

บทที่ 4

กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

4.1 ที่มาของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ และความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในผลแห่งการละเมิดที่เกิดขึ้นแก่บุคคล อันเนื่องมาจากการกระทำในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งผลแห่งการละเมิดนั้นทำให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือเกิดแก่หน่วยงานของรัฐเองก็ได้ ซึ่งก่อนจะมีการตรากฎหมายนี้ใช้บังคับ เมื่อมีคดีขึ้นสู่ศาล ศาลจะนำหลักกฎหมายเอกชนว่าด้วยละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 420 – มาตรา 452) มาใช้ในการพิจารณาพิพากษา ซึ่งได้ก่อให้เกิดสภาพปัญหา ดังนี้

1) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดแก่บุคคลอื่นทำให้ได้รับความเสียหาย ไม่ว่าจะการละเมิดนั้นจะเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือในทางการจ้างของลูกจ้างของส่วนราชการหรือไม่ก็ตาม เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นการส่วนตัว

2) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือในทางการจ้าง ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐให้รับผิดร่วมกัน เมื่อศาลพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐรับผิดร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ต่อผู้เสียหาย เมื่อหน่วยงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้วก็มีสิทธิไต่เบี่ยงจากเจ้าหน้าที่ได้เต็มจำนวนโดยเจ้าหน้าที่ไม่อาจหักส่วนความรับผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐออกจากความรับผิดของตนได้

3) ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนร่วมกันกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือในทางการจ้าง หากมีเจตนาร่วมกันจะต้องรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม โดยแต่ละคนต้องรับผิดในความเสียหายเต็มจำนวน จะเกี่ยวรับผิดเฉพาะส่วนของตนไม่ได้

4) โครงสร้างความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แบ่งความรับผิดไว้ 3 ระดับ คือ **ระดับแรก** เป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจ **ระดับสอง** เป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และ**ระดับสาม** เป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา โดยถือว่าการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายถือเป็นการละเมิดทั้งสิ้น โดยไม่พิจารณาถึงระดับความรับผิด จึงให้ความสำคัญแต่เพียงว่าเมื่อเกิดการละเมิดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

การนำหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับซึ่งเป็นการบังคับใช้ระหว่างเอกชนกับเอกชนที่กระทำละเมิดต่อกัน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

เพราะการปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ แต่กลับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิด โดยรัฐไม่มีส่วนรับผิดชอบ อันเป็นผลเสียต่อระบบการบริหารงานราชการ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ที่กระทำโดยสุจริตอาจจะตัดสินใจผิด โดยประมาทเลินเล่อเพียงเล็กน้อยก่อให้เกิดผลเป็นละเมิดและต้องรับผิด ซึ่งความรับผิดดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลเสียหายมากตามขนาดการบริหารและความรับผิดชอบของรัฐ แต่การบริหารงานของรัฐมีขอบเขตกว้างขวาง และอาจก่อให้เกิดความเสียหายในจำนวนสูงหรือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม แต่กลับต้องรับภาระค่าใช้จ่ายสินไหมเพียงผู้เดียว และหากไม่สามารถรับภาระนั้นได้หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการบังคับคดี หากได้ไม่เพียงพอ ก็ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นบุคคลล้มละลาย และต้องออกจากราชการไป ซึ่งรุนแรงยิ่งกว่าการดำเนินการทางวินัย ทั้งนี้เพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน จึงทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจ หรือหาแนวทางเอาตัวรอดเพื่อป้องกันความรับผิดชอบ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้การบริหารงานของราชการต้องล่าช้า และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จึงเกิดแนวความคิดว่ารัฐควรต้องรับผิดชอบในการกระทำของหน่วยงานของรัฐ โดยนำแนวคิดจากหลักกฎหมายของต่างประเทศและหลักพื้นฐาน “ความรับผิดของรัฐหรือของฝ่ายปกครอง” ซึ่งมีแนวความคิดว่าการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง อาจเป็นการสั่งการของเจ้าหน้าที่ที่เกิดเป็นนิติกรรม หรือสัญญาทางปกครอง หรือเป็นปฏิบัติการทางปกครองของ ฝ่ายปกครอง อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน และความเสียหายที่เกิดจากฝ่ายปกครองย่อมมีลักษณะ และความรุนแรงมากกว่าเอกชนทั่วไป โดยเฉพาะการที่รัฐใช้อำนาจรัฐสั่งการที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน หากประชาชนไม่ปฏิบัติตาม รัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยมีได้นำคดีขึ้นสู่ศาลจึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบจากการที่รัฐใช้อำนาจแล้ว เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งถือเป็นวิธีการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง และคุ้มครองสิทธิของประชาชนและ โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับหน่วยงานของรัฐเป็นไปตามกฎหมายปกครอง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการของรัฐจึงไม่ถือว่าเป็นลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ กรณีเกิดการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จึงไม่อาจนำหลักลูกจ้างกระทำละเมิดในทางที่จ้างมาบังคับให้ได้โดยตรง จึงต้องนำหลักความรับผิดของนิติบุคคลในกรณีผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทน นิติบุคคลกระทำตามหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นมาใช้บังคับ รัฐจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 (สุธี เที่ยงถ้อย, 2553 : 5-8)

4.2 เจตนารมณ์และสาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539¹

4.2.1 เจตนารมณ์ของกฎหมาย

เจตนารมณ์ของการตรากฎหมายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ซึ่งมีเหตุผล คือ การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดในการกระทำต่างๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่เข้าไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใด ก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้นยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่มีต่อแต่ละคน เป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย กลายเป็นปัญหาในการบริหาร เพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน อนึ่ง การให้คุ้มครองเจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่งอันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใดๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว

