวัญกำลังใจ และเป็นหลักประกันให้เจ้าหน้าที่ของรัฐให้แรงใจในการปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน

เอกสารอ้างอิง

กนกวรรณ ชูชีพ. (2551). **คุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

กาญจน์กนก อติสุธาโภชน์. (2551). **ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542: ศึกษาเปรียบเทียบกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมาย ฝรั่งเศสและเยอรมัน.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ณ็อง ริแวร์โต และณ็อง วาลีน. (2545). **หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส**. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). **หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

นิตยา ศรลัมพ์. (2537). **การให้รางวัลและการลงโทษข้าราชการตารวจในจังหวัดชายแดนภาคใต้: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดยะลา.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ประยูร กาญจนดุล. (2538). **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ฤทัย หงส์สิริ. (2543). ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. **วารสารการพาณิชยนาวี**. 40-42.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

หยุด แสงอุทัย. (2542). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป**. กรุงเทพฯ: ประกายพรึก.