

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด*

นายฐิติพงษ์ หาเวียง**

บทนำ

ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายที่เกิดต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐ การชดเชยค่าสินไหมทดแทนในอดีตนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นทุกประการ สาเหตุดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าใช้ดุลพินิจหรือดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ อันส่งผลในทางลบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ ปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขโดยตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดขึ้นใหม่ โดยให้รับผิดชอบเฉพาะกรณีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามสัดส่วนแห่งการกระทำความผิดเท่านั้น แต่ด้วยภารกิจในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามพัฒนาการของประเทศ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจนั้นอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐได้

กรณีความเสียหายที่เกิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ สามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด ตามมาตรา 8 และมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 ลักษณะ 2 ว่าด้วยละเมิด ในการใช้สิทธิเรียกร้องทั้งสองกรณีดังกล่าว กฎหมายกำหนดอายุความไว้ว่าอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้ว

* เรียบเรียงจากสารนิพนธ์ เรื่อง " ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด" ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต ปีการศึกษา 2558.

** นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

เห็นว่าต้องรับผิดชอบ อายุความการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

การกำหนดอายุความดังกล่าวได้พบปัญหาว่าหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดเป็นเงินจำนวนหนึ่ง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดได้วินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดแก่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นเป็นเงินตามจำนวนที่ระบุในคำสั่งทางปกครองของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นยังไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตามคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นนั้น กรณีปรากฏว่าศาลปกครองได้พิพากษาคดีนี้เมื่อเวลาได้ผ่านไปเกินสองปีนับแต่วันที่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าวรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายโดยศาลปกครองได้พิพากษาว่าคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่ไม่ได้มีคำสั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินให้แก่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นตามที่ระบุไว้ในคำสั่งทางปกครอง โดยให้เหตุผลว่าหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นยังสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ อย่างไรก็ตามหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินได้เนื่องจากคำสั่งทางปกครองไม่สามารถเทียบเท่ากับคำพิพากษาของศาลและเมื่อไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลได้ หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นจะกลับไปใช้วิธีการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดก็ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากสิทธิเรียกร้องขาดอายุความแล้วตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง ซึ่งเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น กรณีที่เกิดขึ้นนี้ทำให้หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นเสียประโยชน์ที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด หากมีกรณีทำนองเดียวกันนี้เกิดขึ้นในหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น ๆ ก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งอื่น ๆ นั้นด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองนั้นเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดของรัฐ ซึ่งได้รับการพัฒนามาเป็นเวลายาวนานกว่าความรับผิดของรัฐในทางอื่น เนื่องจากภารกิจของฝ่ายปกครองมุ่งผลในทางกฎหมาย และเกิดผลในทางข้อเท็จจริงทำให้การกระทำของฝ่ายปกครองอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้หลายลักษณะ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นก็จะมีปัญหาว่าฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบหรือไม่และภายใต้กฎหมายใด ซึ่งระบบกฎหมายเดิมนั้นถือหลักที่คล้ายคลึงกันว่าฝ่ายปกครอง

ไม่ต้องรับผิดชอบเนื่องจากอิทธิพลแนวความคิดที่ว่า “พระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิดได้” (The King can do no wrong) ส่งผลให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้รับความคุ้มครองไม่ต้องถูกฟ้องคดี แม้จะปฏิบัติหน้าที่แล้วก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อมานานาประเทศได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย แนวคิดในเรื่องนี้ก็กลายเป็นความเข้มข้นลง ระบบกฎหมายต่าง ๆ เริ่มยอมรับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองมากขึ้น โดยได้เริ่มพัฒนาหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองก่อน และต่อมามีค่อย ๆ ขยายตัวออกไปยังความรับผิดชอบในลักษณะอื่น ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองนั้นเป็นความรับผิดชอบที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในองค์การกระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อและก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก การเยียวยาความเสียหายมักจะเป็นการกำหนดค่าสินไหมทดแทน โดยพิจารณาจากองค์ประกอบความรับผิดชอบและความสัมพันธ์ในแง่ของความรับผิดชอบระหว่างฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่และบุคคลที่ได้รับความเสียหาย เพื่อกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง¹ แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อาจแบ่งได้เป็น 2 ระยะ คือ ก่อนบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหลังบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้²

แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ในสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น อำนาจในการปกครองประเทศเป็นของพระมหากษัตริย์ ทำให้การฟ้องร้องพระมหากษัตริย์หรือส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำได้ แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าว โดยให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัว แต่ก็ยังไม่สามารถฟ้องกระทรวง ทบวง และกรม ในฐานะที่เป็นหน่วยงานราชการของพระมหากษัตริย์ ต่อมาเมื่อได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 มาตรา 420 มาตรา 425 และมาตรา 426 ความรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จึงมีหลักเกณฑ์พอสรุปได้ ดังนี้

¹ อรรถ สกิต เศรษฐ์, “ปัญหาการออกคำสั่งให้นายกเทศมนตรีชำระค่าสินไหมทดแทนกรณีกระทำละเมิดต่อเทศบาล,” (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549), หน้า 30 –31.