4.2.2 สาระสำคัญของกฎหมาย

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ได้นำข้อความคิดใหม่เกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาบัญญัติเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้นใหม่ โดยมีสาระสำคัญ คือ การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกเป็น 2 ประเภท คือ การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก กับ การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ พิจารณาได้ดังนี้

¹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539

- 1) การกระทำละเมิดนั้นเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่
- 2) กรณีการละเมิดอันมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดนั้นเป็นการส่วนตัวตามบทบัญญัติว่าด้วยละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- 3) กรณีการละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต้องรับภาระชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแก่ผู้เสียหาย ส่วนการใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากการกระทำละเมิดนั้นมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวข้องหลายคน ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละคนขึ้นอยู่กับระดับของความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบ ซึ่งต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปโดยหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องได้รับชดใช้เงินเต็มจำนวนความเสียหาย (ปกครอง นิลประพันธ์, 2546 : 3-5)

อธิบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ได้ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

เจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใดหน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

อธิบายได้ว่า ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น บุคคลทุกประเภทที่ทำงานให้แก่หน่วยงานรัฐ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว กรรมการ อนุกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคลที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นเจ้าหน้าที่ เช่น บุคคลที่ต้องช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ เป็นต้น ล้วนแล้วแต่เป็นเจ้าหน้าที่ ของรัฐภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนี้ทั้งสิ้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวไว้ว่า กรณีลูกจ้างเป็นครั้งคราวเฉพาะงานนั้น ต้องพิจารณาว่าลูกจ้างนั้นมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานอย่างไร ถ้ามีความสัมพันธ์ในลักษณะการใช้อำนาจบังคับบัญชา ก็ถือเป็นลูกจ้างตามนัยมาตรา 4 แห่งกฎหมายนี้ แต่ถ้าเป็นความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน ลูกจ้างนั้นก็มิใช่ลูกจ้างตามกฎหมายนี้ อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งกฎหมายนี้แล้ว ผู้ปฏิบัติงาน

ในหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ไม่ว่าจะเป็นครณะกรรมการ อนุกรรมการ พนักงาน ฯลฯ ย่อมเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนี้ด้วย (ปรกรณ์ นิลประพันธ์, 2546 : 10-11)

มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

อธิบายได้ว่า หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลภายนอกและการกระทำละเมิดดังกล่าวเป็นการกระทำการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ก่อขึ้น

องค์ประกอบของความรับผิดชอบเพื่อละเมิดของหน่วยงานของรัฐตาม มาตรา 5 มีอยู่ 3 ประการ คือ ต้องมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น การกระทำละเมิดดังกล่าวนี้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นการกระทำการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มิได้นิยามคำว่า “ละเมิด” ว่าหมายถึงอะไร การพิจารณาความหมายของคำว่า “ละเมิด” จึงต้องพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ซึ่งมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายแก่ชีวิตก็ดี ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นกระทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

ดังนั้น การกระทำใดจะเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่จึงมีข้อพิจารณาดังนี้

1) **ต้องมีการกระทำ** หมายถึงการเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึกในการเคลื่อนไหว และอยู่ในบังคับของจิตใจผู้กระทำ และรวมถึงการงดเว้นที่จะกระทำการอันมีหน้าที่ต้องกระทำด้วยไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ตามกฎหมาย ตามระเบียบปฏิบัติงาน ตามสัญญา ตามวิชาชีพ แต่ไม่รวมถึงหน้าที่ตามศีลธรรม

2) **ต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ**

วิฑูรย์ อิงประพันธ์ (2533 : 55-58) สรุปการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มี 2 ชนิด คือ **ละเมิดโดยจงใจ** หมายถึง การกระทำโดยรู้สำนึกว่าตนได้ทำอะไร และการกระทำนั้นทำให้ผู้อื่นเสียหาย โดยที่ผู้กระทำไม่มีสิทธิที่จะกระทำเช่นนั้นได้ และ**ละเมิดโดยประมาทเลินเล่อ** คือ การกระทำโดยขาดความระมัดระวังในระดับวิญญาน ซึ่งกรณีนี้

