

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดและข้อความคิดเกี่ยวกับ การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ระยะเวลา และอายุความ

ความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐ (State Agency) และเจ้าหน้าที่ (the Official) ต่อบุคคลภายนอกระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ด้วยกันเอง เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (Civil and Commercial Code) ประกอบกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (Act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996)) โดยหลักเกณฑ์ความรับผิดทั่วไป เช่น การกระทำอย่างไรเป็นละเมิด หลักเกณฑ์การกำหนดค่าสินไหมทดแทน คงเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เว้นแต่กรณีที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องใดไว้ หรือเป็นกรณีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะก็ต้องนำหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ไปบังคับ เช่น การพิจารณาว่าเมื่อเกิดความรับผิดทางละเมิดขึ้นแล้วใครจะเป็นผู้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ความเสียหายต่อบุคคลภายนอก ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดเพียงใด จะใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความเท่าใด เป็นต้น¹ อย่างไรก็ตาม แม้การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จะมีพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางแพ่ง แต่การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งมีได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัว (Private) ของเจ้าหน้าที่ จึงมีความแตกต่างจากการกระทำของเอกชนตามหลักกฎหมายแพ่ง²

วัตถุประสงค์การศึกษาในบทนี้ จึงมุ่งเน้นศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด (Liability for a Wrongful Act) ข้อความคิดเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (Compensation) ระยะเวลา (Period of Time) และอายุความ (Limitation Period) ทั้งตามกฎหมายของไทยและ

¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์. หน้า 393.

² พัทธมา จิตรรมหิมา. (2558). *ทิศทางแห่งการพัฒนากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. *บทความความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 3.

ต่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงทฤษฎีว่ามีที่มา แนวคิด และหลักการอย่างไร โดยมีรายละเอียดในแต่ละหัวข้อ ดังนี้

2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

ในอดีตเมื่อมนุษย์รวมตัวกันเป็นสังคมในยุคโบราณนั้น การประทุษร้ายกันและกัน ในสังคมมนุษย์ยุคนั้นมีวิธีการที่ยอมรับเป็นการทั่วไปว่าเป็นการชดใช้ความเสียหาย คือการให้ผู้เสียหายมีอำนาจแก้แค้นผู้ที่ประทุษร้ายตนได้ โดยลำพังแบบที่เรียกว่า ตาต่อตา ฟันต่อฟัน ต่อมาสังคมมนุษย์เจริญมากขึ้น ถึงขนาดมีผู้นำกลุ่มตลอดจนกระทั่งมีรัฐและผู้ปกครองรัฐ จึงได้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับการรักษาความสงบภายในรัฐ โดยมีการกำหนดระเบียบและข้อกำหนด ความประพฤติของประชาชนให้ถือว่าการฝ่าฝืนข้อกำหนดหรือข้อห้าม เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะลงโทษ การปล่อยให้มีการแก้แค้นระหว่างผู้เสียหายกับผู้ประทุษร้ายยังทำให้เกิดความไม่สงบมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างการลงโทษทางอาญาต่อผู้กระทำความผิดโดยรัฐ เพื่อให้เกิดความสงบสุขและเพื่อปราบปรามมิให้มีการกระทำเช่นนั้นอีก ส่วนผู้เสียหายซึ่งควรจะได้รับการชดใช้เยียวยาเพื่อความเสียหายที่ตนได้รับ กำหนดให้มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหายอันเนื่องจากการประทุษร้ายนั้น ได้อีกส่วนหนึ่งเรียกว่า “กฎหมายลักษณะละเมิด”³

แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดในทางละเมิดนั้นมีหลักอยู่สองแนวคิด ประการหนึ่ง คือ แนวคิดพื้นฐานที่มาจากหลักการคุ้มครองของบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหาย ซึ่งแนวคิดนี้จะไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบภายในด้านจิตใจของผู้กระทำ เพราะถือว่าความผิดของมนุษย์เป็นองค์ประกอบภายในจิตใจไม่อาจถูกพิจารณาได้ และอีกแนวคิดหนึ่ง ถือว่าความเสียหายที่จะมีผู้รับผิดชอบชดใช้เยียวยาได้นั้น ต้องเกิดจากการกระทำของบุคคลซึ่งจงใจกระทำหรือกระทำลง โดยขาดความระมัดระวังเท่านั้น ซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานที่มีหลักจากการคุ้มครองเสรีภาพของบุคคล ผู้กระทำมากกว่ามุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย

2.1.1 ทฤษฎีความผิดตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิด

ทฤษฎีความผิด (Theory of Fault) หรือความรับผิดที่อยู่บนพื้นฐานของความผิด (Liability Based on Fault) มีหลักว่า ผู้ก่อความเสียหายจะต้องรับผิดก็ต่อเมื่อกระทำโดยจงใจ (Intentional Act) หรือประมาทเลินเล่อ (Negligent Act) ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวได้รับอิทธิพลทางศาสนา โดยมีการยอมรับหลักที่ว่าผู้ก่อความเสียหายจะต้องรับผิดต่อเมื่อการกระทำของตนเป็นความผิด หรือหลัก

³ สุขุม สุภนิคย์. (2553). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ. หน้า 1.

ไม่มีความรับผิด ถ้าปราศจากความผิด (Liability as a Result of Fault)⁴ โดยความรับผิดทางละเมิดตาม ทฤษฎีความผิดมีองค์ประกอบส่วนที่เป็นการกระทำ และองค์ประกอบเรื่องความจงใจหรือประมาท เลินเล่อที่เป็นส่วนหนึ่งของความผิด (Fault) และต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างความผิดและความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ได้รับความเสียหาย จึงจะเป็นละเมิดได้⁵ ผู้เสียหายในคดีละเมิดต้องพิสูจน์เหตุในการฟ้องคดีให้ครบองค์ประกอบของความผิดว่ามีการกระทำหรือไม่ โดยฝ่าฝืนหน้าที่หรือไม่ โดยผิดกฎหมายหรือไม่ การกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทหรือไม่ และความเสียหายนั้นเป็นผลมาจากความผิดของผู้กระทำหรือไม่⁶ ทฤษฎีความผิดนี้ มีสำนักกฎหมายธรรมชาติยืนยันแนวคิดวาติคิสและเสรีภาพในความเป็นตัวตนของมนุษย์รวมถึงทรัพย์สินควรได้รับการยอมรับ ดังนั้นในการล่วงละเมิดต่อสิทธิของบุคคลควรจะได้รับการพิสูจน์อย่างเป็นธรรม ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าก่อความเสียหายจะต้องถูกพิสูจน์ว่าเป็นผู้มีความผิด (Fault)⁷ โดยแนวคิดตามทฤษฎีความผิดมีพื้นฐานจากหลักการคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลผู้กระทำมากกว่ามุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ซึ่งแนวคิดนี้ในปลายศตวรรษที่ 19 มีชัดเจนมากขึ้นว่าจะต้องมีความผิดจึงจะรับผิดได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักที่ว่า No Liability without Fault หรือที่เรียกว่า Fault Theory ที่เชื่อกันว่าเป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากระบบการค้าเสรี (Laissez-Faire) และการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป เพื่อช่วยให้เกิดความกล้าเสี่ยงต่อการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้น⁸

สำหรับกฎหมายไทย ถือทฤษฎีความผิดเป็นหลัก (Theory of Fault) คือต้องมีองค์ประกอบในเรื่องจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการทำให้เกิดความเสียหายปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420⁹ ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทของหลักความรับผิดทางละเมิด¹⁰

⁴ กิริติ บัวสด. (2564). *ปัญหาการฟ้องชำระค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 29.

⁵ ไพจิตร บุญญพันธ์. (2553). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หลักกฎหมายลักษณะละเมิด ข้อเสนอพื้นฐานความผิดกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ. หน้า 11.

⁶ ประยูร กันไพเราะ. (2554). *ความรับผิดทางละเมิดในความเสียหายทางจิตใจที่เกิดขึ้นกับผู้ได้รับความเสียหายลำดับสอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 20-21.

⁷ ไสลเกษ วัฒนพันธ์. (2563). *เอกสารประกอบคำบรรยายเนติบัณฑิต วิชากฎหมายลักษณะละเมิด* ภาคเรียนที่ 1 สมัยที่ 73. กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์. หน้า 4.

⁸ สุขุม สุขนิคย์. *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3*. หน้า 7-10.

⁹ มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

ทั้งนี้ มีตัวอย่างทฤษฎีความผิดตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิด ดูได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4823/2548¹¹ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 292/2542¹²

¹⁰ กุลธรา วุฒิสารวัฒนา. (2558). *ปัญหากฎหมายในการเยียวยาผู้เสียหายที่ถูกกระทำละเมิดจรรยาบรรณวิชาชีพการ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มหาวชิราวุฒยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์. หน้า 21-22.

¹¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4823/2548 จำเลยที่ 1 เป็นเจ้าพนักงานที่ดิน มีหน้าที่รับผิดชอบทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้แก่ที่ดินของประชาชนในเขตพื้นที่ เมื่อปรากฏหลักฐานชัดเจนในสารบัญชีทะเบียนทั้งในโฉนดที่ดินฉบับหลวงและฉบับเจ้าของว่าที่ดินที่โจทก์ผู้รับซื้อฝากและ น. ผู้ขายฝากมาขึ้นคำร้องขอจดทะเบียนขายฝากต่อจำเลยที่ 1 เป็นที่ดินที่ น. ผู้ขายฝากได้มาโดยการเช่าซื้อจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันตกอยู่ในบังคับห้ามโอนตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยวิสัยของจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่ดินของกรมที่ดินจำเลยที่ 2 ย่อมทราบและตระหนักดีว่าจะรับผิดชอบทะเบียนสิทธิและนิติกรรมการขายฝากให้แก่โจทก์และ น. ไม่ได้ เพราะเป็นนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 แต่จำเลยที่ 1 กลับดำเนินการรับผิดชอบการขายฝากให้การกระทำของจำเลยที่ 1 จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการของกรมที่ดิน จำเลยที่ 2 โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย อันเป็นการทำละเมิดต่อโจทก์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420

¹² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 292/2542 จำเลยที่ 2 เป็นแพทย์ผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบโรคศิลปะสาขาแพทย์ และเป็นผู้อำนวยการพิเศษ ในแขนงสาขาวิชาศัลยศาสตร์ตกแต่งจากประเทศญี่ปุ่น จำเลยที่ 2 กระทำการผ่าตัดหน้าอกโจทก์ที่มีขนาดใหญ่ให้มีขนาดเล็กลงตามสภาพปกติที่โรงพยาบาลจำเลยที่ 1 หลังผ่าตัดแล้วจำเลยที่ 2 นัดให้โจทก์ไปผ่าตัดแก้ไขที่คลินิกจำเลยที่ 2 อีก 3 ครั้ง แต่อาการไม่ดีขึ้น โจทก์จึงให้แพทย์อื่น ทำการรักษาต่อโดยเดิมจำเลยที่ 2 ทำการผ่าตัดหน้าอกในวันที่ 12 เมษายน 2537 รักษาตัว ที่โรงพยาบาล 1 วัน วันที่ 13 เมษายน 2537 จำเลยที่ 2 อนุญาตให้โจทก์กลับบ้าน วันที่ 15 เมษายน 2537 จำเลยที่ 2 เปิดแผลพบมีน้ำเหลืองไหลบริเวณปากแผลทรวงอก ไม่มีร่องรอย มีก้อนเนื้ออยู่บริเวณ รักแร้ด้านขวา เต้านมด้านซ้ายมีขนาดใหญ่กว่าด้านขวา และส่วนที่เป็นหัวนมจะมีบาดแผลที่คล้ายเกิดจากการถูกไฟไหม้ จำเลยที่ 2 ระบุว่าเกิดจากการผิดพลาดในการผ่าตัดแล้วแจ้งว่าจะดำเนินการแก้ไขให้ จำเลยที่ 2 นัดให้โจทก์ไปทำแผลดูดน้ำเหลืองออกจากบริเวณทรวงอก และได้มีการผ่าตัดแก้ไขทรวงอกอีก 3 ครั้งแต่โจทก์เห็นว่าทรวงอกไม่มีสภาพดีขึ้น ประกอบกับระยะเวลาว่างเลยมานานจึงเปลี่ยนแพทย์ใหม่ และแพทย์ที่ทำการรักษาต่อจากจำเลยที่ 2 ได้ทำการผ่าตัดเพื่อแก้ไขทรวงอก 3 ครั้ง จนมีสภาพทรวงอกดีขึ้นกว่าเดิม การที่แพทย์ต้องทำการผ่าตัดแก้ไขอีก 3 ครั้ง แสดงว่าจำเลยที่ 2 ผ่าตัดมาไม่เรียบร้อยต้องแก้ไขยิ่งกว่านั้นการที่โจทก์ให้จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นแพทย์เชี่ยวชาญด้านศัลยกรรมด้านเลเซอร์ผ่าตัด แสดงว่าจำเลยที่ 2 มีหน้าที่ต้องใช้ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์เป็นพิเศษ การที่จำเลยที่ 2 ผ่าตัดโจทก์เป็นเหตุให้ต้องผ่าตัดโจทก์เพื่อแก้ไขถึง 3 ครั้ง ย่อมแสดงว่าจำเลยที่ 2 ไม่ใช้ความระมัดระวังในการผ่าตัดและไม่แจ้งให้ผู้ป่วยทราบถึงขั้นตอนการรักษาระยะเวลาและกรรมวิธีในการดำเนินการรักษาจนเป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหาย นับว่าเป็นความประมาทเลินเล่อของจำเลยที่ 2 ถือได้ว่าจำเลยที่ 2 ทำละเมิดต่อโจทก์

2.1.2 ทฤษฎีรับภัยตามแนวคิดความรับผิดชอบทางละเมิด

ทฤษฎีรับภัย (Théorie du Risque) เป็นแนวคิดความรับผิดชอบทางละเมิดที่มีก่อนศตวรรษที่ 19 โดยมีกำเนิดในกฎหมายฝรั่งเศส แนวคิดนี้ถือว่า เมื่อมีความเสียหายต้องมีการชดใช้เยียวยา โดยมีพื้นฐานจากหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหาย ความรับผิดชอบในแนวคิดนี้จะไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบภายในด้านจิตใจของผู้กระทำว่าจะกระทำโดยจงใจหรือขาดความระมัดระวังแต่ประการใด เพราะหากมีความเสียหาย ก็ต้องมีผู้ที่ต้องชดใช้ เนื่องจากแนวคิดนี้ถือว่าความคิดของมนุษย์เป็นองค์ประกอบภายในจิตใจไม่อาจถูกพิจารณาได้ หลักการนี้กฎหมายมุ่งคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคล โดยไม่ได้มุ่งเน้นที่ความจงใจหรือประมาทเลินเล่อแต่จะพิจารณาถึงความเสียหายมากกว่า¹³ ทฤษฎีนี้มีข้อดีในด้านการคุ้มครองผู้เสียหายว่าถึงอย่างไรเสีย หากมีความเสียหายเกิดขึ้นและรู้ว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำ ผู้เสียหายก็จะได้รับความคุ้มครองโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาไปถึงเจตนาหรือความประมาทของผู้กระทำโดยมีเหตุผลสนับสนุนทฤษฎีอยู่ 2 ข้อ¹⁴ คือ

1) เหตุผลทางกฎหมาย ผลแห่งความรับผิดชอบทางละเมิด คือการบังคับให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายเท่านั้น จึงมิใช่เป็นการลงโทษเช่นเดียวกับความรับผิดชอบอาญา ดังกฎเกณฑ์เรื่องละเมิดจึงไม่ควรคำนึงถึงความผิดเช่นเดียวกับกฎเกณฑ์ทางอาญา ดังนั้นหากเพียงแต่เป็นผู้ก่อความเสียหายก็ควรถือเป็นการละเมิดแล้ว

2) เหตุผลทางพฤติกรรม ความเสียหายที่เกิดขึ้นแม้จะหาผู้รับผิดชอบได้ก็ไม่ควรจะให้ผู้เสียหายเป็นผู้รับเคราะห์ โดยความเสียหายมิได้เกิดจากการกระทำของเขา ดังนั้น หากเพียงแต่พิจารณาว่าภัยนั้นเป็นผลเพราะเกิดขึ้นจากเหตุใด และเหตุนั้นใครเป็นผู้ก่อผู้หนึ่งย่อมต้องเป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น

หลักทั่วไปของหลายประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สมาพันธรัฐสวิส ฯลฯ ต่างคงยอมรับหลักเกณฑ์ในเรื่องว่า ความรับผิดชอบทางละเมิดต้องมีความผิดอยู่ด้วย ซึ่งมีบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสซึ่งรับหลักทฤษฎีรับภัย สำหรับประเทศไทย ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีบางมาตราที่ใช้แนวคิดของทฤษฎีรับภัยอยู่บ้าง เช่น มาตรา 421¹⁵ ในเรื่องของการใช้สิทธิเกินส่วน (l'Abus de Droit) ถือว่าเป็นการใช้สิทธิผิดจากปกติธรรมดา (Exercice Anormal)

¹³ สุขุม สุภนิษฐ์, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3, หน้า 7.

¹⁴ สายสุดา นิงสานนท์, (2525), *ความรับผิดชอบเด็ดขาดในกฎหมายลักษณะละเมิด*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 39.