² อัจฉรา จงสิทธิมหากุล, “การอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 : ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550), หน้า 10 – 13.

1. ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดที่ไม่ใช่การกระทำในหน้าที่หรือไม่อยู่ในทางการที่จ้างเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

2. ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการกระทำในหน้าที่หรือในทางการที่จ้าง ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบร่วมกันได้ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้วก็มีสิทธิฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวน กล่าวคือ สุดท้ายเจ้าหน้าที่ก็ยังคงต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในผลแห่งละเมิดนั้น

3. ในกรณีเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันกระทำละเมิดในการกระทำตามหน้าที่หรือในทางการที่จ้าง เจ้าหน้าที่ทั้งหมดต้องรับผิดชอบอย่าง “ลูกหนี้ร่วม”

จะเห็นได้ว่าที่ผ่านมาเมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ผู้เสียหายก็สามารถฟ้องทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่เพื่อเรียกให้ชดเชยค่าเสียหายได้ หากพิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดกระทำละเมิดจริงก็จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวและอาจจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายเป็นเงินจำนวนมากอันส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องให้หลักประกันการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ว่าเมื่อปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง รอบคอบอย่างวิญญูชนพึงจะมีแล้วหรือปฏิบัติหน้าที่เพียงประมาทเลินเล่อธรรมดา ก็จะไม่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหาย เว้นแต่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่หลังใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

หลังจากที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 โดยมีเจตนาที่จะแก้ไขข้อบกพร่องในกรณีที่น่าเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดมาใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งหมด แต่ได้กำหนดเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ที่เป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนเรื่องใดไม่ได้กำหนดไว้ก็ยังคงให้ใช้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นี้มีสาระแตกต่างจากบทบัญญัติในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หลายประการ สรุปได้ดังนี้

1. ให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบต่อผู้เสียหายโดยตรงในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรง แต่ภายหลังจากที่หน่วยงานของรัฐได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว เจ้าหน้าที่ที่จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

2. การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องชดใช้เต็มตามจำนวนความเสียหาย โดยต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ประกอบด้วย และถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมแล้ว ต้องหักส่วนแบ่งความรับผิดชอบออกด้วย

3. ในกรณีที่มีการละเมิดเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายคน ไม่ให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสัดส่วนแห่งความรับผิดชอบ

4. ในกรณีที่มีการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ให้นำหลักเกณฑ์กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนมาใช้บังคับโดยอนุโลม

5. มีการกำหนดอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและสิทธิไต่เบี่ยของหน่วยงานของรัฐซึ่งแตกต่างไปจากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

6. ผู้เสียหายอาจใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลหรือใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน

พื้นฐานแนวคิดเรื่องละเมิดมีลำดับการพัฒนามาจากหลักคิดทางศีลธรรมที่ว่า "จงอย่าทำร้ายผู้อื่นให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย" ในสังคมโบราณปรากฏให้เห็นหลักกฎหมายโรมัน เรื่อง หลักตาต่อตา ฟันต่อฟัน Lex Talionis (หลักแก้แค้น) แต่ภายหลังเมื่อสังคมมนุษย์ได้รวมกันก่อตั้งเป็นรัฐลำดับของการพัฒนาของการลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น ได้มีหลักห้ามประชาชนแก้แค้นกันเอง รัฐเข้ามาทำหน้าที่ในการลงโทษและแก้แค้นแทนผู้เสียหายตามบทลงโทษที่บัญญัติไว้ เมื่อมาถึงยุคกฎหมาย ๑๒ โต๊ะของพระเจ้าจัสติเนียนได้มีการปรากฏหลักความรับผิดชอบเพื่อละเมิดขึ้น โดยกำหนดให้ผู้ที่กระทำละเมิดเป็นลูกหนี้ของผู้เสียหาย มีหนี้ที่ต้องชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายในฐานะที่ผู้เสียหายเป็นเจ้าของหนี้ (หนี้ตามกฎหมายละเมิด) โดยมีหลักพื้นฐาน ได้แก่