หมายถึง ความระมัดระวังที่สมมติขึ้นเปรียบเทียบเป็นมาตรฐาน โดยเปรียบเทียบกับบุคคลที่มีความระมัดระวังตามพฤติกรรม และตามฐานะในสังคมเช่นเดียวกับผู้กระทำความเสียหาย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากมาตรา 59 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายอาญา การกระทำประมาทได้แก่ การกระทำผิดโดยมิได้เจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนี้จักต้องมีตามวิสัยและพฤติกรรม และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาใช้ให้เพียงพอไม่ ซึ่งจะเห็นการกระทำโดยประมาทนั้น จะมี 2 ระดับ คือ ไม่มีความระมัดระวังอยู่เลย (ปราศจากจากความระมัดระวัง) และมีความระมัดระวังอยู่แล้ว แต่ใช้ความระมัดระวังไม่เพียงพอ และ **จิต เศรษฐบุตร (2550: 81-86)** ได้ให้ความหมายของการกระทำโดย **จงใจว่า** หมายถึง การกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตน ไม่ถึงขนาดต้องประสงค์ผลหรือเล็งเห็นผลอย่างเจตนาในทางอาญา เพียงแต่รู้ว่า จะเกิดความเสียหายแต่เขาเท่านั้นก็เพียงพอ ส่วนการกระทำโดยประมาทเล็กน้อย หมายถึง การกระทำโดยไม่จงใจ แต่ไม่ใช้ความระมัดระวังอันสมควรที่จะใช้ รวมถึงการกระทำในลักษณะที่บุคคลผู้มีความระมัดระวังจะไม่กระทำด้วย ระดับความระมัดระวังที่สมมติขึ้นเปรียบเทียบเป็นมาตรฐาน เพื่อวินิจฉัยความรับผิดชอบของผู้กระทำนั้น จะต้องใช้วิธีเปรียบเทียบกับบุคคลที่มีความระมัดระวังตามพฤติกรรมและตามฐานะในสังคมเช่นเดียวกับผู้กระทำความเสียหาย ดังนั้น ความระมัดระวังจึงอาจแตกต่างกันไปตามพฤติกรรมแห่งตัวบุคคล บุคคลที่สมมติขึ้นเป็นมาตรฐานเปรียบเทียบในความรับผิดชอบละเมิดนั้น คือ บุคคลที่มีสภาพทางร่างกาย (physical altitudes) อย่างเดียวกับผู้กระทำความเสียหาย แต่มีสติปัญญาความสามารถทางจิตใจเป็นปกติ สำหรับบุคคลในสภาพร่างกายเช่นนั้น และบุคคลที่สมมตินั้นต้องอยู่ในพฤติกรรมภายนอก เช่นเดียวกับผู้กระทำความเสียหายด้วย ถ้ากิจการใดต้องใช้ฝีมือ หรือต้องมีความชำนาญเป็นพิเศษ ผู้กระทำการอย่างนั้น ก็ต้องใช้ความระมัดระวังที่บุคคลในลักษณะเช่นนั้น ควรต้องใช้ด้วย ซึ่งเป็นระดับความระมัดระวังที่สูงกว่าคนปกติธรรมดา

มีข้อน่าสังเกตว่า นักนิติศาสตร์ทุกท่าน ได้อธิบายหลักเกณฑ์ว่าด้วยความผิดฐานละเมิด โดยแยกโครงสร้างข้อ “ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย” กับ “การจงใจหรือประมาทเล็กน้อย” ออกจากกันและถือว่าการที่บุคคลจะต้องรับผิดชอบละเมิดนั้นจะต้องประกอบไปด้วยโครงสร้างทั้งหมด 2 ข้อนี้จะขาดข้อใดข้อหนึ่งเสียมิได้

วิสัย หมายถึง สภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำ เช่น อายุ เพราะเด็กและผู้ใหญ่จะมีความระมัดระวังในเรื่องเดียวกันต่างกัน เนื่องจากมีประสบการณ์แตกต่างกัน เพศชายและหญิงต่างมีความระมัดระวังในแต่ละเรื่องต่างกัน ผู้ประกอบวิชาชีพใดวิชาชีพหนึ่ง หรือผู้เชี่ยวชาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือผู้ปฏิบัติงานใดงานหนึ่งมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ก็ย่อมมีความระมัดระวังในวิชาชีพหรือเรื่องที่ตนเชี่ยวชาญหรือชำนาญงานมากกว่าคนทั่วไป เป็นต้น

พฤติการณ์ หมายถึง ปัจจัยแวดล้อมผู้กระทำ เช่น เหตุเกิดกลางวันหรือกลางคืน มีด หรือ สว่าง มีฝนตกถนนลื่นหรือไม่ มีเวลาที่จะคิดคำนวณ ใคร่ครองให้รอบคอบก่อนที่จะกระทำการใด การหนึ่งลงไปหรือไม่ เป็นต้น เพราะพฤติการณ์แวดล้อมเหล่านี้จะมีผลต่อระดับความระมัดระวัง ในการกระทำที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมเช่นนั้น เช่น ถ้าฝนตกถนนลื่นผู้ขับขี่รถยนต์ทั่วไปย่อม ต้องใช้ความระมัดระวังเพิ่มขึ้นกว่าการขับรถยนต์ในภาวะปกติ เป็นต้น ดังนั้น การวินิจฉัยว่า ประมาทเลินเล่อหรือไม่ จึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป

3) **ต้องเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย** หมายความว่า กระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิโดยชอบที่จะกระทำการนั้นได้ นอกจากนี้ โดยที่มาตรา 421 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า “การใช้สิทธิซึ่งมีแต่ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย” ดังนั้น การกระทำโดยผิดกฎหมาย อันจะ เป็นการกระทำละเมิดจึงหมายความว่าไปถึงการใช้สิทธิที่ผู้กระทำมีอยู่ตามกฎหมายทำให้บุคคล อื่นเสียหายด้วย

4) **การกระทำนั้นต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น** หากบุคคลอื่นยังไม่ได้รับ ความเสียหายจากการกระทำ ย่อมไม่เป็นละเมิด โดยความเสียหายนั้นจะเป็นความเสียหายที่เกิด แก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ แต่ต้องเป็น ความเสียหายที่แน่นอน กล่าวคือ ความเสียหายให้เกิดขึ้นแล้ว หรือที่จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ในอนาคต และความเสียหายจะต้องเกิดจากผลโดยตรงของผู้กระทำด้วย และผู้ที่ได้รับความเสียหาย ต้องเป็นบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้กระทำโดยตรงหรือมีส่วนร่วมในการกระทำนั้น (ปกรณ์ นิลประพันธ์, 2546 : 8-9)

มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้อง หน่วยงานของรัฐไม่ได้

อธิบายได้ว่า ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ไม่มีเหตุผลที่รัฐจะต้องเข้าไปแก้ต่างคดีแทนเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ในกรณีเช่นนี้ผู้เสียหายต้องฟ้อง เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดโดยตรงเพื่อให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัว แต่จะฟ้องหน่วยงานให้รับผิดชอบไม่ได้

