

บันทึก

เรื่อง เงินค่าทดแทนทรัพย์สินและค่าเสียหายเนื่องจากการกบฏ

หนังสือของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๗๖๐๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ความว่า กระทรวงการต่างประเทศได้แจ้งว่า สถานเอกอัครราชทูตอังกฤษได้มีหนังสือขอสงวนสิทธิของชาวอังกฤษทุกคนในอันที่จะเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการเกิดแก่ชีวิตหรือทรัพย์สิน อันเนื่องมาจากการกบฏในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ และเอกอัครราชทูตพม่าขอทราบวิธีปฏิบัติการในการเรียกค่าทดแทนความเสียหายของบรรดาสถานทูต สถานกงสุล และของชาวต่างประเทศ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศมีความเห็นว่า สำหรับบุคคลในคณะทูตและกงสุลไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินบ้านอยู่ หรือสถานทูต สถานกงสุลก็ตาม ฝ่ายเราน่าจะพิจารณาให้ค่าทดแทนด้วยดี โดยคำนึงถึงการรักษาเกียรติและชื่อเสียงของรัฐบาลไทย ไม่อาศัยหลักกฎหมายระหว่างประเทศหรือทฤษฎีใดๆ ทั้งสิ้น ส่วนคนชาติของต่างประเทศนั้นควรถือหลักการเดียวกันกับคนชาติไทย เพราะถือว่าการให้สิทธิเท่าเทียมกันกับคนไทยนั้นเป็นการดีที่สุดแล้ว ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วยกับความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศและอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ ต่อมาสถานกงสุลใหญ่ออสเตรเลียแจ้งมาว่า สถานกงสุลใหญ่ ถูกยิงโดยปืนใหญ่ได้รับความเสียหายมาก ตัวกงสุลใหญ่ฯ เองได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย และว่าโดยคำสั่งที่ได้รับจากรัฐบาลออสเตรเลีย กงสุลใหญ่ฯ จึงขอแจ้งการประท้วงการยิงปืนใหญ่ไปยังสถานกงสุลใหญ่ฯ และเรียกร้องค่าทดแทนเต็มตามจำนวนความเสียหายทั้งสิ้นที่ได้รับ ซึ่งท่านนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นนี้ รัฐบาลมีข้อผูกพันตามกฎหมายที่ต้องชดใช้เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายชุดพิเศษ) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาการชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกบฏนั้น เพื่อสะดวกแก่การพิจารณาจะได้แยกความเสียหายออกเป็นสองประเภท คือ ความเสียหายที่ฝ่ายกบฏได้ก่อให้เกิดขึ้น กับ ความเสียหายที่รัฐบาลได้ก่อให้เกิดขึ้นเนื่องจากการปราบปรามกบฏ

๒. สำหรับความเสียหายที่ฝ่ายกบฏได้ก่อให้เกิดขึ้นนั้น รัฐบาลย่อมจะไม่ต้องรับผิดชอบ เพราะไม่ใช่การกระทำของรัฐบาล

๓. สำหรับความเสียหายที่รัฐบาลได้ก่อให้เกิดขึ้นเนื่องจากการปราบปรามกบฏนั้น พึงแยกออกได้เป็นสองกรณี คือ ความรับผิดชอบของรัฐบาลไทยต่อรัฐต่างประเทศอย่างหนึ่ง และความรับผิดชอบของรัฐบาลไทยต่อเอกชนไม่ว่าจะเป็นชาวต่างประเทศหรือคนไทย อีกอย่างหนึ่ง

๔. สำหรับความรับผิดของรัฐบาลไทยต่อรัฐต่างประเทศนั้น ย่อมเป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ รัฐบาลย่อมจะไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายใด ๆ อันเกิดจากการปราบปรามกบฏ ถ้ากรณีปรากฏว่า การปราบปรามหรือการใช้กำลังของฝ่ายรัฐบาลได้กระทำภายในขอบเขตแห่งความจำเป็นหรือพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ ย่อมเป็นเช่นเดียวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากเหตุสุดวิสัย (Force majeure) แต่ก็มีข้อยกเว้นอยู่บ้าง เช่นกรณีที่กระทำผิดกฎหมายหรือเป็นการกระทำที่มุ่งตรงต่อคนในบังคับของประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ ดังปรากฏตามบันทึกของที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายซึ่งได้แนบมาพร้อมกับบันทึกนี้