¹⁵ มาตรา 421 การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย

ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ย่อมทำให้เกิดความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นได้ และมาตรา 437¹⁶ ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า แม้ผู้ครอบครองหรือควบคุมจะได้พิสูจน์แล้วว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังแล้วก็ตาม ก็ยังหาพยานผิดไม่ จะพยานผิดต้องพิสูจน์เหตุสุดวิสัย หรือความผิดของผู้เสียหายเท่านั้น ซึ่งแนวคิดทฤษฎีรับภัยนี้เทียบตรงกับการตีความตามมาตรา 1384 วรรคหนึ่ง¹⁷ แห่งประมวลแพ่งฝรั่งเศส¹⁸ ทั้งนี้ มีตัวอย่างทฤษฎีรับภัย ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3076/2522¹⁹

ทฤษฎีรับภัย จึงมีความแตกต่างกับทฤษฎีความผิด เพราะทฤษฎีความผิดผู้กระทำต้องกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ จึงจะถือว่ากระทำผิดละเมิด ในขณะที่ทฤษฎีรับภัย

¹⁶ มาตรา 437 บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง

ความข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงผู้มิไว้ในครอบครองของตน ซึ่งทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ หรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย

¹⁷ Article 1384 On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde.

¹⁸ จี๊ด เศรษฐบุตร. (2550). *หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 114-115.

¹⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3076/2522 จำเลยที่ 3 เจ้าของรถยนต์สี่ล้อสี่ประตูกับเพื่อนที่ปั้มน้ำมันของจำเลยที่ 2 จำเลยที่ 3 เมาจึงเข้าไปนอนหลับอยู่ในรถยนต์ จำเลยที่ 1 เป็นลูกจ้างปั้มน้ำมัน ขับรถไปส่งผู้ที่มาดื่มสุราแล้วไปเกิดเหตุศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษาให้จำเลยที่ 1 ใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ 48,030 บาท กับดอกเบี้ยยกฟ้องจำเลยที่ 2 และจำเลยที่ 3 โจทก์ฎีกา

ศาลฎีกาวินิจฉัยข้อกฎหมายว่า ตามรูปคดีเชื่อได้ว่า จำเลยที่ 3 นอนหลับมาในรถคันที่เกิดเหตุ และจำเลยที่ 1 ขับรถไปโดยไม่ได้รับความยินยอมจากจำเลยที่ 3 ถือไม่ได้ว่าขณะเกิดเหตุ จำเลยที่ 3 ครอบครองหรือควบคุมหรือดูแลยานพาหนะใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล ตามความหมายในมาตรา 437 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จำเลยที่ 3 จึงไม่ต้องร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ 1 ดังที่โจทก์ฎีกาขึ้นมา

หมายเหตุมาตรา 437 เป็นบทบัญญัติสันนิษฐานความผิดฐานละเมิด โดยเฉพาะกรณียานพาหนะ เช่น รถยนต์ ให้ผู้ครอบครองหรือควบคุมดูแลรับผิดชอบในผลแห่งละเมิด เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือความผิดของผู้เสียหายเอง ความประสงค์ของกฎหมายมีดังนี้ ศาลจึงวินิจฉัยว่าทั้งผู้ครอบครองและผู้ควบคุมดูแลต้องรับผิดชอบทั้งสองคน ไม่ใช่คนหนึ่งหรืออีกคนหนึ่ง (ฎีกาที่ 912/2477) คดีนี้เจ้าของรถมาสูรานอนหลับอยู่ในรถ จะว่าไม่ได้ครอบครองรถในเวลาที่จำเลยที่ 1 ขับรถไปส่งเพื่อนโดยพลการ เห็นจะไม่ตรงกับยึดถือเพื่อตนเอง ตามมาตรา 1367 จำเลยที่ 1 กลับใจเอารถไปขายเมื่อใดคงเป็นหลักทรัพย์เมื่อนั้นไม่ใช่ยกออก เพราะมิได้แย่งครอบครองมาตั้งแต่ต้น การที่เจ้าของครอบครองรถด้วยวิธีนอนหลับอยู่ในรถ คู่ก็ไม่เห็นจะเป็นวิธีที่น่าจะอ้างข้อแก้ตัวว่าสุดวิสัยได้อย่างไร

ไม่ต้องมีองค์ประกอบในเรื่องดังกล่าว ทฤษฎีรับภัยไม่ได้รับการยอมรับในศตวรรษที่ 19 ด้วยเหตุผลว่า ทฤษฎีนี้สกัดกั้นความเจริญของมนุษย์ เพราะมนุษย์ต้องเคลื่อนไหวประกอบกิจการ ถ้าถือว่ามนุษย์ต้องรับผิดชอบในภัยพิบัติทุกกรณีที่ดินมีส่วนเกี่ยวข้องก็จะไม่มีผู้ใดกล้าคิดทำอะไร ดังนั้น เกณฑ์จำกัดความรับผิดในทางแพ่งที่ถือเอาความผิด (Fault) หรือความประมาทเลินเล่อ ในหน้าที่ป้องกันความเสียหายจึงเข้ามามีบทบาทในกฎหมายละเมิดมากขึ้นและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม ในศตวรรษที่ 20 เมื่อความเจริญทางวิชาการและเทคโนโลยีมากขึ้น ทำให้เป็นที่ประจักษ์ว่าความเสียหายอันเกิดจากกิจกรรมหรือวิถีทางแห่งการดำรงชีวิตของมนุษย์เกิดขึ้นจากเหตุอันหาความผิดแก่ ๆ ของมนุษย์มิได้ จึงทำให้หลักความผิดโดยปราศจากความผิดกลับฟื้นขึ้นมา ใช้กับความเสียหายอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะได้อธิบายถึงเรื่องนี้ในหัวข้อถัดไป

2.1.3 ทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัดในการกำหนดให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

แนวคิดหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) เป็นหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิด (Liability without Fault) มีชื่อเรียกต่างกันว่า ความรับผิดเด็ดขาด ในทางละเมิด (Strict Liability) หรือบางกรณีใช้คำว่าทฤษฎีความรับผิดโดยสมบูรณ์ (Absolute Liability) ทฤษฎีนี้มีพื้นฐานมาจากการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหาย ซึ่งเป็นแนวคิดที่พัฒนาไปไกลขนาดที่จะไม่พิจารณาเหตุแห่งความเสียหาย เพียงแต่มีความเสียหายเกิดขึ้นก็สามารถให้มีการชดใช้ได้ ซึ่งในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) มีหลักที่ศาลถือเป็นเครื่องกำหนดหน้าที่นำสืบในคดีประมาทซึ่งความเสียหายเกิดขึ้นโดยสาเหตุจากทรัพย์ เรียกว่าหลัก *res ipsa loquitur*²⁰ (Thing speaks for itself.) ซึ่งเป็นหลักที่ความเสียหายเกิดขึ้นเพราะทรัพย์สิน

²⁰ ที่มาของหลัก *res ipsa loquitur* เกิดจากคดีระหว่าง *Byrne v. Boadle* (1863) ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ถังแป้งตกลงมาจากที่เก็บสินค้าของจำเลยถูกโจทก์ซึ่งเดินผ่านในบริเวณถนนนั้นได้รับบาดเจ็บ ข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นถูกอ้างเป็นพยานหลักฐาน แต่ไม่สามารถพิสูจน์ถึงความประมาทเลินเล่อของผู้เป็นเจ้าของคลังสินค้า ในการชดเชยความเสียหายแก่โจทก์ ศาลกล่าวว่าเหตุการณ์ย่อมแจ้งชัดอยู่ในตัวเอง (The thing speaks for itself.) พยานหลักฐานของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเพียงพอแล้วที่จะวินิจฉัยถึงความประมาทเลินเล่อ ความเห็นของศาลในคดีนี้เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าเหตุการณ์ปกติแล้วจะไม่เกิดขึ้น ถ้าหากว่าเจ้าของคลังสินค้าได้ใช้ความระมัดระวัง ในกรณีเหตุการณ์เกิดขึ้นเนื่องจากการขาดความระมัดระวัง จำเลยซึ่งเป็นเจ้าของคลังสินค้ามีหน้าที่ที่จะแสดงให้เห็นว่าเหตุการณ์เกิดขึ้นอย่างไร หรือในคดีระหว่าง *Scott v. London & St. Katherine's Docks Co.* (1865) ข้อเท็จจริงได้ความว่าจำเลยเก็บกระสอบบรรจุน้ำตาลไว้ในโรงเก็บสินค้าข้างทางในวันเกิดเหตุ โจทก์เดินผ่านมาปรากฏว่า มีน้ำตาลหลายกระสอบไหลลงมาจากโจทก์ได้รับบาดเจ็บ ศาลเห็นว่าตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นฟังได้ในเบื้องต้นว่าจำเลยประมาทในการเก็บรักษาน้ำตาล จึงเป็นหน้าที่ของจำเลยที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังพอสมควรแล้ว มิฉะนั้น ต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ ผู้พิพากษา William Erle C.J. กล่าวไว้ในคดีนี้ว่า “But where the thing is shown to be under the management of the defendant or his servants.

ของสิ่งนั้นแสดงอยู่ในตัวเองว่ามีข้อบกพร่องเกิดขึ้นจากผู้ใดผู้หนึ่งแน่นอน กล่าวคือ เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นสิ่งที่ปรากฏนั้นย่อมแสดงชัดโดยตัวของมันเองว่าต้องเกิดจากความประมาทเลินเล่อของผู้ใดผู้หนึ่งแน่นอน ศาลจึงยกประโยชน์แก่ผู้เสียหายที่จะอาศัยข้อเท็จจริงเป็นพยานแห่งความประมาทของจำเลยทำให้โจทก์นำสืบได้ง่ายขึ้นแทนที่จะต้องพิสูจน์ถึงขนาดแห่งความระมัดระวังของจำเลยให้ยุ่งยาก²¹

หลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด ปรากฏในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 5²² กำหนดให้ผู้ประกอบการทุกคนที่อยู่ในห่วงโซ่ของการจัดจำหน่ายสินค้าทั้งหมดต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย และหลัก *res ipsa loquitur* (Thing speaks for itself.) กำหนดอยู่ในมาตรา 6²³ ที่ให้ผู้เสียหายพิสูจน์เพียงว่า ผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากสินค้าของผู้ประกอบการและการใช้หรือการเก็บรักษาสินค้านั้นเป็นไปตามปกติธรรมดา แต่ไม่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของผู้ประกอบการใด²⁴

And the accident is such as in the ordinary course of things does not happen if those who have the management use proper care, it affords reasonable evidence, in the absence of explanation by the defendant, that the accident arose from want of care". คำกล่าวข้างบนถอดความเป็นภาษาไทยได้ว่า “เมื่อสิ่งซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายนั้นอยู่ภายใต้การจัดการของจำเลยหรือลูกจ้างของเขาและและเหตุการณ์ธรรมดาแล้วจะไม่เกิดขึ้น ถ้าหากว่าบุคคลซึ่งมีหน้าที่จัดการนั้นได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร กรณีดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานที่รับฟังได้ โดยปราศจากการอธิบายของจำเลยว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเกิดจากการขาดความระมัดระวัง”

กรณีนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า คดีระหว่าง *Byrne V. Boadle* (1863) และคดีระหว่าง *Scott V. London & St. Katherine's Docks Co.* (1865) จึงเป็นที่มาของหลัก *res Ipsa loquitur* ซึ่งใช้ในประเทศที่ใช้กฎหมาย Common Law

²¹ สุขุม สุภนิตย์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 166-168.

²² มาตรา 5 ให้ผู้ประกอบการทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย และสินค้านั้น ได้ขายให้แก่ผู้บริโภคแล้ว ไม่ว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการหรือไม่ก็ตาม

²³ มาตรา 6 เพื่อให้ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีแทนตามมาตรา 10 ต้องพิสูจน์ว่าผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากสินค้าของผู้ประกอบการและการใช้หรือการเก็บรักษาสินค้านั้นเป็นไปตามปกติธรรมดาแต่ไม่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของผู้ประกอบการผู้ใด

²⁴ ศักดา ธนิตกุล. (2559). *กฎหมายความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 68-69.

2.2 แนวคิดและหลักการการกำหนดค่าสินไหมทดแทน

เมื่อมีการทำละเมิดเกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น อันได้แก่ สิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอื่นใด ดังนั้น ผู้ที่ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายจากการทำละเมิดนั้น โดยผู้ทำละเมิดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกละเมิด เนื่องจากการทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น เมื่อมีการทำละเมิดหนึ่งจะเกิดขึ้นทันที ส่งผลให้ผู้กระทำละเมิดมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และผู้เสียหายก็มีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้²⁵ โดยถือตามหลักการให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนที่จะมีการละเมิด หากทำไม่ได้ก็ต้องมีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438²⁶ แสดงให้เห็นว่าค่าสินไหมทดแทนในกรณีละเมิดจะเกิดขึ้นเมื่อมีการกระทำละเมิด²⁷

ความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นบ่อเกิดแห่งหนี้ (Sources de l'Obligation) กล่าวคือ ก่อนที่จะมีผลเป็นละเมิดขึ้นหรือก่อนที่จะมีการกระทำอันเกิดความเสียหายแก่เอกชนนั้น ยังไม่มีหนี้เกิดขึ้นในระหว่างผู้เสียหายและผู้ละเมิด ผู้เสียหายไม่ได้เป็นเจ้าของหนี้ผู้ละเมิดหรือว่าผู้ละเมิดก็ได้เป็นลูกหนี้แก่ผู้เสียหายแต่อย่างใด ทั้งสองฝ่ายต่างมีสภาพเป็นบุคคลที่มีความอิสระ ไม่มีผู้ใดสามารถบังคับผู้ใดได้ ครั้นเกิดการกระทำอันขัดขึ้นต่อกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นขึ้น คือเกิดความรับผิดชอบต่อละเมิดขึ้น จึงได้เกิดมีหนี้ที่ผู้ละเมิดจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ดังนั้น ความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นบ่อเกิดแห่งหนี้²⁸

2.2.1 ความหมายของค่าสินไหมทดแทน

ค่าสินไหมทดแทน ปรากฏในพจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (พิมพ์ครั้งที่ 2) พ.ศ. 2556 ให้ความหมายไว้ว่า “ค่าสินไหมทดแทน” (กฎ) น. สิ่งที่ให้หรือการกระทำที่ทำ

²⁵ ศนันทกรณ์ โสคติพันธุ์. (2561). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 329.

²⁶ มาตรา 438 ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่งค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย

²⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2560). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความรับผิด* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 361.

²⁸ จี๊ด เศรษฐบุตร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 34-35.

เพื่อชดใช้หรือทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินหรือแก่บุคคลอันเนื่องมาจากการละเมิดหรือการผิดสัญญา รวมทั้งการคืนทรัพย์สินให้แก่ผู้เสียหายด้วย

ค่าสินไหมทดแทน หมายถึง การชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดโดยการคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียหายไป หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้นรวมทั้งค่าเสียหายอย่างใด ๆ เพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่สถานะเดิมหรือใกล้เคียงกับสถานะเดิมเท่าที่จะสามารถทำได้²⁹

ความหมายทางภาษาของคำว่า “สินไหม” หมายถึง เงินค่าทำขวัญหรือค่าเสียหาย ซึ่งผู้เสียหายจะได้รับตามความเสียหายหรือตามกฎหมายที่กำหนดไว้ เป็นค่าตอบแทนในความผิดที่ได้มีผู้กระทำต่อผู้เสียหายนั้น³⁰ จึงได้สรุปความหมายดังกล่าวได้ว่า คำว่า “สินไหม” หมายถึง การชดใช้ค่าเสียหายที่เป็นเงิน เพราะคำว่า “สินไหม” ตามภาษาโบราณหมายถึงเงิน³¹

สำหรับความหมายทางกฎหมายหรือความหมายทางนิตินัย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้นได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียหายไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย

2.2.2 ลักษณะของค่าสินไหมทดแทนและหลักการพื้นฐานของการกำหนดค่าสินไหมทดแทน

พื้นฐานความคิดของการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดนั้น มี 2 ลักษณะ ดังนี้

2.2.2.1 การกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อการเยียวยา

การกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อการเยียวยา (*restitutio in integrum*)³² มีหลักการพื้นฐานมุ่งหมายให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิมเหมือนยังไม่มีกรกระทำละเมิด (*status qua ante*)³³ เช่น หากมีการเอาทรัพย์สินของผู้อื่นไป ก็ต้องคืนให้ (เป็นการคืนตามมาตรา 438 และมาตรา 1375) หากเป็นการแย่งการครอบครองของเจ้าของทรัพย์สิน ก็คืนตามมาตรา 1336 หากไม่สามารถคืนทรัพย์สินได้เพราะทรัพย์สินนั้นถูกทำลายไปก่อนที่จะคืน ถ้าการทำลายนั้นเกิดจากการกระทำละเมิด ผู้ทำละเมิดต้องชดใช้ด้วยวิธีการอื่นให้กับผู้เสียหายได้กลับคืนใกล้เคียงกับสถานะเดิมมากที่สุดที่จะทำได้ ถ้าไม่มีทางอื่นก็ต้องใช้เป็นเงิน (Monetary Damages) อันเป็นวิธีการชดใช้ทั่วไป เมื่อไม่สามารถ

²⁹ ศักดิ์ สนองชาติ. (2556). *คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดชอบทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ. หน้า 188.