มาตรา 7 ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่อง ที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็น เรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิ ขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความ ในคดี

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้อง รับผิดชอบ ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่ วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

อธิบายได้ว่า เป็นการเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดี กล่าวคือ เมื่อผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดได้นำคดีฟ้องร้องต่อศาล ไม่ว่าจะฟ้องให้หน่วยงาน ของรัฐรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือฟ้องร้องเจ้าหน้าที่โดยตรงเนื่องจากเห็นว่า เป็นการกระทำละเมิดในเรื่องส่วนตัว ในระหว่างการพิจารณา หากหน่วยงานของรัฐที่ถูกฟ้อง หรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องเห็นว่า การกระทำละเมิดดังกล่าวหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่อาจจะต้อง รับผิดชอบด้วย หน่วยงานของรัฐที่ถูกฟ้องหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องอาจร้องขอต่อศาลให้เรียกเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้าเป็นคู่ความในคดีได้ด้วย

อย่างไรก็ดี หากคดีเป็นที่ยุติโดยที่ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องเนื่องจากผู้เสียหายฟ้องผิดตัว เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่นั้น โดยแทนที่ จะฟ้องหน่วยงานต้นสังกัด หรือเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดเป็นส่วนตัว แต่ผู้เสียหายฟ้องเรียก ให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีดังกล่าวใหม่ได้ ภายใน 6 เดือนนับแต่ศาลพิพากษาถึงที่สุด (ปกรณ์ นิลประพันธ์, 2546 : 23)

มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อ การละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทลายละเมิดชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับ ความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวน ของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบ การดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

อธิบายได้ว่า ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดใน การปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะการกระทำละเมิดดังกล่าวจะเกิดผลโดยตรงต่อบุคคลภายนอก และ หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกไปแล้ว หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่กระทำ ละเมิดในหน้าที่ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐโดยตรง เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบ

ในการละเมิดนั้น เฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบในการละเมิดดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิไล่เบี้ยหรือเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ได้

ส่วนปัญหาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป โดยมีข้อพิจารณาเบื้องต้นดังนี้

การกระทำโดยจงใจอย่างร้ายแรง นั้นจะต้องเป็นการกระทำที่ผู้กระทำจงใจและคาดเห็นได้อย่างแน่นอนว่าการกระทำดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่าปกติ

การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังอย่างมาก เช่น คาดเห็นได้ว่าความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้ หรือหากใช้ความระมัดระวังสักเพียงเล็กน้อย ก็คงคาดเห็นได้ว่าอาจเกิดความเสียหายขึ้น

การกำหนดจำนวนความรับผิด

กรณีมูลละเมิดเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายคน จากข้อเท็จจริงที่ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้น บางกรณีเจ้าหน้าที่เหล่านั้นร่วมกันกระทำละเมิด แต่บางกรณีเป็นการที่เจ้าหน้าที่แต่ละคนต่างกระทำ แต่ก่อให้เกิดผลเป็นการละเมิดอันเดียวกัน ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่าผู้กระทำละเมิดดังกล่าวต้องร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนร่วมกันอย่างลูกหนี้ร่วม แต่ในกรณีกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ เนื่องจากตามหลักเกณฑ์ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เจ้าหน้าที่บางคนจะต้องรับผิดชอบสูงเกินส่วนของการกระทำ และหากไม่สามารถเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดรับผิดชอบได้ ภาระการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็จะตกอยู่กับเจ้าหน้าที่ที่เหลือซึ่งไม่เป็นธรรมเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 จึงแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายพิจารณากำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ โดยแยกความรับผิดของเจ้าหน้าที่แต่ละคนออกจากกันว่าแต่ละคนควรต้องรับผิดชอบชดใช้เป็นเงินเท่าใด เจ้าหน้าที่คนใดได้ชดใช้ส่วนของตนไปแล้วก็พ้นความรับผิดไป (ปกรณ์ นิลประพันธ์, 2546 : 14-18)

มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

อธิบายได้ว่า เมื่อเกิดกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้

ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้วก็อาจใช้สิทธิเรียกร้องหรือที่ในทางกฎหมายเรียกว่า “ใช้สิทธิไล่เบียด” ให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้จ่ายให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนแล้วก็ได้ และอาจมีบางกรณี que เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปก่อน โดยที่ยังไม่รู้ว่ตนต้องรับผิดชอบ ในเหตุละเมิดดังกล่าวหรือไม่ หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเห็นว่าตนไม่ต้องรับผิดชอบ เพราะมิได้จงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือผลการสอบข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนที่ตนจ่ายให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วคืนจากหน่วยงานของรัฐได้

ดังนั้น อายุความในการใช้สิทธิไล่เบียดจึงแยกออกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

1) **กรณีเจ้าหน้าที่ใช้สิทธิไล่เบียด** ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำละเมิดดังกล่าวมิได้เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเมื่อเกิดความเสียหายขึ้น เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปก่อนแล้ว เจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็ชอบที่จะได้รับเงินค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกรณีนี้เจ้าหน้าที่ต้องใช้สิทธิไล่เบียดเพื่อขอคืนเงินที่ตนได้จ่ายแก่ผู้เสียหายไปแล้วคืนจากหน่วยงานของรัฐภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ตนได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย

2) **กรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบียด** ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่แก่ผู้เสียหายไปก่อนแล้ว และผลการสอบข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อได้กำหนดจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 แล้ว หน่วยงานจะต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นยังไม่ชดใช้ หน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องคดีต่อศาลภายใน 1 ปี นับแต่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหาย (ปกรณ์ นิลประพันธ์, 2546 : 19-20)

มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ

แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

อธิบายได้ว่า กำหนดอายุความกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดดังกล่าว ไม่ว่าจะการกระทำละเมิดนั้นจะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือนอกจากการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น อายุความกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐจึงแยกออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีอายุความ 2 ปี และกรณีอายุความ 1 ปี

1) **อายุความ 2 ปี** กรณีที่หน่วยงานของรัฐตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และหัวหน้าหน่วยงานรัฐมีคำวินิจฉัยว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเจ้าหน้าที่รายหนึ่งหรือหลายรายจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน 2 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยวันที่รู้ถึงการละเมิดนั้นได้แก่วันที่หน่วยงานได้รับแจ้งว่ามีเหตุละเมิดเกิดขึ้น ส่วนวันที่รู้ตัวผู้ซึ่งจะต้องชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนได้แก่วันที่หัวหน้าหน่วยงานมีคำสั่งว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีดังกล่าว สาเหตุที่กฎหมายกำหนดอายุความเช่นนี้ เพราะหลังจากหน่วยงานฯ มีคำวินิจฉัยแล้ว จะต้องรายงานในกระทรวงการคลังตรวจพิจารณาและมีความเห็นก่อน จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ทันทีไม่ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงต้องกำหนดอายุความให้ยาวกว่าอายุความละเมิดทั่วไป

2) **อายุความ 1 ปี** ถ้ากรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาและวินิจฉัยว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบเนื่องจากไม่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เมื่อรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจพิจารณา กระทรวงการคลังกลับเห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้น อายุความที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะใช้สิทธิฟ้องต่อศาลเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความ 1 ปี ซึ่งอายุความจะเริ่มนับเมื่อหน่วยงานฯ มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (ปกรณ์ นิลประพันธ์, 2546 : 29-30)

มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

อธิบายได้ว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด หากผู้เสียหายไม่ประสงค์จะใช้สิทธิทางศาลเพื่อเยียวยาความเสียหาย ผู้เสียหายก็อาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนโดยตรงก็ได้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการเยียวยาความเสียหายโดยฝ่ายบริหารต้องออกไปรับคำขอให้แก่ผู้ยื่นคำขอ/ผู้เสียหาย เพื่อเป็นหลักฐานว่าผู้เสียหายได้ยื่นคำขอเมื่อใด เนื่องจากกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำขอดังกล่าวไว้ ใบรับคำขอจึงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่โดยล่าช้าหรือไม่ หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่รับคำขอจากผู้เสียหาย แต่ถ้าไม่อาจพิจารณาให้เสร็จตามเวลาดังกล่าว หน่วยงานอาจขออนุญาตรัฐมนตรีที่ควบคุมกำกับหน่วยงานนั้นเพื่อขอขยายเวลาการพิจารณาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีจะอนุมัติให้ขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 180 วัน

เมื่อพิจารณาคำขอของผู้เสียหายแล้ว หน่วยงานต้องทำคำสั่งเกี่ยวกับผลการพิจารณา และต้องแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้เสียหายที่มีคำขอทราบ ซึ่งการทำคำสั่งและการแจ้งคำสั่งดังกล่าวนี้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มิได้กำหนดวิธีการไว้เป็นการเฉพาะจึงต้องปฏิบัติตามแบบการจัดทำคำสั่งในทางปกครองตามหมวด 2 ส่วนที่ 4 รูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้

หน่วยงานอาจทำคำสั่งเป็นหนังสือ หรือวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ (มาตรา 34)

ถ้าทำคำสั่งเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุวัน เดือน ปี ที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของผู้ทำคำสั่งและลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น (มาตรา 36) โดยต้องระบุเหตุผลในการมีคำสั่ง เช่นนั้นไว้ด้วย ซึ่งเหตุผลในการมีคำสั่งดังกล่าวประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญของเรื่องนั้น ข้อกฎหมายที่ใช้อ้างอิงในการพิจารณาและวินิจฉัย ตลอดจนประเด็นการพิจารณาและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ (มาตรา 37) แต่ถ้าทำคำสั่งด้วยวาจา และผู้เสียหายร้องขอภายใน 7 วัน นับแต่วัน ที่มีคำสั่งและการร้องขอมีเหตุผลอันสมควร เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องยืนยันคำสั่งเป็นหนังสือ โดยมีรายการดังระบุไว้ข้างต้นด้วย (มาตรา 35) ในกรณีที่หน่วยงานมีคำสั่งเกี่ยวกับ ผลการพิจารณาเป็นประการใด คำสั่งนั้นเข้าลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้เสียหายไม่พอใจผลการพิจารณาของหน่วยงาน มาตรา 11 ประกอบกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ

เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงบัญญัติให้ผู้เสียหายฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้โดยตรง (ปกรณ์ นิลประพันธ์, 2546 : 29-30)

มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

อธิบายได้ว่า ในกรณีที่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐจะต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้จ่ายแก่ผู้เสียหายไปแล้ว (กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อบุคคลอื่น) หรือเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ (กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ) ได้ 2 วิธี คือ การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และการฟ้องคดีต่อศาล

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐและหรือกระทรวงการคลัง (แล้วแต่กรณี) เห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐอาจมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชำระเงินแก่ทางราชการเพื่อชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็น “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้มีการชำระเงิน” ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การฟ้องคดีต่อศาล ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ และหน่วยงานของรัฐ ไม่ประสงค์ที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวข้างต้น หน่วยงานของรัฐก็อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต่อศาลเพื่อไล่เบี้ยหรือเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ (อ้างจาก ปกรณ์ นิลประพันธ์, 2546 : 26-27)