๕. ถึงแม้ว่าจะมีหลักกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวมาแล้วก็ดี แต่เมื่อคำนึงถึงมารยาทระหว่างประเทศที่ปฏิบัติสืบเนื่องกันมา เมื่อรัฐต่างประเทศได้รับความเสียหายในประเทศใดประเทศหนึ่ง ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นจากการกระทำของกบฏหรือของรัฐบาลก็ดี รัฐบาลแห่งประเทศที่ความเสียหายได้เกิดขึ้นมักจะชดใช้ค่าเสียหายให้ตามสมควรแก่กรณี

๖. สำหรับความรับผิดของรัฐบาลไทยต่อเอกชนไม่ว่าจะเป็นชาวต่างประเทศหรือคนไทย ย่อมจะเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายไทย กล่าวคือ การที่รัฐบาลได้ก่อให้เกิดความเสียหายเนื่องในการปราบปรามกบฏนั้น เบื้องต้นย่อมสันนิษฐานได้ว่า เป็นการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย หรือเพื่อจะบำบัดปัดป้องภัยอันตรายซึ่งมีมาเป็นสาธารณะโดยฉุกเฉิน หากความเสียหายนั้นไม่เกินสมควรแก่เหตุภัยอันตราย รัฐบาลก็ต้องรับใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ ดังมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๔๔๙ และ ๔๕๐^๑ แต่ถ้าการปราบปรามหรือการใช้กำลังของรัฐบาลได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือเกินความจำเป็น หรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาลได้ดำเนินการปราบปรามด้วยเจตนาทุจริต หรือขาดวินัย ฯลฯ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินหรือชีวิตของบุคคล ผู้เสียหายไม่ว่าจะเป็นชาวต่างประเทศหรือคนไทยย่อมจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากรัฐบาลได้ ทั้งนี้ ย่อมแล้วแต่ข้อเท็จจริงที่ผู้เสียหายจะพิสูจน์ถึงเหตุแห่งความเสียหายนั้น แต่ถึงแม้ในกรณีที่เอกชนจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไม่ได้ก็ดีบุคคลผู้รับเคราะห์ในการนี้ก็ควรได้รับความกรุณาจากรัฐบาลบ้าง

^๑ มาตรา ๔๔๙ บุคคลใดเมื่อกระทำการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมายก็ดี กระทำตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายก็ดี หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นหาต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่

ผู้ต้องเสียหายอาจเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้เป็นต้นเหตุให้ต้องป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือจากบุคคลผู้ให้คำสั่งโดยละเมิดนั้นก็ได้

มาตรา ๔๕๐ ถ้าบุคคลทำบุบสลาย หรือทำลายทรัพย์สินสิ่งหนึ่งสิ่งใด เพื่อจะบำบัดปัดป้องภัยอันตรายซึ่งมีมาเป็นสาธารณะโดยฉุกเฉิน ท่านว่าไม่จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หากความเสียหายนั้นไม่เกินสมควรแก่เหตุภัยอันตราย

ถ้าบุคคลทำบุบสลาย หรือทำลายทรัพย์สินสิ่งหนึ่งสิ่งใด เพื่อจะป้องกันสิทธิของตน หรือของบุคคลภายนอกจากภัยอันตรายอันมีมาโดยฉุกเฉินเพราะตัวทรัพย์สินนั้นเองเป็นเหตุบุคคลเช่นนั้นหาต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ หากว่าความเสียหายนั้นไม่เกินสมควรแก่เหตุ แต่ถ้าภัยอันตรายนั้นเกิดขึ้นเพราะความผิดของบุคคลนั้นเองแล้ว ท่านว่าจำต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล
(นายเสริม วินิจัยกุล)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๕๔