1. จงอย่าทำร้ายผู้อื่นให้ได้รับความเสียหาย
2. จงดำรงชีวิตโดยชอบ และ
3. จงให้ความเป็นธรรมแก่ทุกคนในสิ่งที่ควรได้รับ

การตีความและปรับใช้กฎหมายละเมิด เมื่อความรับผิดชอบเพื่อละเมิดอยู่ภายใต้อิทธิพลของสังคมประชาธิปไตย (สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน) จากเดิมความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนที่เท่าเทียมกันมาสู่สภาพความเป็นจริงที่เอกชนฝ่ายหนึ่งมีฐานะที่มีเปรียบกว่าเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง (เนื่องด้วยเป็นผู้ประกอบธุรกิจ ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้เชี่ยวชาญ ฯลฯ) มีผลทำให้พัฒนาการของการปรับใช้หรือการตีความกฎหมายละเมิดขยายขอบเขตและสร้างมาตรฐานเพิ่มเติมสำหรับผู้ที่เหนือกว่า นอกจากนี้ในการพิจารณาค่าสินไหมทดแทนจาก "การเย้ยวยา" ความเสียหายที่แท้จริงได้ขยายขอบเขตไปจนถึงการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคมอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาของศาลในส่วน

common law ที่ตัดสินให้ผู้กระทำความผิดที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือสร้างความเดือดร้อนให้แก่สังคมต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมากกว่าการเยียวยาโดยมีลักษณะเป็นการลงโทษ ในขณะที่ฝ่าย civil law ได้มีการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงได้ ตัวอย่างประเทศไทยมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนอื่นนอกเหนือจากค่าสินไหมทดแทนตามปกติ ได้แก่ ค่าเสียหายต่อจิตใจ ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษ ในกรณีผู้ประกอบกรกระทำละเมิดต่อผู้บริโภคในความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย สรุปความได้ว่า

1. หลักพื้นฐานของเรื่องละเมิดได้แก่ หลักศีลธรรม
2. กฎหมายละเมิดมีพัฒนาการมาจากหลักการแก้แค้น
3. พัฒนาการจากหลักการแก้แค้นเป็นห้ามแก้แค้น (หน้าที่ต้องชดใช้)
4. พัฒนาการจากหน้าที่ต้องชดใช้เยียวยาความเสียหายที่แท้จริงเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบ

ต่อสังคม

ลักษณะของการกระทำละเมิด

1. กระทำต่อบุคคลอื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การกระทำ หมายถึง การเคลื่อนไหวอิริยาบถ โดยรู้สำนึกในการเคลื่อนไหวนั้น กล่าวคือ การเคลื่อนไหวนั้นมีผลมาจากความคิด ตกลงใจ และการกระทำตามที่ตกลงใจนั้น หากบุคคลเคลื่อนไหวโดยไม่รู้สำนึก เช่น สะดุ้ง ละเมอ หรือถูกจับมือให้กระทำ ดังนี้ ไม่ถือว่ามีกรกระทำ เพราะการเคลื่อนไหวต่าง ๆ นั้นไม่ใช่มีผลมาจากการคิด ตกลงใจ และกระทำตามที่ตกลงใจ³ การกระทำต่อบุคคลอื่นต้องเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นการกระทำที่ผู้กระทำไม่มีอำนาจที่จะกระทำตามกฎหมาย เช่น ทำร้ายร่างกายผู้อื่น ขับรถโดยประมาท หรือทำให้ทรัพย์สินของผู้อื่นเสียหาย เป็นต้น⁴

2. เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

กระทำโดยจงใจ หมายถึง กระทำโดยรู้สำนึกถึงผลหรือความเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำของตน ส่วนผลหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้นจะมากหรือน้อยเพียงใดไม่สำคัญ

กระทำโดยประมาทเลินเล่อ หมายถึงกระทำโดยไม่จงใจ แต่ไม่ได้ความระมัดระวังตามสมควร การกระทำอย่างใดเป็นประมาทเลินเล่อต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

³ จิตติ ดิงศภักดิ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 ว่าด้วยมูลแห่งหนี้, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 177.

⁴ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, กฎหมายเบื้องต้นทางธุรกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 89.