มาตรา 13 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยค้ำนึ่งถึงรายได้ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

มาตรา 14 เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

สรุปเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องในการศึกษา ได้ดังนี้

ข้อ 7 เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

ข้อ 8 เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามข้อหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ต้องหาต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย

ข้อ 17 เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใดแต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณา ให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ประกอบหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.6/ว 2092 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ข้อ 5. ได้กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

ข้อ 5. การวินิจฉัยสั่งการของหัวหน้าฝ่ายบริหารฯ

เมื่อได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ แล้วให้หัวหน้าฝ่ายบริหารฯ วินิจฉัยสั่งการ ภายใน 15 วัน ดังนี้

5.1 ถ้าเห็นว่าผลการพิจารณายังไม่สมบูรณ์หรือยังไม่อาจชี้ขาดได้ ให้สั่งการให้คณะกรรมการฯ ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติม และให้คณะกรรมการฯ รับผิดชอบการให้แล้วเสร็จ ภายใน 30 วัน นับถัดจากวันที่ได้รับทราบคำสั่ง

5.2 วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ และให้หัวหน้าฝ่ายบริหารฯ ส่งคำวินิจฉัยและสำนวนการสอบสวน พร้อมกับสรุปผลการสอบสวนของคณะกรรมการฯ ให้กระทรวงการคลัง ภายใน 7 วัน นับแต่วันวินิจฉัยสั่งการพร้อมกับส่งสำเนาสรุปผลการสอบสวนของคณะกรรมการฯ และการวินิจฉัยสั่งการของหัวหน้าฝ่ายบริหารฯ ให้จังหวัดและกระทรวงมหาดไทยทราบ ภายใน 15 วัน

ข้อ 18 เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าว ปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

ข้อ 19 การแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบตามข้อ 17 และข้อ 18 ให้แจ้งด้วยว่าผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และฟ้องคดีต่อศาลได้พร้อมกับแจ้งกำหนดอายุความ ร้องทุกข์และอายุความฟ้องคดีต่อศาลให้ทราบด้วย

ข้อ 20 ในกรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 10 หรือข้อ 11 ให้ผู้แต่งตั้งร่วมกันร่วมกันวินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นทั้งหมดไม่ว่าจะเห็นตรงกันหรือไม่ไปยังกระทรวงการคลัง และเมื่อได้ดำเนินการตามข้อ 17 และข้อ 18 แล้วถ้าผลในชั้นที่สุดผู้แต่งตั้งร่วมยังมีความเห็นตามข้อ 18 แตกต่างกันจนหาข้อยุติไม่ได้ก็ให้เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาด

ข้อ 21 ในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้มี คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนกระทรวงการคลังตามจำนวนที่จำเป็นซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งเป็นกรรมการคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้ในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งให้นำความในข้อ 13 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 22 ในกรณีที่ความเสียหายเกิดแก่เงิน ให้ใช้เป็นเงินแต่เพียงอย่างเดียว

ข้อ 23 ในกรณีที่ความเสียหายมิได้เกิดแก่เงิน จะดำเนินการดังต่อไปนี้แทนการชำระเงินก็ได้

(1) ชดใช้เป็นทรัพย์สินอย่างเดียวกัน โดยมีสภาพ คุณภาพ ปริมาณ และลักษณะเดียวกันกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหายและใช้งานแทนได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหาย โดยทำสัญญายินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นทรัพย์สินดังกล่าว

(2) ซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่ชำรุดเสียหายให้คงสภาพเดิม โดยทำสัญญาว่าจะจัดการให้ทรัพย์สินคงสภาพเหมือนเดิมภายในเวลาไม่เกินหกเดือน

(3) การชดใช้เป็นทรัพย์สินหรือการซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่แตกต่างไปจาก (1) หรือ (2) ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน

การชดใช้ค่าเสียหายเป็นทรัพย์สินหรือการซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้มีการตรวจรับตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุของทางราชการหรือของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ

การทำสัญญาตามวรรคหนึ่งต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกัน และในกรณีที่เห็นสมควรจะให้วางหลักประกันด้วยก็ได้

ข้อ 25 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบและขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายกำหนดจำนวนเงินที่ขอผ่อนชำระนั้นตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานานุรูปของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

ในการให้ผ่อนชำระต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกัน และในกรณีที่เห็นสมควรจะให้วางหลักประกันด้วยก็ได้

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ² โดยมีหลักเกณฑ์ใหม่คือ ความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีสาเหตุจากการทุจริต หรือมีสาเหตุมาจากการที่เงินขาดบัญชี หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่างๆ (เช่น การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลัง การจัดซื้อจัดจ้างไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ ว่าด้วยพัสดุหรือฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น) หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ดังนี้

- 1) สำหรับส่วนราชการ ค่าเสียหายครั้งละ ไม่เกิน 200,000 บาท
- 2) สำหรับราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ค่าเสียหายครั้งละ ไม่เกิน 400,000 บาท

3) ความเสียหายที่มีจำนวนเกินกว่า ข้อ 1 และ 2 และหน่วยงานของรัฐได้พิจารณา ดังนี้

(1) ความเสียหายซึ่งมีสาเหตุเกิดจากการทุจริต และหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้ทุจริตรับผิดชอบชดใช้เต็มจำนวนความเสียหาย และพิจารณาให้ผู้เกี่ยวข้องซึ่งกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนเป็นโอกาสหรือช่องทางให้เกิดการทุจริตชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายตามพระบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 แล้ว