³⁰ ขุนสมาหิตคดี (โป๊ โปรคุปต์). (2549). *พจนานุกรม บรรจุคำตั้งแต่โบราณกาลถึงปัจจุบันกาลสำหรับความสะดวกในผู้ใคร่ศึกษาและผู้ต้องการทราบ, พิมพ์ในประเทศสยามครั้งแรก พ.ศ. 2574*. กรุงเทพฯ : วิทยุชน. หน้า 378.

³¹ ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25. หน้า 331

³² ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25. หน้า 331

³³ Immanuel Goldsmith. (1959). *Damages for personal Injury and Death*. in Canada. p.5

ชดใช้ด้วยวิธีอื่นได้ให้ดีกว่านี้ได้³⁴ หรือในกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดให้บุคคลใดเสียหายแก่ร่างกาย (Personal Injury) ก็ต้องชดใช้เช่นเดียวกัน³⁵ แต่ถ้าหากมีทางอื่นชดใช้กันได้แล้วก็จะชดใช้เป็นเงินไม่ได้ เช่น เอาทรัพย์สินของบุคคลอื่นไปเจ้าของทรัพย์สินจะเอาราคาทรัพย์สินโดยไม่รับคืนทรัพย์สินไม่ได้³⁶

2.2.2.2 การกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษ

ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษ (Punitive Damages) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย และประเทศที่ใช้กฎหมายระบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) มีจุดมุ่งหมายเพื่อเยียวยาผู้เสียหายให้คืนสู่สถานะเดิม เสมือนว่าความเสียหายนั้นมิได้เกิดขึ้น โดยไม่มีจุดมุ่งหมายที่จะลงโทษผู้ก่อความเสียหายแต่อย่างใด แต่ในปัจจุบันได้รับอิทธิพลความคิดของระบบจารีตประเพณี (Common Law System) ที่เน้นการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นการลงโทษ ทำให้มีนักกฎหมายของไทยเริ่มรับแนวคิดการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่มีลักษณะเป็นการลงโทษ มาบัญญัติไว้ในกฎหมายพิเศษบ้าง³⁷ เช่น

1) พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 11³⁸

³⁴ Virgile Rossel. (1920). *Manuel de Droit Fédéral des Obligations*, t, I. P.89-90 และ จิตติ ดิงศภัทย์. (2523).

คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 589.

³⁵ Immanuel Goldsmith. *Supra*. p.5

³⁶ ไพจิตร ปุญญพันธ์. (2541). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ. หน้า 143.

³⁷ ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25. หน้า 332.

³⁸ มาตรา 11 นอกจากค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายต่อจิตใจอันเป็นผลเนื่องมาจากความเสียหายต่อร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของผู้เสียหาย และหากผู้เสียหายถึงแก่ความตาย สามี ภริยา บุพการี หรือผู้สืบสันดานของบุคคลนั้นชอบที่จะได้รับค่าเสียหายสำหรับความเสียหายต่อจิตใจ

(2) หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ประกอบการได้ผลิต นำเข้า หรือขายสินค้าโดยรู้อยู่แล้วว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย หรือมิได้รู้เพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเมื่อรู้ว่าสินค้าไม่ปลอดภัย ภายหลังจากการผลิต นำเข้า หรือขายสินค้านั้นแล้วไม่ดำเนินการใด ๆ ตามสมควรเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหาย ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่ศาลเห็นสมควร แต่ไม่เกินสองเท่าของค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงนั้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่น ความร้ายแรงของความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับการที่ผู้ประกอบการรู้ถึงความไม่ปลอดภัยของสินค้า ระยะเวลาที่ผู้ประกอบการปกปิดความไม่ปลอดภัยของสินค้า

2) พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. 2545 มาตรา 13³⁹

3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550 มาตรา 16⁴⁰

4) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 42⁴¹

การดำเนินการของผู้ประกอบการเมื่อทราบว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการได้รับสถานะทางการเงินของผู้ประกอบการ การที่ผู้ประกอบการได้บรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น ตลอดจนการที่ผู้เสียหายมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายด้วย

³⁹ มาตรา 13 ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเมื่อมีการฟ้องคดีตามมาตรา 8 (2) ศาลมีอำนาจกำหนดตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) นอกจากกำหนดค่าสินไหมทดแทนเฉพาะในความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ละเมิดสิทธิในความลับทางการค้าคืนผลประโยชน์ที่ได้จาก หรือเนื่องจากการละเมิดโดยคิดรวมเข้าไปในค่าสินไหมทดแทนได้

(2) ในกรณีที่ไม้อาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนตาม (1) ได้ ให้ศาลกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ควบคุมความลับทางการค้าตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร

(3) ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าการละเมิดสิทธิในความลับทางการค้า เป็นการกระทำโดยจงใจ หรือมีเจตนาถลั่นแกล้ง เป็นเหตุให้ความลับทางการค้าดังกล่าวสิ้นสภาพการเป็นความลับทางการค้า ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ละเมิดจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนที่ศาลกำหนดตาม (1) หรือ (2) ได้ แต่ต้องไม่เกินสองเท่าของค่าสินไหมทดแทนตาม (1) หรือ (2)

⁴⁰ มาตรา 16 คนพิการที่ได้รับหรือจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการตามมาตรา 15 มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการให้มีคำสั่งเพิกถอนการกระทำ หรือห้ามมิให้กระทำการนั้นได้ คำสั่งของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

การร้องขอตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องในอันที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดต่อศาลที่มีเขตอำนาจ โดยให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายอย่างอื่น อันมิใช่ตัวเงินให้แก่คนพิการที่ถูกเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมได้ และหากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลจะกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษให้แก่คนพิการไม่เกินสี่เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงด้วยก็ได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการร้องขอ การรวบรวมพยานหลักฐาน การไกล่เกลี่ยและการวินิจฉัยตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งคณะกรรมการอาจจัดให้มีคณะอนุกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการปฏิบัติหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ องค์กรประกอบ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และคำตอบแทนของคณะอนุกรรมการหรือผู้ไกล่เกลี่ยให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

⁴¹ มาตรา 42 ถ้าการกระทำที่ถูกฟ้องร้องเกิดจากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจกระทำโดยเจตนาเอาเปรียบผู้บริโภค โดยไม่เป็นธรรมหรือจงใจให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่นำพาต่อความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้บริโภคหรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อความรับผิดชอบในฐานะผู้มีอาชีพ

5) พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มาตรา 64⁴²

สำหรับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติให้ศาลวินิจฉัยค่าสินไหมทดแทนได้ตามควรแก่พฤติการณ์ของจำเลยและความร้ายแรงแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงเกิดประเด็นปัญหาว่าหลักการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษจะสามารถนำมาปรับใช้ภายใต้บทบัญญัติ มาตรา 438 นี้ได้หรือไม่ ในประเด็นนี้ได้มีความเห็นทางวิชาการแตกต่างกันออกไปเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การกำหนดจำนวนค่าเสียหายไม่จำเป็นต้องเท่ากับความเสียหายที่เกิดขึ้น เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจศาลกำหนดได้ตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ศาลจึงกำหนดค่าเสียหายให้มากกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเพื่อเป็นการลงโทษจำเลยได้ และเป็นจำนวนที่สูงมากกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง

ฝ่ายที่สองเห็นว่า กฎหมายบัญญัติให้ศาลใช้อำนาจตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดนั้น ก็เป็นเพียงในกรณีที่โจทก์นำสืบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นได้แต่ไม่สามารถนำสืบถึงจำนวนค่าเสียหายที่พึงจะได้รับ ศาลจึงใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายให้ตามควรแก่กรณีอย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหม

หรือธุรกิจอันยอมเป็นที่ไว้วางใจของประชาชน เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ประกอบธุรกิจชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้บริโภค ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจจ่ายค่าเสียหายเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่น ความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับ ผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบธุรกิจได้รับ สถานะทางการเงินของผู้ประกอบธุรกิจ การที่ผู้ประกอบธุรกิจได้บรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น ตลอดจนการที่ผู้บริโภคมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายด้วย

การกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีอำนาจกำหนดได้ไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด แต่ถ้าค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดมีจำนวนเงินไม่เกินห้าหมื่นบาท ให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษได้ไม่เกินห้าเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด

⁴² มาตรา 64 ในกรณีที่มีการละเมิดลิขสิทธิ์หรือสิทธิของนักแสดง ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ละเมิดชดใช้ค่าเสียหายแก่เจ้าของลิขสิทธิ์หรือสิทธิของนักแสดงตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของความเสียหายรวมทั้งการสูญเสียประโยชน์และค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการบังคับตามสิทธิของเจ้าของลิขสิทธิ์หรือสิทธิของนักแสดงด้วย

ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าการละเมิดลิขสิทธิ์หรือสิทธิของนักแสดงเป็นการกระทำโดยจงใจหรือมีเจตนาเป็นเหตุให้งานอันมีลิขสิทธิ์หรือสิทธิของนักแสดงสามารถเข้าถึงโดยสาธารณชนได้อย่างแพร่หลาย ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ละเมิดจ่ายค่าเสียหายเพิ่มขึ้นไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายตามวรรคหนึ่ง

ทดแทนเพื่อการละเมิดโดยทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 แล้วจะพบว่า ในทางปฏิบัติศาลไทยจะมีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของฝ่ายที่สอง ซึ่งศาลจะวินิจฉัย กำหนดค่าสินไหมทดแทนตามความเสียหายที่แท้จริงเท่านั้น⁴³

2.2.3 ความแตกต่างของค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหาย

ตามกฎหมายลักษณะละเมิด มิได้มีบทบัญญัตินิยามคำว่า “ค่าสินไหมทดแทน” และ “ค่าเสียหาย” ไว้โดยตรง แต่มีบทบัญญัติอยู่หลายมาตราที่กล่าวถึงคำดังกล่าวไว้ ซึ่งพอที่จะนำไปสู่การทำความเข้าใจเพื่อความหมายของทั้งสองคำดังกล่าว⁴⁴ เช่น

บทบัญญัติมาตรา 222⁴⁵ วรรคหนึ่ง ได้กล่าวถึงค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนไว้ว่า การเรียกเอาค่าเสียหายนั้น ได้แก่เรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแต่การไม่ชำระหนี้⁴⁶

บทบัญญัติมาตรา 420 กล่าวถึงค่าสินไหมทดแทนว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

บทบัญญัติมาตรา 438 วรรคสอง อนึ่งค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า มาตรา 222 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ค่าเสียหาย” หมายถึง “ค่าสินไหมทดแทน” และ “ค่าสินไหมทดแทน” คือ “ค่าเสียหาย” แต่หากพิจารณาบทบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดในมาตรา 438 จะเห็นได้บัญญัติให้ “ค่าสินไหมทดแทน” รวมไปถึงคืนทรัพย์สิน การใช้ราคาทรัพย์สิน และค่าเสียหายอันพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย ซึ่งมีความหมายที่กว้างกว่า ค่าเสียหาย⁴⁶

⁴³ วรชัย แสนสิริระ. (ม.ป.ป.). การนำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษตามกฎหมายต่างประเทศมาบังคับใช้กับคดีละเมิดตามกฎหมายไทย มุมสะท้อนความคิดนิติบัญญัติ : Legal Refllection. *จตุลนิติ*. หน้า 134-148.

⁴⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 27. หน้า 361-362.

⁴⁵ มาตรา 222 การเรียกเอาค่าเสียหายนั้น ได้แก่เรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแต่การไม่ชำระหนี้

เจ้าหนี้จะเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ แม้กระทั่งเพื่อความเสียหายอันเกิดแต่พฤติการณ์พิเศษ หากว่า คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้คาดเห็นหรือควรจะได้คาดเห็นพฤติการณ์เช่นนั้นล่วงหน้าก่อนแล้ว

⁴⁶ อุทัย วงศ์วรพฤกษ์. (2545). *ค่าสินไหมทดแทน ศึกษากรณีเสียความสามารถประกอบการงาน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 26.

อีกทั้ง “ค่าเสียหาย” ธรรมดาหมายถึง ค่าเสียหายที่เป็นเงินเท่านั้น⁴⁷ แต่ค่าสินไหมทดแทนยังรวมไปถึงการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำเพื่อการชดใช้เยียวยาอย่างอื่นนอกจากค่าเสียหายอีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น การที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นอยู่ในสภาพที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด ผู้เสียหายนั้นมีสิทธิเรียกให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวจัดการตามความจำเป็นเพื่อบำบัดปิดป้องอันตรายนั้นเสียได้⁴⁸ (มาตรา 435⁴⁹ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) หรือในเรื่องการค้ำประกันทรัพย์ก็มีปรากฏอยู่ใน บทบัญญัติในมาตรา 439 ซึ่งกำหนดว่า บุคคลผู้จำต้องค้ำประกันผู้อื่นต้องเสียไปเพราะละเมิดแห่งตนนั้นยังต้องรับผิดชอบตลอดถึงการที่ทรัพย์นั้นทำลายลงโดยอุบัติเหตุ หรือการค้ำประกันทรัพย์ตกเป็นพันวิสัยเพราะเหตุอย่างอื่น โดยอุบัติเหตุ หรือทรัพย์นั้นเสื่อมเสียลงโดยอุบัติเหตุด้วย เว้นแต่เมื่อการที่ทรัพย์สินทำลายหรือตกเป็นพันวิสัยจะคืน หรือเสื่อมเสียนั้น ถึงแม้ว่าจะมิได้มีการทำละเมิด ก็คงจะต้องตกไปเป็น อย่างนั้นอยู่เอง

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน⁵⁰ ดังนี้

- 1) การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่เป็นเงิน ซึ่งในกฎหมายของไทยเรียกว่า ค่าเสียหาย
- 2) การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในรูปแบบที่เฉพาะเจาะจง โดยอาจเป็นการค้ำประกัน การค้ำประกันราคาทรัพย์ หรือการเอาทรัพย์ประเภทเดียวกันมาค้ำ เป็นต้น ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับที่เป็นอยู่ของประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน⁵¹

2.2.4 ค่าสินไหมทดแทนพิจารณาตามประเภทความเสียหาย

ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิด กำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการทำละเมิดได้รับการเยียวยาหรือทดแทนด้วยค่าเสียหาย เพื่อให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมก่อนที่จะมีการละเมิด หรือในกรณีที่ไม่สามารถกลับคืนสู่ฐานะเดิมได้ก็ต้องได้รับการชดเชยด้วยวิธีการที่เพียงพอต่อความเสียหาย ทั้งนี้ ความเสียหายอาจมีทั้งความเสียหายแก่ชีวิต ความเสียหาย

⁴⁷ ศนันท์กรณ์ โสคติพันธ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25, หน้า 330.

⁴⁸ วารี นาสกุล, (2557). *คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลามิควรได้* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: กรุงเทพฯ พับลิชชิ่ง, หน้า 295-296.

⁴⁹ มาตรา 435 บุคคลใดจะประสบความเสียหายอันพึงเกิดจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นของผู้อื่น บุคคลผู้นั้นชอบที่จะเรียกให้จัดการตามที่จำเป็นเพื่อบำบัดปิดป้องอันตรายนั้นเสียได้

⁵⁰ ศนันท์กรณ์ โสคติพันธ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25, หน้า 330-331.

⁵¹ De Cupis A. (1979). *Il Danno: Teoria generale della responsabilita' civile*, volume secondo, Giuffrè : Milano, p. 231

แก่ร่างกายและอนามัย ความเสียหายแก่ชื่อเสียง ความเสียหายแก่ทรัพย์สิน ความเสียหายแก่เสรีภาพ และความเสียหายแก่สิทธิอื่น ๆ

2.2.4.1 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ชีวิต

มาตรา 443⁵² และมาตรา 444⁵³ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดค่าสินไหมทดแทน ในกรณีการกระทำละเมิดเป็นเหตุให้บุคคลถึงแก่ความตายโดยทายาทและผู้เสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้จะมีสิทธิเรียกร้องเอาจากผู้กระทำละเมิด ได้แก่ ได้แก่ค่าปลงศพ ค่าใช้จ่ายอันจำเป็น ค่ารักษาพยาบาลก่อนตาย ค่าขาดประโยชน์ที่ไม่สามารถทำมาหาได้ก่อนตาย ค่าขาดไร้อุปการะ และค่าใช้จ่ายการขาดงานของบุคคลภายนอก

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากชีวิตไม่อาจทำให้กลับคืนเหมือนเดิมได้ การชดเชยค่าสินไหมทดแทนจึงทำได้เพียงการใช้ด้วยเงินเท่านั้น แต่จะเห็นได้ว่าการเรียกค่าสินไหมทดแทน ในกรณีความเสียหายต่อชีวิตไม่มีกรณีใดเลยที่เป็นการทดแทนชีวิตที่สูญเสียชีวิตของผู้ตาย แต่ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นเพียงค่าสินไหมทดแทนที่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้ตายได้รับทดแทนในสิ่งที่เขาควรจะได้รับหากผู้ตายยังมีชีวิตอยู่⁵⁴

2.2.4.2 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย

กรณีดังกล่าวนี้เป็นไปตามมาตรา 444 ซึ่งผู้เสียหายไม่ได้ถึงแก่ชีวิตแต่เป็นความเสียหายต่อร่างกายหรืออนามัยของผู้เสียหาย ทั้งนี้ ค่าเสียหายที่ผู้เสียหายสามารถเรียกได้ ดังนี้

1) ค่าใช้จ่ายที่ตนต้องเสียไป ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล ค่าจ้างพยาบาลค่าใช้จ่ายยานพาหนะ และค่าเสียหายอื่น ๆ

⁵² มาตรา 443 ในกรณีทำให้เขาถึงตายนั้น ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ค่าปลงศพรวมทั้งค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่น ๆ อีกด้วย

ถ้ามิได้ตายในทันที ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ค่ารักษาพยาบาลรวมทั้งค่าเสียหายที่ต้องขาดประโยชน์ทำมาหาได้เพราะไม่สามารถประกอบกรงานนั้นด้วย

ถ้าว่าเหตุที่ตายลงนั้น ทำให้บุคคลหนึ่งคนใดต้องขาดไร้อุปการะตามกฎหมายไปด้วย ไซ้ ท่านว่าบุคคลคนนั้นชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

⁵³ มาตรา 444 ในกรณีทำให้เสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยนั้น ผู้ต้องเสียหายชอบที่จะได้ชดเชยค่าใช้จ่ายอันตนต้องเสียไป และค่าเสียหายเพื่อการที่เสียความสามารถประกอบกรงานสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วน ทั้งในเวลาปัจจุบันนั้น และในเวลาอนาคตด้วย

ถ้าในเวลาพิพาทคดี เป็นพันวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ว่าความเสียหายนั้น ได้มีแท้จริงเพียงใด ศาลจะกล่าวในคำพิพากษาว่ายังสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษานั้นอีกภายในระยะเวลาไม่เกินสองปีก็ได้

⁵⁴ ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25, หน้า 344.