3. การกระทำนั้นเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย การกระทำละเมิดนั้น นอกจากจะต้องเข้าตามข้อ 1 และข้อ 2 แล้ว ยังต้องเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายด้วย หากการกระทำนั้นไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นแล้ว ไม่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิด ส่วนแค่ไหนเพียงใดจึงจะถือว่าเป็นความเสียหายนั้น ต้องอาศัยการวินิจฉัยของบุคคลธรรมดาหรือปกติชนที่คิดเห็นในสังคมโดยชอบเป็นมาตรฐาน เช่น ก. ยืนพิงรถยนต์ของ ข. ว่ากันตามกฎหมายไทยคงไม่ถือว่าเป็นความเสียหาย⁵

4. ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลของการกระทำ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลของการกระทำนี้ถือเป็นหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบฐานละเมิดที่สำคัญประการหนึ่ง ถึงแม้ถ้อยคำในตัวบทจะไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนเหมือนหลักเกณฑ์ข้ออื่น ๆ ก็ตาม ในการวินิจฉัยว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลของการกระทำตามหลักเกณฑ์ข้อนี้หรือไม่นั้น ควรจะต้องแยกพิจารณาเป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำโดยไม่ชอบของจำเลยกับความเสียหายที่โจทก์ได้รับหรือไม่ และความเสียหายที่เป็นผลมาจากการกระทำของจำเลยนั้นใกล้เคียงกว่าเหตุที่จะให้จำเลยรับผิดชอบหรือไม่⁶

ความเห็นของนักนิติศาสตร์ในเรื่องนี้มีอยู่หลายประการ เช่น

- (1) ความเสียหายนั้นต้องเป็นความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดของจำเลยโดยตรง
- (2) ความเสียหายนั้นต้องเป็นผลที่ใกล้ชิดกับการกระทำความผิด หรือ
- (3) ความเสียหายนั้นต้องเป็นความเสียหายที่ตามธรรมดาย่อมเกิดจากการกระทำนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม นักนิติศาสตร์เยอรมันได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ขึ้นเป็นทฤษฎีสำคัญ

2 ทฤษฎี คือ

- (1) ทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุหรือทฤษฎีเงื่อนไข
- (2) ทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม

หลักเกณฑ์ในสองทฤษฎีดังกล่าวส่งผลในทางกฎหมายแตกต่างกัน กฎหมายไทยนำหลักเกณฑ์จากสองทฤษฎีนี้มาใช้ร่วมกัน โดยนำทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุหรือทฤษฎีเงื่อนไขมาใช้เป็นหลักเบื้องต้น แล้วนำทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมมาใช้เป็นข้อยกเว้น⁷

⁵ ไพจิตร บุญญพันธุ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2546), หน้า 25.

⁶ วารี นาสกุล, คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้ (กรุงเทพฯ: จีระชัยการพิมพ์, 2553), หน้า 87-88.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 90-91.

ผลของการศึกษา

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในฐานะกระทำการแทนหน่วยงานของรัฐ เมื่อปฏิบัติหน้าที่แล้วหากเกิดความผิดพลาดเล็กน้อยก็จะต้องไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย เว้นแต่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามสัดส่วนความผิด และรับผิดชอบเฉพาะส่วนที่จะต้องรับผิด ไม่ต้องรับผิดในฐานะลูกหนี้ร่วมกันในมูลละเมิด อันเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้การบริการสาธารณะมีความคล่องตัว แต่ปัญหาอุปสรรคอันเกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยเฉพาะการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระตามกำหนด ทำให้การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายดังกล่าวมีความเสี่ยงต่อการขาดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อง การศึกษาปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด ผู้ศึกษาได้ศึกษาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 มาตรา 10 และมาตรา 12 เกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐและอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 ว่าด้วยอายุความฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิด และมาตรา 193/14 ว่าด้วยเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลง และยังศึกษาถึงมาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 56 และมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผลของการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้บังคับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด สรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้บังคับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดและกรณีอายุความสะดุดหยุดลง

การใช้บังคับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดนั้นพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง กำหนดอายุความสองปีนับแต่หน่วยงานรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย และหากหน่วยงานเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วมี