(2) ความเสียหายซึ่งมีสาเหตุจากการที่เงินขาดบัญชีหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่างๆ และต้องมีได้เกิดจากการทุจริตและ

² หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุดที่ กค 0410.2/ว 49 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2552

หน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหาย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 แล้ว

4.3 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด

4.3.1 ค่าเสียหายเชิงชดเชย

คำว่า “ค่าสินไหมทดแทน” เป็นคำที่แปลมาจากศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Compensation” ซึ่งแปลว่า การชดเชยความเสียหายจึงมิได้หมายถึงแต่เพียงการชดใช้เป็นเงินเพื่อความเสียหายอันได้ก่อขึ้นซึ่งเรียกว่า “ค่าเสียหาย” (Damages) เท่านั้น แต่หากพิจารณาถึงหลักการทั่วไปอันเป็นพื้นฐานสำคัญของการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด กล่าวคือ ความมุ่งหมายที่จะเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนมิได้มีการละเมิดเกิดขึ้น (status quo ante) ค่าสินไหมทดแทนจึงมีความหมายครอบคลุมถึงวิธีการอื่นๆ อีก เช่น การกระทำที่จะเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนมิได้มีการละเมิดเกิดขึ้น ดังนั้น “ค่าสินไหมทดแทน” จึงมีความหมายกว้างกว่า “ค่าเสียหาย”

สำหรับ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ของไทยมีบทบัญญัติ มาตรา 438 วรรคสอง บัญญัติถึงค่าสินไหมทดแทนไว้แต่เพียงกว้างๆ ว่า “อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สิน อันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้นรวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อขึ้นด้วย” หากพิจารณาถ้อยคำในมาตราดังกล่าวแล้วอาจทำให้เข้าใจไปได้ว่าค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดมีเพียง 3 ประการ คือ การคืนทรัพย์สิน การใช้ราคาทรัพย์สิน และค่าเสียหาย เท่านั้น แท้จริงแล้ว คำว่า “ได้แก่” ในบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ด้วบทลบบัญญัติภาษาอังกฤษใช้คำว่า “may include” ซึ่งแปลว่า “อาจหรือย่อมรวมถึง” มาตรา 438 วรรคสองนี้ จึงเป็นเพียงการยกตัวอย่างการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดเท่านั้น ดังนั้น การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนควรใช้หลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1) หลักการกลับคืนสู่ฐานะเดิม (Restitution in Intergrum) เป็นหลักการทั่วไปอันเป็นพื้นฐานในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ส่วนหลักการลงโทษ (Punishment) เป็นหลักการเฉพาะเพื่อกำหนดค่าสินไหมทดแทนในเชิงลงโทษเพิ่มเติมขึ้นนอกเหนือ จากค่าเสียหายที่แท้จริงโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การลงโทษผู้กระทำละเมิดที่มีพฤติกรรมชั่วร้ายให้เข็ดหลาบ และป้องปรามมิให้บุคคลในสังคมถือพฤติกรรมนั้นเป็นเยี่ยงอย่างในอนาคต หลักการนี้จึงมุ่งกำหนด

ค่าสินไหมทดแทนในลักษณะของ “ค่าเสียหายเชิงลงโทษ” (Punitive Damages) ซึ่งเป็นค่าเสียหายที่กำหนดเพิ่มเติมขึ้นนอกเหนือจากค่าเสียหายที่แท้จริง (จิตรรา เพียรล้ำเลิศ, 2552)

2) **หลักความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability)** ซึ่งกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายต้องได้รับการลงโทษเมื่อเกิดความเสียหาย โดยเป็นผู้รับภาระค่าเสียหายที่เกิดขึ้นโดยไม่มีเงื่อนไขในการกำหนดค่าปรับที่เหมาะสม ภายใต้หลักความรับผิดเด็ดขาดนั้นค่าปรับที่เหมาะสมสำหรับการลงโทษผู้กระทำความผิด คือ ค่าปรับในระดับที่มีมูลค่าเท่ากับค่าความเสียหายที่ผู้กระทำความผิดสร้างขึ้น (อ้างจาก ปกป้อง จันวิทย์ หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 16 สิงหาคม 2553)

4.3.2 ประเภทของค่าสินไหมทดแทน

1) **ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อทรัพย์สิน** ได้แก่ การคืนทรัพย์สิน หรือการใช้ราคาทรัพย์สิน และดอกเบี้ยในราคาทรัพย์สินที่เอาไปโดยละเมิด หรือราคาทรัพย์สินอันลดน้อยลงเพราะบอบสลายหรือการกระทำด้วยวิธีอื่นเพื่อให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมรวมทั้งค่าเสียหายอื่นๆ