2) ค่าขาดประโยชน์ที่นำมาหาได้ระหว่างเจ็บป่วย ซึ่งหมายถึงค่ารักษาที่ไม่สามารถประกอบการงานในปัจจุบันในระหว่างที่พักรักษาตัวอยู่ และหมายเฉพาะค่าขาดประโยชน์ที่นำมาหาได้ของผู้เสียหายเท่านั้น

3) ค่าเสียความสามารถประกอบการงานในอนาคตหมายถึงกรณีที่มีความเสียหายต่อร่างกายหรืออนาคตนั้นอาจร้ายแรงหรือทำให้ผู้เสียหายไม่อาจประกอบการงานในอนาคตได้

4) ค่าเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงิน ซึ่งหมายรวมหมายความรวมถึงค่าเสียหายทางจิตใจ ตามมาตรา 446 ด้วย

2.2.4.3 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ชื่อเสียง

ในการเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อชื่อเสียงได้มีบทบัญญัติไว้ในมาตรา 447⁵⁵ ซึ่งค่าเสียหายดังกล่าวจะเรียกได้เฉพาะความเสียหายต่อชื่อเสียงเท่านั้น ดังคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 126/2517 โจทก์เป็นบุคคลที่มีเกียรติคุณและมีชื่อเสียงในสังคม มีคนรู้จักในทางที่ดี จำเลยลงโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ทำให้แพร่หลายแก่บุคคลทั่ว ๆ ไปคนที่ไม่รู้ความจริงต้องเข้าใจผิดว่าโจทก์เป็นคนที่มีความประพฤติดังที่จำเลยกล่าวหรือไขข่าว เป็นการทำให้โจทก์เสียหายแก่ชื่อเสียงพฤติกรรมดังนี้ เป็นเหตุสมควรจัดการเพื่อให้ชื่อเสียงของโจทก์กลับคืนมาได้ โดยการโฆษณาในหนังสือพิมพ์แจ้งความจริงให้ประชาชนทราบ โดยให้จำเลยเสียค่าใช้จ่าย หากจำเลยไม่ปฏิบัติตามก็ให้โจทก์จัดการโฆษณาเองโดยคิดค่าใช้จ่ายจากจำเลย⁵⁶

2.2.4.4 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ทรัพย์สิน

กรณีมีการเอาทรัพย์สินของผู้อื่นไป ผู้เอาทรัพย์สินไปต้องเยียวยาความเสียหายเพื่อให้ผู้เสียหายอยู่ในสถานะเสมือนว่าไม่มีความเสียหาย ซึ่งการใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีดังกล่าวนี้ได้มีการวางหลักไว้ในมาตรา 438 วรรคสองโดยต้องชดเชย โดยการต้องคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย พอสรุปแนวทางได้ดังนี้⁵⁷

⁵⁵ มาตรา 447 บุคคลใดทำให้เขาต้องเสียหายแก่ชื่อเสียง เมื่อผู้ต้องเสียหายร้องขอศาลจะสั่งให้บุคคลนั้นจัดการตามควรเพื่อทำให้ชื่อเสียงของผู้นั้นกลับคืนดีแทนให้ใช้ค่าเสียหายหรือทั้งให้ใช้ค่าเสียหายด้วยก็ได้

⁵⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 27. หน้า 371.

⁵⁷ วารี นาสกุล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 48. หน้า 308-309.

1) การคืนทรัพย์สินหรือการใช้ราคาทรัพย์สิน

(1.1) การคืนทรัพย์สิน (Restitution) เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 439⁵⁸ ผู้ทำละเมิดต่อทรัพย์สินของผู้อื่นจะต้องนำทรัพย์สินอันเป็นเหตุแห่งการละเมิดไปคืนแก่เจ้าของทรัพย์สินนั้น ในกรณีที่ไม่สามารถคืนทรัพย์สินอันเป็นวัตถุแห่งละเมิดได้ไม่ว่าประการใด ๆ ถึงแม้ทรัพย์สินนั้นจะสูญหายหรือถูกทำลายไปเพราะเหตุสุดวิสัยก็ตาม ผู้กระทำความผิดก็ยังคงต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย ถ้าไม่สามารถคืนทรัพย์สินนั้น ได้ต้องใช้ราคาทรัพย์สินนั้น

(1.2) การใช้ราคาทรัพย์สิน ในบางกรณีไม่สามารถคืนทรัพย์สินได้อาจจะเกิดจากสาเหตุต่าง ๆ เช่นทรัพย์สินนั้นถูกทำลายโดยอุบัติเหตุ การคืนทรัพย์สินตกเป็นพันวิสัยเพราะเหตุอย่างอื่นโดยอุบัติเหตุ หรือทรัพย์สินนั้นเสื่อมลงโดยอุบัติเหตุ ดังคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5676/2545 กรณีที่ทรัพย์สินที่ขอลคืนได้แปรสภาพหรือเสื่อมสภาพไปจนพันวิสัยที่จะคืนในสภาพดั้งเดิมได้นั้น ศาลสามารถกำหนดให้ใช้ราคาแทนการคืนทรัพย์สินได้ หรือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 945/2533 รถยนต์บรรทุกของโจทก์ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำโดยประมาทของจำเลย โจทก์จึงต้องเช่ารถยนต์บรรทุกอื่นมาใช้แทนในระหว่างซ่อม แม้โจทก์ยังมีรถบรรทุกอีก 2 คันมาใช้แทนกันได้ก็ไม่เป็นการตัดสิทธิโจทก์ที่จะเช่ารถยนต์บรรทุกอื่นมาแทนรถยนต์บรรทุกที่ได้รับความเสียหายจำเลยต้องรับผิดชอบใช้ค่าเช่ารถบรรทุกแก่โจทก์

2) การชดเชยค่าเสียหายอันได้ก่อให้เกิดแก่ทรัพย์สินนั้น (Damages) ถึงแม้ว่าผู้กระทำความผิดจะสามารถคืนตัวทรัพย์สินให้เจ้าของทรัพย์สินได้ แต่เจ้าของทรัพย์สินก็มีสิทธิเรียกค่าเสียหายเพื่อการขาดประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินนั้นในช่วงเวลาก่อนที่จะได้ทรัพย์สิน รวมทั้งค่าเสียหายที่ต้องซ่อมแซมทรัพย์สินให้กับคืนดีดั้งเดิม และยังมีสิทธิเรียกค่าเสื่อมราคาได้ด้วย

2.2.4.5 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่เสรีภาพ

ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายต่อเสรีภาพ แบ่งเป็นค่าเสียหายที่ผู้เสียหายมีสิทธิเรียก และค่าเสียหายที่บุคคลภายนอกมีสิทธิเรียก ดังนี้

1) ค่าเสียหายที่ผู้เสียหายมีสิทธิเรียก ได้แก่ ค่าขาดการงานอันเป็นค่าเสียหายที่เรียกได้ตามมาตรา 438 และค่าความเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงินตามที่บัญญัติในมาตรา 446

⁵⁸ มาตรา 439 บุคคลผู้จำต้องคืนทรัพย์สินอันผู้อื่นต้องเสียไปเพราะละเมิดแห่งตนนั้นยังต้องรับผิดชอบตลอดถึงการที่ทรัพย์สินนั้นทำลายลงโดยอุบัติเหตุ หรือการคืนทรัพย์สินตกเป็นพันวิสัยเพราะเหตุอย่างอื่นโดยอุบัติเหตุ หรือทรัพย์สินนั้นเสื่อมเสียลงโดยอุบัติเหตุด้วย เว้นแต่เมื่อการที่ทรัพย์สินนั้นทำลาย หรือตกเป็นพันวิสัยจะคืนหรือเสื่อมเสียนั้น ถึงแม้ว่าจะมิได้มีการทำละเมิด ก็คงจะต้องตกไปเป็นอยุ่อย่างนั้นอยู่เอง

2) ค่าเสียหายที่บุคคลภายนอกมีสิทธิเรียกตามที่บัญญัติในมาตรา 445⁵⁹ ได้แก่ ค่าเสียหายที่ขาดการทำคุณในครัวเรือนของผู้เสียหาย และค่าเสียหายที่ขาดการทำอุตสาหกรรมของผู้เสียหาย

2.2.4.6 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่สิทธิอื่น ๆ

ค่าการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่สิทธิอื่น ๆ ดังกล่าวนี้นี้เป็นไปตามมาตรา 438 และ 446 วรรคสอง ตัวอย่างเช่น โจทก์ต้องขาดรายได้จากการเช่าอาคารเนื่องจากไม่สามารถก่อสร้างอาคารได้เพราะเหตุที่จำเลยบุกรุกเข้าไปในที่ดินที่ทำการก่อสร้างและไม่ยอมออกจากที่ดินดังกล่าว ศาลสามารถพิจารณากำหนดค่าเสียหายให้แก่โจทก์เป็นรายเดือนได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 311/2524)⁶⁰

2.3 ข้อความคิดเกี่ยวกับระยะเวลาและอายุความตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิด

2.3.1 ความหมายของระยะเวลา และอายุความตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิด

ระยะเวลา (Period of Time) หมายถึง ระยะเวลาหรือช่วงความยาวของเวลาซึ่งอาจจะกำหนดเป็นชั่วโมง วัน สัปดาห์ เดือน หรือปีก็ได้⁶¹

ระยะเวลา หมายถึงความถึง ส่วนความยาวแห่งเวลา ซึ่งผ่านไปหรือจะได้ผ่านไป เช่น เวลานั้นปี เท่านั้นเดือน เท่านั้นวัน เท่านั้นชั่วโมง เป็นต้น⁶²

ระยะเวลา หมายถึง ระยะเวลาหรือความยาวของเวลา ซึ่งอาจกำหนดเป็นปี เดือน สัปดาห์ วัน ชั่วโมง หรือนาทีก็ได้⁶³

⁵⁹ มาตรา 445 ในกรณีทำให้เขาถึงตาย หรือให้เสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยก็ดีในกรณีทำให้เขาเสียเสรีภาพก็ดี ถ้าผู้ต้องเสียหายมีความผูกพันตามกฎหมาย จะต้องทำการงานให้เป็นคุณแก่บุคคลภายนอกในครัวเรือน หรือ อุตสาหกรรมของบุคคลภายนอกนั้น ไซ้รู้ ท่านว่าบุคคลผู้จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อที่เขาต้องขาดแรงงานอันนั้นไปด้วย

⁶⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 27. หน้า 359.

⁶¹ กำชัย จงจักรพันธ์. (2547). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 17.

⁶² พระยาเทพวิฑูร (บุญช่วย วัฒนกุล). (2556). *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรียงมาตรา บรรพ 1 หลักทั่วไป นิติกรรม ระยะเวลา อายุความ*. กรุงเทพฯ: กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงสภักดิ์. หน้า 95.

⁶³ อัครวิทย์ สุมาวงศ์. (2553) *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย นิติกรรม สัญญา* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 197.

ระยะเวลา นั้นเป็นช่วงเวลาหรือความนาน มีหน่วยเป็น ปี เดือน สัปดาห์ วัน ชั่วโมง นาที และวินาที ซึ่งกำหนดไว้โดยประการต่าง ๆ ทั้งในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือในนิติกรรม ที่คู่สัญญากำหนดกันเอง และโดยประการอื่น⁶⁴

อายุความ คือ ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ใช้สิทธิเรียกร้องหรือฟ้องคดี ถ้าเลยกำหนด นั้นไปแล้ว ถือว่าคดีขาดอายุความ⁶⁵

อายุความ (Prescription) หมายถึง กำหนดระยะเวลาให้บังคับสิทธิเรียกร้องในการ ฟ้องคดีต่อศาลซึ่งการใช้สิทธิเรียกร้อง (ไม่ใช่เพียงการมีสิทธิเรียกร้อง) หมายถึงการฟ้องคดีต่อศาล เท่านั้น⁶⁶ (ดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 234-236ฯลฯ)⁶⁷ หากกล่าวอย่างรวมความแล้ว ก็คือระยะเวลาที่กฎหมายในทางสารบัญญัติกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่เช่นนั้นจะเกิดความเสียหายแก่สิทธิของผู้นั้น หรือทำให้ไม่อาจดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามที่ กฎหมายมุ่งประสงค์ได้

ในทางแพ่ง อายุความ คือระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล หรือระยะเวลาที่กฎหมายบังคับผู้ทรงสิทธิเรียกร้องให้ต้องฟ้องคดีต่อศาล หากไม่ดำเนินการตามที่ กำหนดอาจเกิดความเสียหายแก่เจ้าของสิทธิเรียกร้อง (เจ้าหนี้)⁶⁸ เพราะสิทธิเรียกร้องขาดอายุความ

⁶⁴ สติชัย เต็งไธสง. (2549). *คู่มือกฎหมายแพ่ง เล่ม 1 ว่าด้วยนิติกรรม สัญญา ระยะเวลา อายุความ และกฎหมาย ว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภค* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: ธรรมสาร. หน้า.83.

⁶⁵ สมพร พรหมหิตาธร. (2551). *อายุความ (แพ่ง – อาญา และคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญา)* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: นิติธรรมฯ. หน้า 1.

⁶⁶ ไพจิตร ปุญญพันธ์. *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 36*. หน้า 218.

⁶⁷ มาตรา 234 เจ้าหนี้ผู้ใช้สิทธิเรียกร้องของลูกหนี้จำเป็นต้องขอหมายเรียกลูกหนี้มาในคดีนั้นด้วย

มาตรา 235 เจ้าหนี้จะใช้สิทธิเรียกร้องของลูกหนี้เรียกเงินเต็มจำนวนที่ยังค้างชำระแก่ลูกหนี้ โดยไม่ต้อง คำนึงถึงจำนวนที่ค้างชำระแก่ตนก็ได้ ถ้าจำเลยยอมใช้เงินเพียงเท่าจำนวนที่ลูกหนี้เดิมค้างชำระแก่เจ้าหนี้ นั้น คดีก็เป็นเสร็จกันไป แต่ถ้าลูกหนี้เดิมได้เข้าชื่อเป็น โจทก์ด้วยลูกหนี้เดิมจะขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไป ในส่วนจำนวนเงินที่ยังเหลือค้างอยู่ก็ได้แต่อย่างไรก็ดี ท่านมิให้เจ้าหนี้ได้รับมากกว่าจำนวนที่ค้างชำระ แก่ตนนั้นเลย

มาตรา 236 จำเลยมีข้อต่อสู้ลูกหนี้เดิมอยู่อย่างใด ๆ ท่านว่าจะยกขึ้นต่อสู้เจ้าหนี้ได้ทั้งนั้น เว้นแต่ข้อต่อสู้ ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อยื่นฟ้องแล้ว

⁶⁸ กำชัย จงจักรพันธ์. (2558). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 86.