ความเห็นที่ต้องรับผิดชอบ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ส่วนสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทั้งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสองและตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 เจ้าหน้าที่แห่งสิทธินั้นจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความที่กฎหมายกำหนด มิฉะนั้นสิทธิเรียกร้องย่อมขาดอายุความตามมาตรา 193/9 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์แล้ว สรุปผลของการวิเคราะห์ในประเด็นนี้ได้ว่ามาตรา 193/14 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดเรื่องอายุความสะดุดหยุดลงไว้ แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมกรณีที่จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐ เช่น ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อถูกคำสั่งให้ชดใช้เงินย่อมตกอยู่ในฐานะลูกหนี้ หากเจ้าหน้าที่ผู้ชดใช้นั้นได้ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้เงินดังกล่าว มาตรา 193/14 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้กำหนดไว้ว่าเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง มีเพียงปรากฏในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 534/2557 ซึ่งวินิจฉัยไว้ว่าการที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ 60 ของความเสียหายทั้งหมดเป็นเงิน 185,344.20 บาท โดยทำคำสั่งระบุว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง จึงเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ใช้สิทธิเรียกร้องซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกับการฟ้องคดีเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง ตามมาตรา 193/14(5) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ากรณีที่อายุความสะดุดหยุดลงในระหว่างการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเพียงคำพิพากษาของศาลยุติธรรมและคำสั่งของศาลปกครองเป็นการเฉพาะกรณีเท่านั้น ยังไม่มีตัวบทกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้บังคับแก่กรณีอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันที่อาจเกิดขึ้นอีก

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นี้ เป็นคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้มีการชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ต้องมีหนังสือเตือนเพื่อให้มีการชำระภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่ง และขาย

ทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ โดยใช้วิธีการยึดอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะพิจารณาโดยใช้เหตุผลใด ๆ วัตถุประสงค์สุดท้ายก็เพื่อให้การบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล ซึ่งในปัจจุบันพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ประกาศใช้ไปเรียบร้อยแล้ว ในส่วนของการบังคับทางปกครองก็มีแนวทางปฏิบัติกำหนดไว้เฉพาะการบังคับทางปกครองในด้านภาษีอากรเท่านั้น แต่แนวทางของการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีเพียงกำหนดไว้ในมาตรา 57 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ว่า "วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นโดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดและปฏิบัติงานในสังกัดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต้องบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 57 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังกล่าว ซึ่งบางหน่วยงานก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้บรรลุผล แต่บางหน่วยงานซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ เนื่องจากคำสั่งทางปกครองที่เกิดจากผู้บริหารท้องถิ่นนั้น เมื่อเทียบกับคำพิพากษาของศาลแล้วมีความศักดิ์สิทธิ์ต่างกัน การขอสืบทรัพย์จากหน่วยงานต่าง ๆ ขาดการให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทำให้ขั้นตอนการบังคับทางปกครองล่าช้า เกิดผลเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ อีกทั้งยังเสี่ยงต่อการขาดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอีกด้วย ซึ่งส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายดังกล่าว โดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอาจจะตกเป็นผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแทนผู้กระทำผิดที่แท้จริงได้ ปัญหาดังกล่าวข้างต้นยังพบปัญหาอีกว่าในกรณีมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ในสังกัด หากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายได้โอนย้ายไปดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดใหม่ แนวทางในการปฏิบัติในการใช้สิทธิเรียกร้องและการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะปฏิบัติอย่างไร

ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอายุความการใช้บังคับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและกรณีอายุความสะดุดหยุดลง ตลอดจนปัญหา

เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 และมาตรา 12 ในปัจจุบันบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

1. ควรเพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

" ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้กระทำการอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี ซึ่งเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง "

2. ควรเพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองและวรรคสามของมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

" ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามที่กำหนด ให้หน่วยงานของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ตามสมควรแก่กรณี

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายโอนย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐหน่วยอื่น ให้หน่วยงานของรัฐหน่วยอื่นนั้นดำเนินการตามวรรคสองแทนหน่วยงานของรัฐหน่วยเดิมเมื่อได้รับแจ้งจากหน่วยงานของรัฐหน่วยเดิม "

การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 10 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามข้อเสนอแนะดังกล่าว จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดียิ่งขึ้น ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดคงปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานเดิมหรือโอนย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐหน่วยอื่นแล้ว

บรรณานุกรม

จิตติ ดิงศภัทย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 ว่าด้วยมูลแห่งหนี้.

พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. กฎหมายเบื้องต้นทางธุรกิจ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

ไพจิตร ปุญญพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2546.

วารี นาสกุล. คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิควรรได้. กรุงเทพมหานคร: จีรัชการพิมพ์, 2553.

อรัญ สกิตเศษฐ. ปัญหาการออกคำสั่งให้นายกเทศมนตรีชำระค่าสินไหมทดแทนกรณีกระทำละเมิดต่อเทศบาล. สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549.

อัจฉรา จงสิทธิมหากุล. การอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539: ศึกษาเฉพาะกรณี กรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550.