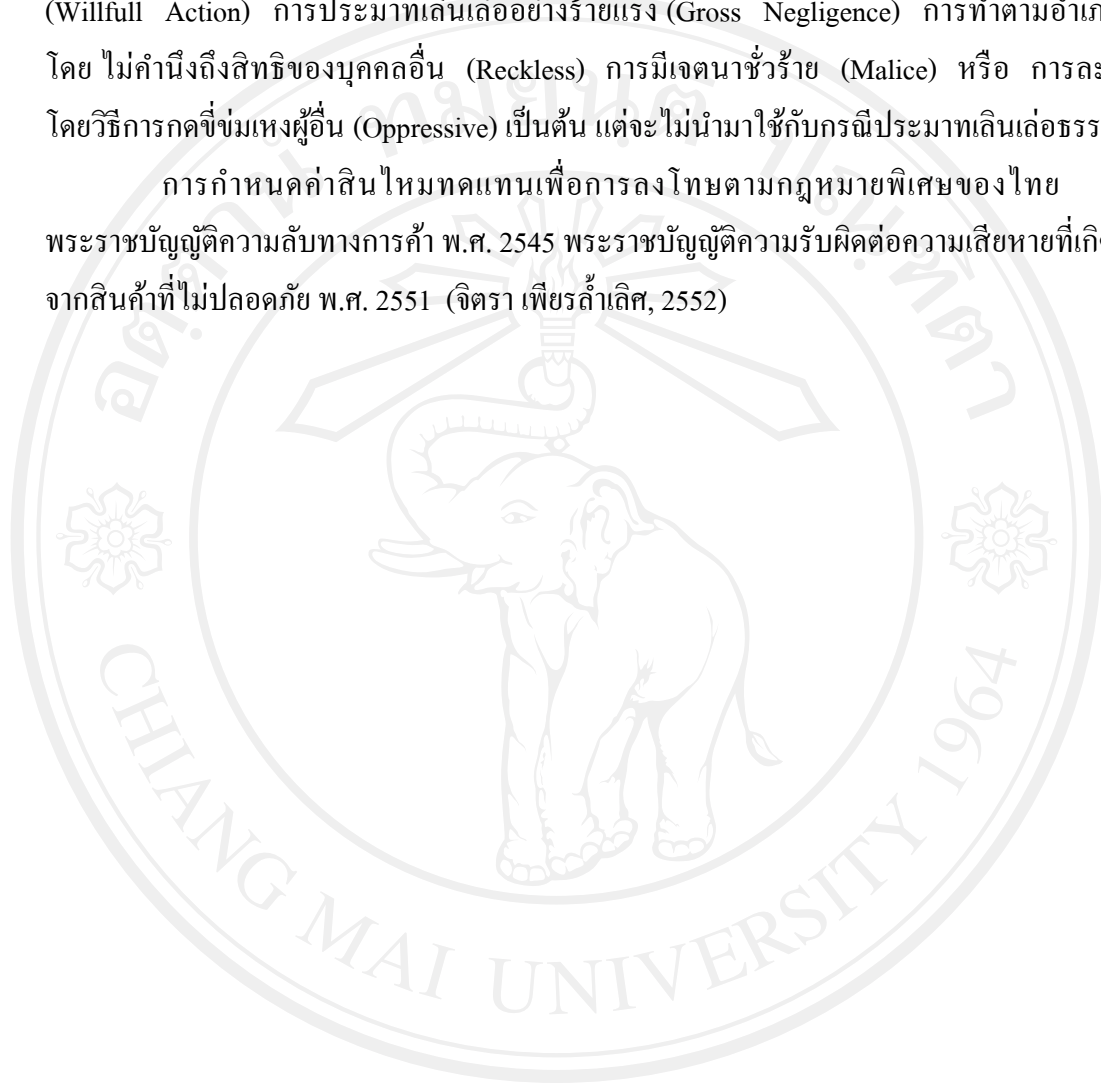
2) **ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อชีวิตที่อาจเรียกได้** เช่น ค่าปลงศพ และค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้เพราะเสียความสามารถประกอบกิจการ ค่าขาดไร้อุปการะ และค่าขาดแรงงาน ส่วนค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อร่างกายหรืออนามัยที่อาจเรียกได้ เช่น ค่าใช้จ่ายที่ผู้เสียหายต้องเสียไป และค่าเสียความสามารถประกอบกิจการซึ่งเป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เป็นตัวเงิน (pecuniary damages)

3) **ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน** ตามที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 446 คือ ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน (non – pecuniary damages) อันเกิดจากกรณีทำละเมิดให้เขาเสียหายแก่ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ หรือกรณี หญิงต้องเสียหายเพราะถูกละเมิดอันเป็นความผิดอาญาเกี่ยวกับเพศ และค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแก่ชื่อเสียง ตาม ปพพ. มาตรา 447 ทั้งนี้ ยังคงมีปัญหาได้เถียง บางประการเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันมิใช่ตัวเงินอื่นๆ

4) **ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษ** ค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive Damages) หรืออาจเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ค่าเสียหายเพื่อเป็นเยี่ยงอย่าง” (Exemplary Damages) ซึ่งใช้อยู่ในระบบกฎหมาย Common Law ในลักษณะเป็นค่าเสียหายทางแพ่ง ซึ่งถูกกำหนดขึ้นเพิ่มเติมนอกเหนือจากค่าเสียหายเพื่อชดเชยความเสียหายแท้จริง (Compensatory Damages) ที่โจทก์พิสูจน์ได้และมีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษผู้กระทำละเมิดให้เข็ดหลาบและป้องปรามมิให้บุคคลอื่นในสังคมถือเป็นเยี่ยงอย่าง โดยส่วนใหญ่จะถูกกำหนดขึ้นในกรณีที่ผู้กระทำละเมิดมีพฤติกรรมที่มี

ความ ชั่วร้ายมากกล่าว คือ เป็นการจงใจกระทำละเมิดทั้งที่รู้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรง แต่ก็มีได้แก่ผลของการกระทำนั้นซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้ ได้แก่ การจงใจกระทำละเมิด (Willfull Action) การประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Gross Negligence) การทำตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของบุคคลอื่น (Reckless) การมีเจตนาชั่วร้าย (Malice) หรือ การละเมิดโดยวิธีการกดขี่ข่มเหงผู้อื่น (Oppressive) เป็นต้น แต่จะไม่นำมาใช้กับกรณีประมาทเลินเล่อธรรมดา

การกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษตามกฎหมายพิเศษของไทย เช่น พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 (จิตรรา เพียรล้ำเลิศ, 2552)



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
 Copyright© by Chiang Mai University
 All rights reserved