และยังหมายความรวมถึง ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ผู้ที่ได้ดำเนินการตามเงื่อนไขจนครบ ระยะเวลาดังกล่าวได้สิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย⁶⁹

อายุความและระยะเวลา เป็นกำหนดระยะเวลาอย่างหนึ่ง⁷⁰ คือ มีลักษณะเป็น ช่วงของเวลาที่มีความสั้นยาวหรือความนานของระยะเวลา ซึ่งหากวันเริ่มนับไม่แน่นอนก็จะทำให้ วันสิ้นสุดของระยะเวลาไม่แน่นอนไปด้วย ลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของอายุความและระยะเวลานั้น จะมีเหตุกำหนดวันเริ่มนับและสิ้นสุดของอายุความหรือระยะเวลาอยู่ด้วย ซึ่งในทางตำราได้แบ่ง อายุความออกเป็น 2 ประเภท⁷¹ ได้แก่ อายุความได้สิทธิ (Acquisitive Prescription) และอายุความ เสียสิทธิ (Extinctive Prescription) ซึ่งอายุความฟ้องคดีเป็นอายุความประเภทเสียสิทธิ⁷² เนื่องจาก เหตุผลว่า ถ้าไม่มีการใช้สิทธิเป็นเวลานานจะทำให้สิทธินั้นไม่แน่นอน พยานหลักฐานที่จะใช้ ฟ้องร้องบังคับตามสิทธินั้นอาจสูญหายหรือถูกทำลายไปแล้วก็ได้ เพราะฉะนั้นถ้าสิทธิเหล่านั้น ฝ่ายเจ้าหนี้ไม่ขอให้บังคับเสียภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดจะนำมาฟ้องร้องขอบังคับไม่ได้

เหตุผลที่กฎหมายกำหนดให้มีบทบัญญัติในเรื่องอายุความ⁷³ มีดังนี้

1) พิจารณาในแง่ของรัฐ

การกำหนดอายุความไว้เป็นนิติบัญญัติของรัฐบาลที่จะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงในสิทธิต่าง ๆ ของบุคคล⁷⁴ เพื่อเป็นการปรามมิให้นำเรื่องราวที่เกิดขึ้นที่เกิขึ้นนานแล้ว มาฟ้องร้องต่อกัน เพราะเป็นการยุ่งยากสำหรับเจ้าหนี้และลูกหนี้ในการหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์คดี โดยที่พยานหลักฐานที่มีอยู่ก็อาจหายสาบสูญ หรือคลาดเคลื่อนได้ ส่งผลให้การวินิจฉัยคดี ให้เป็นธรรมได้ยาก จึงต้องมีการกำหนดหนดอายุความไว้เพื่อตัดปัญหาในเรื่องดังกล่าว

⁶⁹ สราวัณ สุวรรณเสรี และอาคม ศรีชาติ. (2561). *อายุความครบวงจร* (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: แสงจันทร์การพิมพ์. หน้า 1.

⁷⁰ ศักดิ์ สนองชาติ. (2545). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 165

⁷¹ โสภณ รัตนกร. (2539). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะหนี้*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ. หน้า 14-15.

⁷² เทพสิทธิ์ รักไตรรงค์. (2557). *ปัญหาการกำหนดเหตุวันเริ่มนับและสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับ สัญญาทางปกครองของไทย*. *Assumption University Law Journal*, 6 (1). หน้า 3.

⁷³ กำชัย จงจักรพันธ์. *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 68. หน้า 89.

⁷⁴ เทพวิฑูร, (พระยา) (บุญช่วย วณิกกุล). (2509). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1-2 มาตรา 1 ถึง 240*. กรุงเทพฯ: ไทยพิทยา. หน้า 592.

2) พิจารณาในแง่ของเจ้าหนี้

เพื่อเป็นโทษสำหรับเจ้าหนี้ที่ปล่อยปะละเลยไม่ใช้สิทธิเรียกร้องของตน จนกระทั่งเลยกำหนดอายุความที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะทำให้ลูกหนี้เกิด “สิทธิปฏิเสธ” ขึ้น ดังนั้น การกำหนดอายุความจึงเป็นเครื่องกระตุ้นให้เจ้าหนี้ต้องรีบใช้สิทธิเรียกร้องของตนภายในกำหนด

3) พิจารณาในแง่ของลูกหนี้

การกำหนดอายุความจะช่วยปลดเปลื้องภาระของลูกหนี้ในอันที่จะต้องเก็บหลักฐานในการชำระหนี้ไว้ ทำให้ลูกหนี้ไม่ต้องเก็บหลักฐานเหล่านั้นไว้ตลอดชีวิต เพื่อเมื่อพ้นกำหนดอายุความตามกฎหมายแล้ว ลูกหนี้ก็สามารถปฏิเสธการชำระหนี้ได้ โดยการยกข้อต่อสู้ในเรื่องนี้ขาดอายุความ

เมื่อผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิอื่นที่มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย เพราะการกระทำละเมิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง บุคคลผู้มีสิทธิจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในแต่ละกรณีด้วย หากผู้มีสิทธิมิได้ใช้สิทธิเรียกร้องหรือที่เรียกว่าฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนดแล้ว เรียกว่าสิทธิเรียกร้องนั้นขาดอายุความ ซึ่งหมายความว่า หากมีการฟ้องร้องและผู้ทำละเมิดหรือผู้พึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนยกเอาอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลก็ต้องยกฟ้อง⁷⁵

2.3.2 การกำหนดระยะเวลาความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2.3.2.1 อายุความสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิด

อายุความสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 448 ว่า สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้พึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลละเมิดอันเป็นความผิดมิใช่โทษตามกฎหมายลักษณะอาญาและมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

แม้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนของละเมิดจะได้บัญญัติมาตรา 448 ไว้ในเรื่องของอายุความ ก็มีได้หมายความว่าอายุความหรือกำหนดเวลาในการใช้สิทธิเรียกร้อง เพราะละเมิดนั้นจะสามารถใช้มาตรา 448 ได้ทุกกรณี เนื่องจากมาตรา 448 กำหนดไว้เฉพาะอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายเท่านั้น ไม่รวมค่าสินไหมทดแทนประการอื่น เช่น การเรียกทรัพย์สินจากบุคคลผู้เอาทรัพย์สินไป

⁷⁵ ศนันทกรณ โสทธิพันธุ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25 . หน้า 393-394.

อายุความเรียกร้อยค่าเสียหายเพราะมูลละเมิด ตามมาตรา 448 มี 2 กรณี คือ

(1) การฟ้องเรียกค่าเสียหายโดยการฟ้องร้องทางแพ่ง ตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีสั่งฟ้องให้เยียวยาค่าเสียหายอันเกิดจากเฉพาะมูลละเมิดเท่านั้น

(2) การฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีที่มูลละเมิดนั้น มีการกระทำความผิดทางอาญา ประกอบด้วยตามมาตรา 448 วรรคสอง

งานวิจัยนี้จะขอก้าวแต่เฉพาะอายุความตามการเรียกร้อยค่าเสียหายทางแพ่ง ตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง เท่านั้น ทั้งนี้ กรณีอายุความหนึ่งปี นับแต่รู้ถึงการละเมิดนั้น หมายความว่า ผู้เสียหายรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิของตน ไม่จำเป็นต้องรู้ว่าการกระทำนั้นเป็นละเมิดหรือเป็นละเมิดตามมาตราใด และประกอบกับต้องเป็นการรู้ถึงตัวผู้ที่ฟังจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย ซึ่งอาจมีได้หลายคนไม่ใช่เพียงแต่ผู้ทำละเมิดเท่านั้น อาจเป็น นายจ้างกรณีลูกจ้างกระทำละเมิดในทางการที่จ้าง บิดา มารดาหรือผู้ปกครอง หรือผู้ครอบครองทรัพย์อันตรายก็ได้ สรุปความได้ว่า การจะถือว่าอายุความหนึ่งปี เริ่มต้นมีผลก็ต่อเมื่อผู้เสียหายรู้ทั้งสองอย่าง คือ (1) รู้ถึงการละเมิด และ (2) รู้ตัวผู้ที่ฟังจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน⁷⁶ ตัวอย่าง คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5588/2551⁷⁷ แต่อย่างไรก็ตามอายุความตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง มีกำหนดควา

⁷⁶ สุขุม สุภนิษฐ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 277.

⁷⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5588/2551 ตามคำฟ้องนอกจากโจทก์จะบรรยายว่าจำเลยทั้งสองร่วมกันจงใจบุกกรุกแผ้วถาง และขุดบ่อเลี้ยงปลาในที่ดินของโจทก์แล้ว โจทก์ยังบรรยายฟ้องอีกว่า หรือมิฉะนั้นจำเลยทั้งสองกระทำไปด้วยความประมาทเลินเล่อ ไม่ตรวจสอบที่ดินที่จำเลยทั้งสองบุกกรุกกว่าเป็นที่ดินของจำเลยทั้งสองหรือไม่ ซึ่งการกระทำด้วยความประมาทจะเป็นความผิดทางอาญาต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้การกระทำโดยประมาท เช่นนั้นเป็นความผิด แต่การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อของจำเลยทั้งสองตามที่โจทก์บรรยายฟ้องในคดีนี้ ไม่เป็นความผิดตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 หรือ ประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นใดที่มีโทษทางอาญา ฟ้องโจทก์เช่นนี้จึงเป็นคำฟ้องที่กล่าวอ้างว่าจำเลยทั้งสองกระทำละเมิดต่อโจทก์เท่านั้น ไม่ได้ยืนยันว่าจำเลยทั้งสองกระทำความผิดอาญา จึงไม่อาจใช้อายุความในทางอาญาที่ยาวกว่ามาบังคับได้ แต่ต้องใช้อายุความละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง โจทก์จึงต้องใช้สิทธิเรียกร้อยค่าเสียหายภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่โจทก์รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะฟังต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

การทำจำเลยทั้งสองเข้าไปแผ้วถาง ก่นสร้าง แล้วเข้าครอบครองทำประโยชน์ในป่าชายเลนโดยไม่มีสิทธิเรื่อยมาเช่นนี้ ถือได้ว่าเป็นการทำละเมิดอย่างต่อเนื่องตั้งแต่วันที่โจทก์ตรวจพบเรื่อยมา จึงมีลักษณะเป็นการกระทำต่อเนื่องดังที่โจทก์ได้นำสืบให้เห็นประจักษ์แล้ว ฉะนั้นตราบไต่ที่จำเลยทั้งสองไม่ยอมออกไปการละเมิดก็ยังคงมีอยู่ซึ่งเป็นเหตุให้โจทก์อาจบังคับสิทธิเรียกร้อยค่าได้ตลอดเวลาจนกว่าจำเลยทั้งสองจะหยุดการทำละเมิดเมื่อก่อนฟ้องหนึ่งปี จำเลยทั้งสองยังไม่หยุดการทำละเมิด โจทก์จึงมีสิทธิที่จะเรียกค่าเสียหายหนึ่งปี ย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่โจทก์ฟ้องคดีจนถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2542 ได้ ค่าเสียหายจากการทำละเมิดของจำเลยทั้งสองย้อนหลังไปหนึ่งปี ตั้งแต่วันฟ้อง จึงไม่ขาดอายุความ สำหรับค่าเสียหายในส่วนที่เกินหนึ่งปี แล้วเท่านั้นที่ขาดอายุความ

ที่สุดเพียงสิบปี⁷⁸ นับตั้งแต่วันทำละเมิด ไม่ว่าผู้เสียหายจะรู้หรือไม่รู้ตัวผู้ซึ่งพึงจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันสุดท้ายที่ครบกำหนดสิบปี ก็ต้องฟ้องในวันนั้น อายุความไม่ยี่ดออกไปอีก จะเริ่มนับอายุความหนึ่งปี นับแต่วันรู้ตัวผู้ซึ่งจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นสิบปี นับแต่วันทำละเมิดไม่ได้⁷⁹ อายุความมาตรา 448 วรรคหนึ่ง นี้ เป็นอายุความเรียกเรื่องค่าสินไหมทดแทนที่เป็นค่าเสียหายเท่านั้น จึงไม่มีการบัญญัติว่า เอาค่าสินไหมทดแทน อย่างไรบัญญัติไว้ในมาตรา 438 แต่กลับบัญญัติเฉพาะถึงการเรียกเอาค่าเสียหาย⁸⁰ ส่วนค่าสินไหมทดแทนอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ค่าเสียหายไม่ตกอยู่ภายใต้อายุความตามมาตรา 448 ดังนั้น อายุความแต่ละกรณีจะมีเพียงใดต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป⁸¹ เช่น การเรียกให้ส่งทรัพย์สิน หรือให้ใช้ราคาทรัพย์สิน เป็นไปตามมาตรา 1336 ส่วนการใช้ราคาทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ค่าเสียหายแต่เป็นสิ่งมาแทนตัวทรัพย์สินไม่มีกำหนดอายุความต้องใช้อายุความสิบปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 ซึ่งเป็นอายุความทั่วไป⁸² เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1251/2504⁸³

2.3.2.2 อายุความทั่วไปกรณีไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ

การกำหนดอายุความตามสิทธิเรียกร้องทั่วไปในกรณีนี้หมายถึง สิทธิเรียกร้องที่กฎหมายมิได้กำหนดอายุความไว้โดยเฉพาะ จึงต้องมาใช้อายุความทั่วไปคือ อายุความสิบปีตามมาตรา 193/30 มาใช้ โดยมีหลักกฎหมายว่า อายุความนั้น ถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้มีกำหนดสิบปี โดยมีขั้นตอนในการพิจารณา ดังนี้⁸⁴

⁷⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 443/2560 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันที่ 16 ธันวาคม 2554 ซึ่งแม้จะเป็นการออกคำสั่งภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ก็ตาม แต่ก็เป็นการออกคำสั่งเมื่อพ้นเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิดคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องที่ขาดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง และเมื่อคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีผลให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

⁷⁹ ศักดิ์ สนองชาติ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 29 . หน้า 229.

⁸⁰ สุขุม สุภนิตย์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 288-289.

⁸¹ ศนันท์กรณ โสคติพันธุ์. (2557). *คำอธิบายนิติกรรม – สัญญา* (พิมพ์ครั้งที่ 18). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 246-414.

⁸² ภัทธศักดิ์ วรรณแสง. (2546). *หลักกฎหมายละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 259-260.

⁸³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1251/2504 กรณีฟ้องเรียกให้จำเลยคืนทรัพย์สิน ถ้าสินไหมไม่ได้ก็ให้ใช้ราคานั้น ไม่ใช่เป็นการเรียกร้องเอาค่าเสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 จึงไม่ถืออายุความตามมาตรา 448 นั้น แม้โจทก์ฟ้องเกินหนึ่งปีก็ไม่ขาดอายุความ (ประชุมใหญ่ ครั้งที่ 33/2504)

⁸⁴ ศนันท์กรณ โสคติพันธุ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 81 . หน้า 246-247.

1) พิจารณาว่ามีกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายพิเศษอื่นใด บัญญัติเรื่องกำหนดอายุความไว้โดยเฉพาะหรือไม่ หากมีกำหนดอายุความก็เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ

2) หากไม่มีกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายพิเศษอื่นใดบัญญัติเรื่องกำหนดอายุความไว้ก็ให้พิจารณากำหนดอายุความตามที่บัญญัติไว้ในบรรพ 1 ลักษณะ 6 หมวด 2 มาตรา 193/35 , 193/34 , 193/33 , 193/32 และ 193/31

3) หากพิจารณาตามมาตรา 193/31 ถึง 193/35 แล้ว กรณีไม่สามารถปรับได้กับกำหนดอายุความในมาตราดังกล่าว ก็ให้ใช้กำหนดอายุความสิบปี ตามมาตรา 193/30

ในกรณีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้มีการกำหนดอายุความสำหรับผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในหน้าที่ได้โดยเฉพาะ จึงมีปัญหาว่ากำหนดอายุความที่ผู้เสียหายจะฟ้องหน่วยงานของรัฐควรใช้อายุความตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง หรือไม่ ซึ่งได้มีแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกา เป็นแนวทางเดียวกันว่าไม่ใช้อายุความตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง เนื่องจากการฟ้องหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีได้ทำละเมิดและมีใช้กรณีต้องร่วมรับผิดชอบเช่นกรณีของนายจ้างกับลูกจ้าง ดังนั้น จึงเป็นกรณีไม่มีกฎหมายกำหนดอายุความไว้โดยเฉพาะ จึงใช้อายุความทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา มาตรา 193/10

2.3.3 การกำหนดระยะเวลาความรับผิดชอบทางละเมิดตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีสาระสำคัญที่มีผลให้ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ หากการทำความผิดของเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และหากหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้วก็มีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การใช้สิทธิเรียกร้องต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอายุความไว้ใน 3 มาตรา คือ⁸⁵

มาตรา 7 ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี

⁸⁵ สรรักษ์ สุวรรณเสรี และอาคม ศรียากซ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 69, หน้า 199-208.

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ ให้อายุอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่ หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิ เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

นอกจากทั้งสามมาตราดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังได้มีบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งจะต้องนำมาประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับอายุความและระยะเวลาด้วย ดังนี้

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

....

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

มาตรา 51 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

มาตรา 52 การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแยกได้เป็นกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.3.3.1 ระยะเวลากรณีผู้เสียหายเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ที่มีไซ้จากการปฏิบัติหน้าที่

กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อผู้เสียหาย แต่การกระทำดังกล่าวมิใช่การกระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่ กรณีดังนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6⁸⁶ ซึ่งมีได้กำหนดอายุความไว้ อีกทั้ง การกระทำความผิดถือเป็นการกระทำ ละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องใช้อายุความตามหลักทั่วไป ในมาตรา 448 วรรคหนึ่ง⁸⁷ โดยมีกำหนดต้องเรียกร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด หรือตามมาตรา 193/30⁸⁸

2.3.3.2 ระยะเวลากรณีสิทธิไล่เบี้ยกรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย

หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดต่อผู้เสียหายโดยหน่วยงานของรัฐได้มีการ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการชดใช้จากกรณีที่ผู้เสียหาย ฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5⁸⁹ หรือเป็นยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้

⁸⁶ มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้น เป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

⁸⁷ มาตรา 448 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการ ละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนด อายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

⁸⁸ มาตรา 193/30 อายุความนั้น ถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้มีกำหนดสิบปี

⁸⁹ มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติ หน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็น หน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11⁹⁰ ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐมีสิทธิฟ้องไล่เบี้ยเอาจากลูกหนี้ซึ่งตามมาตรา 9 กำหนดให้ต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน และในทางกลับกันหากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดแต่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้ว และเห็นว่ากรณีดังกล่าวหน่วยงานต้องรับผิดชอบ เจ้าหน้าที่ก็ต้องใช้สิทธิไล่เบี้ยเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนภายในกำหนดอายุความหนึ่งปี

ในบางกรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย มิได้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด บุคคลดังกล่าวไม่มีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนคืนจากหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีดังกล่าวจึงไม่อยู่ภายใต้กำหนดอายุความหนึ่งปี ซึ่งหากการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นการสมประโยชน์และเป็นไปตามประสงค์ของหน่วยงานของรัฐแล้ว บุคคลดังกล่าวขอมเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนตามมาตรา 401 บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁹¹ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 20/2548)

2.3.3.3 ระยะเวลากรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁹⁰ มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

⁹¹ กรมศุลกากร. (2561). *คู่มือการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพฯ: ส่วนวินัยและความรับผิดชอบทางละเมิด สำนักบริหารทรัพยากรบุคคลกรมศุลกากร. หน้า 15.

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่ หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิ เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

กรณีตามมาตรา 10 ดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด ต่อหน่วยงานของรัฐ หากการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมาย ให้นำมาตรา 8²² มาบังคับใช้โดยอนุโลม แต่หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด จะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา 420 ทั้งนี้ อายุความที่หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำ ละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กฎหมายกำหนดไว้ เป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) กรณีทั่วไป

กรณีทั่วไป หน่วยงานของรัฐสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจาก เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงาน ภายในกำหนดสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึง การกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.228/2549)

(2) กรณีหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังเห็น ว่าต้องรับผิดชอบตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้สิทธิเรียกร้องมีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่ง ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยอายุความหนึ่งปีนั้น จะต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ นั้นเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ และเมื่อมีการสอบสวนตามระเบียบแล้ว

²² มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรง แห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงาน ส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

จะต้องเป็นกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีความเห็นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ถูกสอบสวนว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ข้อพิจารณาที่สำคัญในการพิจารณาอายุความในกรณีนี้คือ เมื่อหน่วยงานของรัฐส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 17 แล้วกระทรวงการคลังมีความเห็นแตกต่างกับหน่วยงานต้นสังกัด โดยกระทรวงการคลังเห็นว่าเจ้าหน้าที่ในรายชื่อที่หน่วยงานของรัฐได้วินิจฉัยมาว่าไม่ต้องรับผิดนั้นจะต้องรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงจะมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แต่สำหรับเจ้าหน้าที่รายอื่นที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าต้องรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีนี้การพิจารณาอายุความเฉพาะเจ้าหน้าที่ ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐวินิจฉัยว่าต้องรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนจะมีอายุความสองปี นับแต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวนี้หน่วยงานจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 ด้วยเช่นเดียวกัน⁹³ ตัวอย่างตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.72/2550⁹⁴

2.3.3.4 ระยะเวลากรณีศาลยกฟ้องเพราะเห็นว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่มิใช่ผู้ต้องรับผิด

ด้วยหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติกฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐเท่านั้นเพื่อให้รับผิดชอบ

⁹³ กรมศุลกากร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 91. หน้า 14-15.

⁹⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.72/2550 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ต้นสังกัด) เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย จึงไม่ต้องรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กระทรวงการคลัง) เห็นว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ อันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาใช้เป็นช่องทางกระทำทุจริตนำเช็คของบุคคลภายนอกที่มีได้ส่งจ่ายมาสลับสับเปลี่ยนกับเงินภาษีอากรที่เก็บไว้เพื่อจะนำส่งคลังทั้งมิได้ควบคุมดูแลผู้ได้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดคดีใช้ค่าเสียหายดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกัน อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงมีกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ต่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้รับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวไม่ได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจมีความผิดพลาดในการฟ้องจนศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่มิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ ซึ่งหากจะไปฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาใหม่ ก็อาจล่วงเลยอายุความที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ด้วยเหตุนี้ในมาตรา 7 จึงมีบทบัญญัติให้ขยายอายุความออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

2.3.3.5 ระยะเวลาการฟ้องคดีตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3) ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีไว้ในมาตรา 51 และ 52 ดังนั้น ในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่กรณีตามมาตรา 52 ซึ่งศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

2.3.3.6 ระยะเวลาเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐเนื่องจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก

กรณีตามมาตรา 5⁹⁵ บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายสามารถดำเนินการเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งผู้เสียหายสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ได้ 2 แนวทาง คือ

(1) ฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3) ประกอบมาตรา 51 ดังที่ได้กล่าวรายละเอียดไว้แล้วในข้อ 2.3.3.5

(2) เรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง โดยยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 11 ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอไว้ โดยเนื้อหาในส่วนนี้

⁹⁵ มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

จะขอกฎโดยละเอียดในบทที่ 3 เพื่อเป็นการศึกษาหลักเกณฑ์การกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ให้พิจารณาโดยใช้คำสัณใหม่ทดแทน โดยเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและแล้วนำมาวิเคราะห์ปัญหา เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา และพัฒนาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาโดยใช้คำสัณใหม่ทดแทนให้เหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อไป

2.3.4 การนับระยะเวลาความรับผิดชอบ

2.3.4.1 การเริ่มนับระยะเวลาความรับผิดชอบ

1) การเริ่มนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การเริ่มต้นนับระยะเวลาที่กำหนดเป็นวัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/3 วรรคสอง⁹⁶ มีหลักว่า การเริ่มต้นนับระยะเวลาที่กำหนดเป็นวัน ห้ามมิให้นับวันแรกแห่งระชยะเวลานั้นเข้าร่วมด้วย ให้เริ่มต้นนับระยะเวลาในวันรุ่งขึ้น เว้นแต่จะเริ่มการในวันนั้นเอง ตั้งแต่เวลาที่ถือได้ว่าเป็นเวลาเริ่มต้นทำงานกันตามประเพณี และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/2⁹⁷ วางหลักให้การคำนวณระยะเวลาจึงต้องนับวันแต่ละวันเป็นหนึ่งวันเต็ม โดยไม่ต้องคำนึงถึงเศษของวัน เพราะหากต้องคำนวณระยะเวลาเป็นเศษของวันแล้ว ก็จะทำให้เกิดความยุ่งยากในการคำนวณ แต่อย่างไรก็ตามหากระยะเวลาได้กำหนดเป็นหน่วยเวลาที่สั้นกว่าวัน เช่น เป็นชั่วโมงหรือเป็นนาทีแล้ว ก็ต้องคำนวณตามหน่วยเวลาที่กำหนดนั้น กล่าวคือ หากระยะเวลาที่กำหนดเป็นชั่วโมงหรือนาที ก็ต้องคำนวณเป็นชั่วโมง นาทีไป จะปัดส่วนย่อยของชั่วโมงหรือนาทีไม่ได้

2) การเริ่มนับระยะเวลาตามกฎหมายปกครอง

สำหรับกฎหมายปกครองได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการนับระยะเวลาไว้เป็นการเฉพาะในบางเรื่อง ซึ่งจะมีความแตกต่างกับหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาในทางกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยกำหนดให้การนับระยะเวลาที่กำหนดเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือนหรือปีนั้น มิให้นับวันแรกแห่งระชยะเวลานั้นรวมเข้าด้วย เว้นแต่จะ ได้เริ่มการในวันนั้นหรือมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งโดยหลักจะมีลักษณะเหมือนอย่างการเริ่มนับระยะเวลาตามกฎหมาย

⁹⁶ มาตรา 193/3 วรรคสอง

ถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือนหรือปี มิให้นับวันแรกแห่งระชยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน เว้นแต่จะเริ่มการในวันนั้นเองตั้งแต่เวลาที่ถือได้ว่าเป็นเวลาเริ่มต้นทำงานกันตามประเพณี

⁹⁷ มาตรา 193/2 การคำนวณระยะเวลาให้คำนวณเป็นวัน แต่ถ้ากำหนดเป็นหน่วยเวลาที่สั้นกว่าวัน ก็ให้คำนวณตามหน่วยเวลาที่กำหนดนั้น

แพ่งและพาณิชย์ เว้นแต่ ในส่วนของข้อยกเว้นที่กฎหมายปกครองกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถที่จะ กำหนดการเริ่มนับระยะเวลาให้เป็นอย่างอื่นได้ การเริ่มนับระยะเวลาก็ต้องเป็นไปตามการเริ่มนับ ระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด แต่สำหรับกรณีกำหนดเวลาที่สั้นกว่าวัน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองมิได้กล่าวถึงไว้ กรณีก็ต้องนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์มาใช้ กล่าวคือ ต้องนับระยะเวลาโดยละเอียดเป็นชั่วโมง นาที ตามความเป็นจริง⁹⁸

2.3.4.2 การสิ้นสุดระยะเวลาความรับผิดชอบละเมิด

1) การสิ้นสุดระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การสิ้นสุดแห่งระยะเวลาที่กำหนดเป็นวัน กรณีของระยะเวลาที่กำหนดไว้เป็นวัน จะสิ้นสุดลงเมื่อใด กฎหมายไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เอาไว้ แต่สามารถตีความได้ว่าระยะเวลาย่อม สิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลานั้น หมายความว่าสิ้นสุดลงในวันนั้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงเศษของวัน ทั้งนี้ การสิ้นสุดของวันในกรณีทั่วไปก็จะหมายถึงระยะเวลาครบ 24 ชั่วโมง คือตั้งแต่เที่ยงคืน แห่งวันหนึ่งจนถึงเที่ยงคืนอีกวันหนึ่ง แต่ในกิจการบางอย่าง คือในทางคดีความ ในทางราชการ หรือทางธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรม วันของกิจการนั้น ๆ จะหมายถึงเวลาทำการตามที่ได้กำหนดขึ้น โดยกฎหมาย คำสั่งศาล ตามระเบียบข้อบังคับหรือเวลาทำการตามปกติของกิจการนั้น แล้วแต่กรณี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/4⁹⁹

2) การสิ้นสุดระยะเวลาตามกฎหมายปกครอง

การสิ้นสุดลงของระยะเวลาตามกฎหมายปกครอง มีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างไปจาก การสิ้นสุดลงของระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ การสิ้นสุดลงของระยะเวลา ตามกฎหมายปกครองจะมีการแบ่งหลักเกณฑ์ของการสิ้นสุดลงของระยะเวลาไปตามบุคคลที่มี หน้าที่ต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ การนับระยะเวลาสิ้นสุดกรณีเจ้าหน้าที่และการนับระยะเวลาสิ้นสุดกรณีบุคคลทั่วไป

(1) การนับระยะเวลาสิ้นสุดกรณีเจ้าหน้าที่ คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่จะต้องกระทำ การอย่างใดอย่างหนึ่งภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การนับระยะเวลาสิ้นสุดให้นับวัน สิ้นสุดของระยะเวลาลงในวันนั้น แม้ว่าวันสุดท้ายของระยะเวลาจะเป็นวันหยุดทำการงาน ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 64 วรรคสอง

⁹⁸ ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2556). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 366.

⁹⁹ มาตรา 193/4 ในทางคดีความ ในทางราชการ หรือทางธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรม วัน หมายความว่า เวลาทำ การตามที่ได้กำหนดขึ้น โดยกฎหมาย คำสั่งศาล หรือระเบียบข้อบังคับ หรือเวลาทำการตามปกติของกิจการนั้น แล้วแต่กรณี

(2) การนับระยะเวลาสิ้นสุดกรณีบุคคลทั่วไป คือ กรณีที่บุคคลใดต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้โดยกฎหมายหรือโดยคำสั่งของเจ้าหน้าที่ หากวันสุดท้ายของระยะเวลานั้นเป็นวันหยุดทำการงานสำหรับเจ้าหน้าที่หรือวันหยุดตามประเพณี ให้ถือว่าระยะเวลานั้นสิ้นสุดลงในวันทำการแรกที่ถัดจากวันหยุดนั้น ทั้งนี้ ก็เพื่อไม่ให้ราษฎรถูกเอาเปรียบจากกลไกของรัฐและเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ทางราษฎร¹⁰⁰ แต่หากมีกฎหมายหรือเจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นก็ต้องเป็นไปตามนั้น ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 64 วรรคสาม

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่างประเทศ

หลักกฎหมายฝรั่งเศสได้พัฒนาแนวคิด โดยแบ่งแยกความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของรัฐ โดยพยายามแยกความรับผิดชอบส่วนบุคคลของข้าราชการ (*responsabilité personnelle des fonctionnaires*) ออกจากความรับผิดทางปกครอง (*responsabilité administrative*) ซึ่งแยกความรับผิด (*responsabilité*) ออกโดยพิจารณาจากความผิด (*faute*) ซึ่งเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ โดยแยกความผิดออกเป็นสามลักษณะ คือ (1) ความผิดโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ (2) ความผิดจากการปฏิบัติงาน (3) การร่วมกันในความผิด ทั้งนี้ ตามกฎหมายฝรั่งเศสหลักความผิดทางปกครองนั้นมีความแตกต่างไปจากหลักความผิดทางแพ่ง โดยความผิดทางแพ่งจะเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่ง (*code civil*)¹⁰¹ ซึ่งมักจะกำหนดให้ผู้กระทำผิดต้องรับผิดชอบใช้ความเสียหายที่ตนเองได้กระทำขึ้น ส่วนความผิดทางปกครองนั้น มีบางกรณีที่เจ้าหน้าที่อาจไม่ต้องรับผิดจากการกระทำของตน เว้นแต่จะเป็นความผิดอันถือเป็นความผิดร้ายแรง (*faute lourde*) ซึ่งเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง¹⁰²

¹⁰⁰ สามารถ วราดิศย์. (2556). *คู่มือปฏิบัติราชการทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 207.

¹⁰¹ Jean Rivero et Jean Waline. (2000). *Droit administratif*, 18^e édition, Paris: Dalloz, Coll. Précis Dalloz. Droit public-Science politique. p. 277.

¹⁰² พัชณา จิตรมหีมา. (2563). ปัญหาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พิเคราะห์หลักเกณฑ์การพิจารณาและการแยกความรับผิด โดยเปรียบเทียบกับการจัดแบ่งความผิดตามกฎหมายฝรั่งเศส. *บทความเชิงวิเคราะห์กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 1-3.

2.4.1 แนวคิดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในอดีต แนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ในตอนต้นของศตวรรษที่ 19 หลักสำคัญหลักหนึ่ง คือ ความไม่ต้องรับผิดชอบของอำนาจมหาชน (irresponsabilité de la puissance publique) หมายความว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ ต่อความเสียหายที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้นซึ่งถือเป็นเอกสิทธิ์ (prerogatives) ประเภทหนึ่งของรัฐแต่แนวคิดดังกล่าวได้พัฒนาไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งเปลี่ยนไปว่า ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในการกระทำของตน ซึ่งความเปลี่ยนแปลงนี้มีแนวคิดมาจากคำวินิจฉัยของศาลขัดกัน (Tribunal des conflits) ในคดี Blanco¹⁰³ ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ 1873 ที่ได้วางหลักเอาไว้ว่า รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนอันเกิดจากการกระทำของผู้ที่ทำงานให้หน่วยงานทางปกครองที่จัดทำบริการสาธารณะ โดยความรับผิดชอบดังกล่าวไม่เป็นเรื่องตามเกณฑ์ทั่วไปต้องใช้กฎหมายพิเศษ ภายหลังจากคำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกันในกรณีดังกล่าวพัฒนาการความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองก็เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังในปี ค.ศ 1905 ซึ่งศาลปกครองก็ได้วินิจฉัยไว้ในคดี Tomaso Grecco¹⁰⁴ ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ ค.ศ 1905 ว่ารัฐต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินกิจกรรม

¹⁰³ คดี Blanco มาจากกรณีที่ลูกจ้างของ โรงงานยาสูบของรัฐขับรถชนเด็กผู้หญิงคนหนึ่งได้รับบาดเจ็บ บิดาของเด็กหญิงดังกล่าวได้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมขอให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา 1382 มาตรา 1383 และมาตรา 1384 ปัญหาจึงขึ้นสู่การพิจารณาของศาลคดีขัดกันว่าการพิจารณาคดีเรื่องความรับผิดชอบดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม ซึ่งศาลคดีขัดกัน ได้พิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า ความรับผิดชอบจากความเสียหายที่ก่อขึ้นแก่เอกชนจากการกระทำของบุคคลที่รัฐใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะอันจะตกเป็นภาระของรัฐนั้น ไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยโดยใช้หลักกฎหมายในประมวลกฎหมายแพ่งที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน ความรับผิดชอบดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่มีลักษณะทั่วไปและเด็ดขาด เป็นเรื่องที่มีหลักเกณฑ์เฉพาะและผันแปรไปตามลักษณะของงานและความจำเป็นในการประสานผลประโยชน์ของรัฐและเอกชนเข้าด้วยกัน การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเท่านั้น อ้างถึงใน ขงยุทธอนุกุล. (2548). แนวทางการแบ่งเขตอำนาจระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมกรณีคดีละเมิดและความรับผิดชอบอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง (ศึกษานิพนธ์ของฝรั่งเศส). *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2: กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 141. และ วุฒิเกียรติ เกียรติชานาคูณ. (2558). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ศึกษานิพนธ์คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 14-18 .

¹⁰⁴ คดี Tomaso Grecco เป็นกรณีที่นาย Tomaso Grecco ได้เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากรัฐโดยอ้างว่าได้รับบาดเจ็บจากกระสุนปืนที่เจ้าพนักงานตำรวจยิงเพื่อระงับเหตุวิวาทกระทิงคลุ้มคลั่งแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีคำสั่งไม่ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนให้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งในคดีนี้ศาลพิจารณาเห็นว่าคำสั่งปฏิเสธไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีชอบแล้ว เนื่องจากรับฟังไม่ได้ว่ากระสุนที่มีผู้ยิงขึ้นและเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับบาดเจ็บ เป็นการยิงของเจ้าพนักงานตำรวจ อีกทั้งฟังไม่ได้ว่าเหตุการณ์ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีมีสาเหตุมาจากความผิดพลาด

ของตำรวจ จนกระทั่งในปัจจุบันความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองก็ขยายตัวออกกว้างไปครอบคลุมถึงกระบวนการยุติธรรมเมื่อรัฐบัญญัติลงวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 1972 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 11 ว่ารัฐต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการดำเนินงานที่บกพร่อง (défectueux) ของหน่วยงานด้านยุติธรรม (le service de la justice) ซึ่งวิวัฒนาการของความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในฝรั่งเศสได้ขยายตัวออกไปมากและครอบคลุมฝ่ายปกครองประเภทต่าง ๆ หลายประเภทด้วยกันเริ่มตั้งแต่ฝ่ายปกครองที่จะทำบริการสาธารณะ ฝ่ายปกครองประเภทตำรวจ ไปจนถึงหน่วยงานด้านยุติธรรม¹⁰⁵

2.4.1.1 หลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกที่เอกชนอื่น ได้รับความเสียหายเหล่านี้เกิดขึ้นบ่อยและมีความสำคัญมากเนื่องในปัจจุบันฝ่ายปกครองได้ร่วมกันแทรกแซงของฝ่ายปกครองเข้ามาในด้านต่าง ๆ มากเมื่อความเสียหายเกิดขึ้นก็ย่อมเป็นที่เข้าใจกันอยู่แล้วว่าต้องมีการยืนยันความเสียหายนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายในปัจจุบันนี้ระบบความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่มีต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของฝ่ายปกครองเองได้รับการยอมรับด้วยวิธีการ ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองจ่ายค่าทดแทน โดยฝ่ายปกครองก็มีหน้าที่ที่จะต้องจ่าย ค่าทดแทนดังกล่าวให้แก่เอกชนผู้เสียหาย หลักการดังกล่าวใช้กับฝ่ายปกครองทุกประเภทรวมทั้งนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนอื่น ๆ ด้วย

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสรัฐอาจรับผิดชอบได้ตามหลักในกฎหมายมหาชนและหลักในกฎหมายแพ่ง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะกิจกรรมที่รับปฏิบัติซึ่งกรณีที่รัฐต้องเข้ารับผิดในระบบกฎหมายมหาชนนอกจากรัฐจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อสิทธิในกองทรัพย์สิน (préjudice matériel) เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าซ่อมแซมบ้านเรือน ฯลฯ แล้ว รัฐจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเจ็บปวดต่าง ๆ โดยทั่วไปแล้วไม่อาจคำนวณเป็นเงินตราได้ เช่น ความเศร้าโศกเสียใจ ความเจ็บปวดจากบาดแผล โดยกำหนดเป็นเงินชดเชยเพิ่มเติมได้

ลักษณะของค่าเสียหาย

การชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเป็นการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเป็นเงิน ทั้งนี้ เนื่องจากคำนี้ถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด โดยศาลไม่อาจที่จะสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการโดยใช้อำนาจรัฐได้ ด้วยเหตุนี้ศาลปกครองฝรั่งเศสจึงไม่อาจมีคำพิพากษาสั่งให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการขจัดความเสียหายให้ผู้เสียหายกับคืนสู่สภาพเดิม ก่อนที่จะมีการละเมิดได้

บกพร่องในการจัดทำบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบ อ้างถึงใน นพรัตน์ อุดมโชคมงคล. (2563). รัฐไทย...ไปกับกลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง. *วารสารรัฐлікฏไปกับ สสว*, 5(2). หน้า 11-13.

¹⁰⁵ นันทวัฒน์ บรมนันท์. (2551). *หลักพื้นฐานกฎหมายฝรั่งเศส* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 176-178.

เพราะการพิพากษาในลักษณะดังกล่าวมีผลเท่ากับศาลปกครองเข้าไปสั่งการในทางปกครองเอง ซึ่งไม่อาจเป็นไปได้ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งความเสียหายที่รัฐต้องมีหน้าที่ชดเชยค่าความเสียหาย ต้องเป็นความเสียหายที่มองเห็นเป็นรูปธรรมและสามารถกำหนดความเสียหายได้อย่างแท้จริง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น จะต้องเป็นความเสียหายในปัจจุบัน (actuel) และเป็นความเสียหายที่แท้จริงไม่ใช่เป็นเพียงความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น รัฐย่อมมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ถึงแม้ว่าในบางกรณีการเยียวยาความเสียหายอาจจะทำได้โดยการทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายกับคืนสู่สภาพเดิมก่อนเกิดจากการละเมิดแต่กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง ไม่ได้กำหนดวิธีการดังกล่าวไว้คำพิพากษาของศาลปกครอง กรณีของความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองจึงเป็นการกำหนดให้รัฐฝ่ายปกครอง (ฝ่ายปกครอง) ชดเชยเงินให้แก่ผู้เสียหายตามจำนวนที่ศาลกำหนดในกรณีที่ความเสียหายยังคงมีอยู่ต่อไปเรื่อย ๆ ศาลปกครองฝรั่งเศสอาจพิพากษา ให้รัฐต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นรายปีตามจำนวนที่กำหนด ทั้งนี้ จนกว่าเหตุแห่งเสียหายนั้นจะได้ถูกขจัดให้สิ้นไปในกรณีเช่นนี้ ฝ่ายปกครองย่อมสามารถเลือกได้ว่าจะยอมชดเชยค่าเสียหายต่อไปเรื่อย ๆ ตามจำนวนที่ศาลกำหนด หรือจะดำเนินการขจัดเหตุแห่งความเสียหายนั้น

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ความเสียหายอันจะทำให้รัฐต้องเข้าไปชดเชย จะต้องเป็นความเสียหายพิเศษ (préjudice spécial) กล่าวคือ ความเสียหายดังกล่าว เป็นความเสียหายที่เมื่อพิจารณาโดยทั่วไปแล้ว เป็นความเสียหายที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้รับมากกว่าบุคคลอื่น ๆ เหตุที่ระบบกฎหมายฝรั่งเศสเรียกร่องความเสียหายพิเศษก็เนื่องจากแนวคิดที่ว่า โดยทั่วไปแล้วประชาชนจะได้รับประโยชน์จากรัฐ หากรัฐกระทำการอย่างใดให้ประชาชนคนใดคนหนึ่งได้รับความเสียหาย แต่ความเสียหายดังกล่าวเป็นความเสียหายเล็กน้อย ประชาชนผู้นั้นก็สมควรยอมรับความเสียหายดังกล่าวได้¹⁰⁶

2.4.1.2 หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (droit français) แยกความรับผิดชอบของรัฐออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ ความรับผิดชอบโดยมีความผิด (faute) และความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด (sans faute) ซึ่งความรับผิดชอบโดยมีความผิดถือเป็นความรับผิดชอบที่เป็นเสาหลักของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ส่วนความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดเป็นความรับผิดชอบที่ได้มีการกำหนดขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ในกรณีที่ไม่สามารถนำหลักเรื่องความรับผิดชอบโดยมีความผิดปรับใช้ได้ ซึ่งความรับผิดชอบโดยมีความผิด มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับความรับผิดชอบ

¹⁰⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2555). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 140-143.

ทางละเมิดตามกฎหมายแพ่ง โดยเงื่อนไขความรับผิดในทางกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีลักษณะเช่นเดียวกันกับกฎหมายแพ่ง โดยจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ลักษณะ ได้แก่ ความมีอยู่ของความเสียหาย ความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายกับผู้ที่จะต้องรับผิด และการกระทำที่เป็นเหตุให้เกิดความรับผิดซึ่งจะต้องมีลักษณะเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ว่ามีภาระผูกพันอันจะต้องชดเชยค่าเสียหาย¹⁰⁷

การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายในระบบกฎหมายฝรั่งเศส การที่รัฐต้องรับผิดสำหรับความผิด (responsabilité pour faute) ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องแยกจากความผิดที่เกิดขึ้นเป็นความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ (faute de service) หรือเป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ (faute de personne) แต่ก็ไม่มีนิยามหลักการว่าด้วยความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่ใช้ได้เป็นการทั่วไปไว้แต่อย่างใด

ปัญหาของระบบกฎหมายฝรั่งเศส ที่มีความเห็นแตกต่างอยู่ คือปัญหาว่าความผิดในระบบกฎหมายมหาชน เหมือนหรือต่างกับความผิดในกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด แต่อย่างไรก็ตามลักษณะเด่นของความรับผิดของรัฐสำหรับความผิด (responsabilité pour faute) ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส คือ ความรับผิดดังกล่าวหากเกิดขึ้นในกรอบของการบริการสาธารณะ เป็นความรับผิดของรัฐโดยตรง โดยไม่ต้องคำนึงถึงตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เพราะถ้าการกระทำละเมิดอยู่ในกรอบของการบริการสาธารณะแล้วย่อมถือว่ารัฐต้องเข้ามารับผิดเอง ไม่ใช่รับผิดแทน¹⁰⁸ โดยรัฐย่อมต้องรับผิดชอบสำหรับการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของเจ้าหน้าที่ของตนตลอดจนความบกพร่องผิดพลาดในการจัดองค์การ และการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งการที่ถือว่ารัฐรับผิดโดยตรงย่อมเป็นประโยชน์สำหรับผู้เสียหาย ซึ่งไม่จำเป็น ต้องพิสูจน์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดได้ละเมิดหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ และหน้าที่ดังกล่าว มีขึ้นเพื่อคุ้มครองตนหรือไม่ ต่างจากระบบกฎหมายของประเทศเยอรมันที่ไม่ได้ถือว่าความรับผิดของรัฐเป็นความรับผิดโดยตรง แต่เป็นความรับผิดแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้เสียหายย่อมต้องพิสูจน์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเมิดหน้าที่เป็นความรับผิดแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้เสียหายย่อมต้องพิสูจน์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ

¹⁰⁷ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2545). *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 264.

¹⁰⁸ อนุชา สุนสวัสดิ์ศฤง. (2552). *หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส. หน้า 65.

ละเมิดหน้าที่ที่ตนเองในฐานะองค์กรของรัฐต้องปฏิบัติและหน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้เสียหาย¹⁰⁹

ความผิดกฎหมายในระบบกฎหมายฝรั่งเศส การที่รัฐจะเข้ามารับผิดชอบต่อความเสียหายได้นั้น จะต้องปรากฏว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย และในการพิจารณาความผิดกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องคำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบริการสาธารณะ (Service Public) นั้น เกิดจากการกระทำในลักษณะที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย¹¹⁰

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฝรั่งเศสแล้วจะพบว่า อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ¹¹¹ คือ

(1) ความผิดโดยส่วนตัว (faute personnelle) ของเจ้าหน้าที่¹¹² ความผิดโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่จะแยกออกจากความผิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งความผิดโดยส่วนตัวนั้น หากเป็นความผิดที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความคิดที่หน่วยงานของรัฐมีส่วนต้องรับผิดชอบด้วย ความผิดดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบโดยศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาความผิดดังกล่าวโดยวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบได้โดยตรง ซึ่งศาลไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยไปถึงความเหมาะสมในการปฏิบัติงานทางปกครองแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม ศาลคดีขัดกันยังได้วินิจฉัยในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการแจ้งของเจ้าหน้าที่ซึ่งดำเนินการอันเป็นการกระทำโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เองว่าจะดำเนินการใดที่เกี่ยวข้องกับงานของรัฐ แต่หากปรากฏว่าเป็นการดำเนินการภายในขอบเขตของการให้ข้อมูลข่าวสาร (information) โดยไม่ได้มีเจตนาร้าย (intention malveillante) หรือมิได้เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นจากความเกลียดชังโดยส่วนตัว (animosité personnelle) ของเจ้าหน้าที่แล้ว ย่อมไม่ถือเป็นความผิดโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่¹¹³ ทั้งนี้ ความผิดโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่นั้น มักจะเป็นการดำเนินการใด ๆ

¹⁰⁹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2548). *คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 178-180.

¹¹⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). *การกระทำทางปกครอง*. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 3-6.

¹¹¹ Lionel Neville Brown and John Francis Garner, *French Administrative Law*, 2nd edition, London : Butterworths, 1973, pp. 99-109. อ้างถึงใน ตรีเพชร จิตรมहिมา. (2555). หลักเกณฑ์การวินิจฉัยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. *วารสารนิติพัฒน์* ปีที่ 1 ฉบับปฐมฤกษ์. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 99-101.

¹¹² พัทธมา จิตรมहिมา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 102. หน้า 7.

¹¹³ TC. (2004). *Préfet des Hauts-de-Seine*.p. 1845. (คำวินิจฉัยศาลคดีขัดกัน ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 2004 คดี Préfet des Hauts-de-Seine)

ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และไม่ได้เกี่ยวข้องกับความผิดพลาดในการบริหารงานของฝ่ายปกครอง โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการกระทำที่มีเหตุอันมาจากเหตุส่วนตัวของเจ้าหน้าที่นั่นเอง ซึ่งได้แก่ ความมุ่งหมายที่จะทำการแก้แค้น (vengeance)¹¹⁴ ความอิจฉาริษยา (jalousie) ความเกลียดชัง (haine) หรือเจตนาประสังคราย (intention de nuire)¹¹⁵ นอกจากนี้ ความผิดโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่อาจเกิดจากการกระทำที่นอกเหนือไปจากการปฏิบัติงาน (commise en dehors du service) ซึ่งไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่¹¹⁶ เช่น การนำรถยนต์ของทางราชการไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ (négligence) เกี่ยวกับการดูแลรักษาอาวุธประจำกายของทางราชการที่ตนได้รับมอบไว้ โดยปล่อยให้ตกไปอยู่ในมือของบุคคลอื่นซึ่งนำไปก่อให้เกิดอันตราย และเกิดความเสียหายขึ้น¹¹⁷

เจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อการชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งรัฐจะไม่เข้าไปร่วมรับผิดชอบ เพราะรัฐย่อมไม่ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ เช่น สภาแห่งรัฐ (conseil d'état) วินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ศุลกากร (douanier) ใช้ปืนของฝ่ายปกครองไปทำละเมิดนอกเวลาการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่นั้นต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว¹¹⁸

(2) ความผิดจากการปฏิบัติงาน (faute de service) เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่มีจุดมุ่งหมายเป็นการส่วนตัวของเจ้าหน้าที่อยู่ในการกระทำตามหน้าที่นั้น หากเกิดความเสียหายขึ้นแก่เอกชนใด รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อความเสียหายนั้น เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว และไม่ต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในฐานะส่วนตัว ทั้งนี้ การฟ้องคดีความผิดโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ยังสามารถฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้ เนื่องจากมีคำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน ที่เป็นบรรทัดฐานชี้ขาดให้ดำเนินคดีดังกล่าวต่อศาลยุติธรรมได้อยู่แล้ว ส่วนความผิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นั้น

¹¹⁴ CE, 12 mars 1975, *Pothier, Rec.*, p. 190. (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1975 คดี Pothier)

¹¹⁵ CE, 23 juin 1954, *Dame Vve LITZLER, Rec.*, p. 376. (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 1954 คดี Dame Vve LITZLER)

¹¹⁶ CE, Sect., 1^{er} octobre 1954, *Bernard, Rec.*, p. 505. (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1954 คดี Bernard), CE, 27 février 1981, *Commune de Chonville-Malaumont, Rec.*, p. 116. (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1981 คดี Commune de Chonville-Malaumont)

¹¹⁷ CE, Ass., 26 octobre 1973, *Sadoudi, Rec.*, p. 603. (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ. 1973 คดี Sadoudi)

¹¹⁸ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 1954 (CE, 23 juin 1954, *Dame Veuve Litzler, Rec.*, p. 376.)

ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งตุลาการทางปกครองจะต้องวินิจฉัยไปถึงความเหมาะสมในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ทางปกครองด้วย

กฎหมายฝรั่งเศสยังแบ่งความรับผิดชอบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ออกเป็นกรณี 3 กรณี¹¹⁹ ดังนี้

(2.1) กรณีที่มีการปฏิบัติงานโดยมิชอบ สภาแห่งรัฐจะวินิจฉัยว่าฝ่ายปกครองปฏิบัติโดยไม่ชอบ หากปรากฏว่าการปฏิบัติงานนั้นไม่เป็นไปตามมาตรฐานของการกระทำที่วิญญูชนพึงกระทำ โดยการกระทำนั้นวิญญูชนอาจคาดเห็นได้และหลีกเลี่ยงได้ หากเกิดความเสียหายขึ้นย่อมถือเป็นความผิดของฝ่ายปกครอง ในกรณีเช่นนี้ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชน

(2.2) กรณีที่มีได้มีการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องกระทำโดยที่การกระทำของฝ่ายปกครอง อาจเป็นการกระทำที่อันใดอันหนึ่ง หรือควั่นกระทำการใดซึ่งฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องกระทำก็ได้ หากฝ่ายปกครองได้กระทำการเช่นว่านี้ ฝ่ายปกครองต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่เอกชนผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว เนื่องจากกฎหมายฝรั่งเศสถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง หรือการบริการสาธารณะมิใช่เป็นสิทธิพิเศษของฝ่ายปกครองที่จะเลือกกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ แต่ถือเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องปฏิบัติให้แก่ประชาชน

(2.3) กรณีที่ฝ่ายปกครองมีการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินกว่าที่ควร โดยปกติฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนภายในเวลาอันควร หากฝ่ายปกครองมิได้ดำเนินการเช่นนั้นแล้วเกิดความเสียหายแก่เอกชน ฝ่ายปกครองต้องเป็นฝ่ายรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน

(3) การร่วมกัน (cumul) เป็นกรณีที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่และรัฐร่วมกันชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งเป็นนโยบายในทางกฎหมายฝรั่งเศสที่มีเจตนารมณ์จะให้การช่วยชดเชยเยียวยาแก่ผู้เสียหาย เพราะลำพังแต่เพียงเจ้าหน้าที่นั้นย่อมไม่มีกำลังเพียงพอที่จะชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายได้ ทั้งนี้ ในฝ่ายรัฐเองควรมีระบบการบริหารที่คอยควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมด้วย การร่วมกันนี้ เป็นสิทธิของผู้เสียหายที่จะใช้สิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัวหรือจะฟ้องรัฐให้ร่วมรับผิดชอบหรือร่วมรับผิดชอบด้วยก็ได้ ในระหว่างเจ้าหน้าที่กับรัฐจะมีการใช้สิทธิไล่เบียดกันได้โดยถือตามความรุนแรงแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยการร่วมกันนี้ ยังแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ

¹¹⁹ เรณูมาศ สุวรรณศรี. (2563). ปัญหาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ศึกษากรณีการดำเนินคดีล้มละลายกับเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่สามารถชำระหนี้ได้ เนื่องจากได้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือกระทำการใดอันเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 134 - 135.

(3.1) การร่วมกันในเรื่องความผิด (cumul de fautes) และ

(3.2) การร่วมกันในเรื่องความรับผิดชอบ (cumul des responsabilités)

คำวินิจฉัยแห่งคดี (jurisprudence) ค.ศ. 1911 และ ค.ศ. 1918 ได้แสดงให้เห็นข้อความคิด (notion) ในกรณีการร่วมกันในเรื่องความผิด (cumul de fautes) และการร่วมกันในเรื่องความรับผิดชอบ (cumul de responsabilités) โดยสภาแห่งรัฐวางหลักเกณฑ์เหล่านี้ขึ้นเพื่อให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (jurisdiction administrative) โดยได้รับการเยียวยาจากทั้งเจ้าหน้าที่และรัฐ

การร่วมกันในเรื่องความผิดนั้น มีจุดเริ่มต้นจากการร่วมกันก่อให้เกิดความเสียหาย (préjudice) เช่น การร่วมกันรับผิดชอบในด้านบริการ (faute de service) ซึ่งเกิดขึ้น ณ ที่ทำการไปรษณีย์ (bureau de poste) โดยมีการปิดที่ทำการก่อนเวลาทำการปกติ (avant l'heure officielle) ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้เดินออกไปจากที่ทำการและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นโดยเดินไปชนกระแทกผู้เสียหายจนล้มลงขาหัก สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่า ในกรณีนี้ ผู้เสียหายมีเหตุอันควรที่จะฟ้องให้รัฐต้องร่วมรับผิดชอบได้¹²⁰

ส่วนการร่วมกันในเรื่องความรับผิดชอบนั้น สภาแห่งรัฐวางหลักว่า ประเด็นนี้ถือเป็นความผิดเช่นเดียวกับกรณีที่เกิดจากความผิดในการให้บริการ (faute de service) และยังเป็นความรับผิดชอบส่วนบุคคล (faute personnelle) ด้วย เช่น คดีความผิดของนายเทศมนตรีที่อนุญาตให้มีการจัดซ้อมยิงปืนโดยไม่มีมาตรการรักษาความปลอดภัยที่ดีเพียงพอ เป็นเหตุให้บุคคลได้รับบาดเจ็บ¹²¹ ต่อมา สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยเพิ่มเติมว่า ความรับผิดชอบส่วนบุคคล (fautes personnelles) ที่กระทำนอกเวลาทำการนั้นอาจก่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมของรัฐได้ เนื่องจากความผิดเหล่านั้นรัฐไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้ ดังนั้น ผู้เสียหายจึงสามารถฟ้องได้ทั้งเจ้าหน้าที่และรัฐ¹²²

ในกรณีของการร่วมกันในเรื่องความผิด (cumul de fautes) หรือการร่วมกันในเรื่องความรับผิดชอบ (cumul des responsabilités) นั้น เจ้าหน้าที่และรัฐอาจถูกศาลสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยรัฐอาจถูกสั่งให้ร่วมชดใช้กับเจ้าหน้าที่ได้ แม้รัฐจะมีได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการให้บริการที่เกิดจากการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ก็ตาม การที่สภาแห่งรัฐวางหลักเกณฑ์เช่นนี้ไว้ก็เพื่อที่จะเยียวยาให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ทั้งหมดหรือบางส่วนแก่ผู้เสียหาย¹²³ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ยังสามารถเรียกร้องให้รัฐร่วมชดใช้โดยแบ่งเบาความรับผิดชอบ (partage de responsabilité) ได้ด้วย โดยสำหรับตัวเจ้าหน้าที่นั้น การร่วมกันในเรื่องความรับผิดชอบนั้นยังเป็น

¹²⁰ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1911 (CE, 3 février 1911, *Anguet, Rec.*, p. 146.)

¹²¹ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 26 กรกฎาคม ค.ศ. 1918 (CE, 26 juillet 1918, *époux Lemonnier, Rec.*, p. 716.)

¹²² คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน ค.ศ. 1949 (CE, 18 novembre 1949, *Dlle Mimeur, Rec.*, p. 492.)

¹²³ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ. 1951 (CE, Ass., 28 juillet 1951, *Laruelle et Delville, Rec.*, p. 464.)

การประกันให้แก่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำใ้บุคคลใดได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน¹²⁴ ทั้งนี้ ในเรื่องของการดำเนินคดีนั้น สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยในประเด็นความผิดร่วมกันเพิ่มเติมว่า บางกรณี ความผิดร่วมกันนี้ องค์กรตุลาการอาจพิจารณาวินิจฉัยจากความผิด โดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่หรืออาจพิจารณาจากความผิดที่มาจาก การปฏิบัติงานตามหน้าที่ก็ได้ เนื่องจากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ย่อมมีผลผูกพัน ต่อความรับผิดชอบในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (responsabilité de la personne publique) ผู้เสียหาย จึงย่อมมีสิทธิที่จะเลือกฟ้องให้ฝ่ายปกครองแบ่งกันรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยอาจยื่นฟ้อง ต่อศาลยุติธรรม หรืออาจยื่นฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองก็ได้ ซึ่งเป็นการให้สิทธิในการดำเนินคดีแก่ ผู้เสียหาย¹²⁵

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสนอกจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ข้าราชการอาจส่งผลให้ รัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายแล้วการกระทำดังกล่าว อาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่ข้าราชการผู้นั้นต้องรับผิดชอบ เป็นส่วนตัวด้วย ซึ่งคล้ายกับระบบกฎหมายไทยที่กำหนดให้หน่วยงานต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก และความเสียหายที่ข้าราชการได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้ว หน่วยงานของรัฐก็อาจไล่เบี้ยเอาจากข้าราชการผู้ทำละเมิด ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งหลักเกณฑ์ลักษณะดังกล่าว ปรากฏในระบบกฎหมายฝรั่งเศส แตกต่างจากที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทยบางประการ เนื่องจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้พัฒนา หลักความผิดเป็นส่วนตัว (faute personnel) ของข้าราชการที่ส่งผลให้ข้าราชการดังกล่าวต้องรับผิดชอบต่อ บุคคลภายนอกโดยตรงขึ้นคู่ขนานกับความผิดในการบริการสาธารณะด้วย¹²⁶

2.4.1.3 ระยะเวลาการฟ้องคดีในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

กฎหมายฝรั่งเศสวางหลักทั่วไปเรื่องกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ตามมาตรา 1 แห่งรัฐกฤษฎีกา เลขที่ 65 - 29 ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1965 โดยมาตรา R. 102 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ก็ได้ให้นำมาบัญญัติไว้เช่นกัน ซึ่งปัจจุบันตรงกับมาตรา R. 421-1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (code de justice administrative) อันมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2001 โดยกำหนดให้ระยะเวลาการฟ้อง คดีปกครองมีกำหนดสองเดือน นับตั้งแต่วันที่มีการแจ้งหรือประกาศคำสั่ง อันเป็นเหตุให้ฟ้องคดี ซึ่งหมายความว่าในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกฎ (acte réglementaire) ระยะเวลาการ ฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ประกาศ แต่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่ง

¹²⁴ ตรีเพชร จิตรมหีมา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 111. หน้า 99-101.

¹²⁵ พัทธมา จิตรมหีมา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 102. หน้า 8-9.

¹²⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 106. หน้า 164.

ต่อกลุ่มบุคคล (acte collectif) ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับเมื่อประกาศให้ผู้รับคำสั่งทราบ ส่วนกรณีคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่งเฉพาะกรณี (acte particulier) ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับเมื่อมีการประกาศให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ และหากเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่งเฉพาะราย (acte individuel) ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแจ้งคำสั่งให้ทราบ

สำหรับระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิด กฎหมายฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ระยะเวลาการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำร้องขอต่อฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบโดยตรง ภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง และเมื่อฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธ โดยแจ้งชัด หรือนิ่งเฉยแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธ โดยแจ้งชัด หรือโดยปริยายนั้น ก็จะมีอายุความสองเดือน โดยนำหลักทั่วไปเรื่องกำหนดเวลาการฟ้องคดีมา บังคับใช้¹²⁷ ทั้งนี้ หากหนี้ดังกล่าวเป็นหนี้เงินของฝ่ายปกครองหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกกรณี เจ้าหนี้อาจเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชำระหนี้ภายในระยะเวลาสี่ปี นับแต่วันที่หนี้เกิดหรือ นับแต่วันที่เจ้าหนี้รู้ว่าตนเป็นเจ้าหนี้และถ้าฝ่ายปกครองนิ่งเฉย จะไม่นำหลักคำสั่งโดยปริยายมาใช้ บังคับเนื่องจากการฟ้องคดีปกครองประเภทนี้มุ่งหมายที่จะให้ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์โดยให้ศาล มีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนซึ่งถือว่าเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มอายุความ หรือระยะเวลาการฟ้องคดีจะเดินไปจนครบสี่ปีเสมอ¹²⁸

2.4.2 แนวคิดความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในระบบกฎหมายเยอรมัน คำว่า “ความรับผิดชอบของรัฐ” (Staat - S h a f t u n g) มีการใช้ในหลายความหมาย ซึ่งในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หน้าที่รับผิดชอบของรัฐสำหรับ ความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹²⁹ ความซึ่งจำกัดเฉพาะความรับผิดชอบอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจมหาชน เป็นสำคัญ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ในทางมหาชน (Ausübung eines öffentlichen Amtes) ส่วนในความหมายอย่างกว้าง ความรับผิดชอบของรัฐ หมายถึง หน้าที่รับผิดชอบของรัฐสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตนไม่ว่าการกระทำนั้น

¹²⁷ ชวาลา จันทรจนา. ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองและสัญญาทางปกครอง ตามกฎหมายฝรั่งเศส. รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 151-154.

¹²⁸ บรรลือ สามารถกุล. (2559). คดีปกครองที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการยื่นฟ้องคดีโดยมิเหตุจำเป็นอื่น. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 56.

¹²⁹ Piper, in MünchKomm-BGB, § 839 RdNr.2 อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 7.

จะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่หรือไม่ว่าการกระทำนั้นจะกระทำโดยใช้อำนาจมหาชนหรือกระทำในแดนของกฎหมายเอกชน¹³⁰ ซึ่งในความหมายนี้จึงครอบคลุมทั้งความรับผิดที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือการผิดสัญญาไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครองหรือการเวนคืนทรัพย์สินของเอกชน เป็นต้น สำหรับงานวิจัยนี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ดังนี้

ในกรณีที่ทำให้สิทธิของเอกชนได้รับความเสียหายเกิดจากการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอกชนที่ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (Schaden - sersatz - Restitution) ได้ ตามหลักเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (Amtshaftungsanspruch) ซึ่งมีการบัญญัติไว้ในมาตรา 839¹³¹ ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) ประกอบมาตรา 34¹³² กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ

¹³⁰ เปรียบเทียบ Büchner/Reinert, Einführung in das System der Staatshaftung, 1988, S.1.; Bender, Staatshaftungsrecht, 1981 S.1. อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 129. หน้า 8.

¹³¹ Haftung bei Amtspflichtverletzung 839 (1) Verletzt ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so hat er dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Fällt dem Beamten nur Fahrlässigkeit zur Last, so kann er nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der Verletzte nicht auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_839.html. [2565, 5 กันยายน].

ประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 839 (1) บัญญัติว่า ในกรณีที่ข้าราชการผู้ใดละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สามโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ให้ข้าราชการผู้นั้นรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลที่สามนั้น ถ้าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ บุคคลที่ได้รับความเสียหายจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากข้าราชการผู้กระทำละเมิดได้ ก็ต่อเมื่อตนไม่สามารถได้รับการชดใช้ความเสียหาย โดยหนทางอื่นได้. อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2547). *รายงานการศึกษารายวิจัย เรื่อง ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกฤษฎีกา. หน้า 11.

¹³² Article 34 [Liability for violation of official duty]

violates his official duty to a third party, liability shall rest principally with the state or public body that employs him. In the event of intentional wrongdoing or gross negligence, the right of recourse against the individual officer shall be preserved. The ordinary courts shall not be closed to claims for compensation or indemnity.

(มาตรา 34 ในกรณีที่บุคคลใดใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชนที่ตนได้รับมอบหมายไปละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สาม โดยหลักแล้วให้ความรับผิดชดใช้นั้นตกเป็นของรัฐหรือขององค์กรที่บุคคลผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ให้ ทั้งนี้ โดยสงวนสิทธิในการไล่เบียดหากการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยเจตนา

เยอรมนี (Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (GG)) ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่จะต้องครอบคลุมประอบความผิดทางละเมิด ที่เป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจกระทำได้ (ขัดต่อกฎหมาย) และเจ้าหน้าที่กระทำไปโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ¹³³ บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะประสานหลักความรับผิดชอบที่ละเมิดทั้งสองหลักการเข้าด้วยกัน ได้แก่

หลักประการแรก คือ หลักความรับผิดเป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ (Persönliche Haftung des Beamten) ตามหลักการนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่โดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว กล่าวคือ จะต้องนำทรัพย์สินของตนชำระหนี้ค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น รัฐหรือนิติบุคคลมหาชนต้นสังกัดไม่ต้องเข้ามารับผิดด้วย

หลักประการที่สอง คือ หลักการความรับผิดโดยตรงของรัฐ (Unmittelbare Haftung des Staates) หลักการนี้ใช้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ทำให้บุคคลอื่นเสียหาย รัฐจะเข้ามารับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น โดยตรง โดยถือว่าความเสียหายนั้นรัฐได้ก่อให้เกิดขึ้นเอง เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดในความเสียหายต่อบุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้น

2.4.2.1 หลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายของเยอรมัน ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐเยียวยาความเสียหายจากการกระทำละเมิดของ ข้าราชการที่กระทำละเมิด จะต้องเป็นกรณีจากการปฏิบัติหน้าที่ที่กระทำในแดนของกฎหมายมหาชนเท่านั้น โดยรัฐและองค์กรของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลที่เกิดจากการละเมิด การเยียวยาความเสียหายนี้รัฐเพียงแต่รับโอนหน้าที่ในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแทนข้าราชการของตนเท่านั้น ดังนั้น ในระบบกฎหมายเยอรมัน สิทธิเรียกร้องเยียวยาความเสียหายที่ผู้เสียหายเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติ ต้องเป็นกรณีที่ข้าราชการในฐานะเอกชนปฏิบัติได้ทั่วไป ข้าราชการผู้ก่อความเสียหายย่อมไม่อาจดำเนินการใช้อำนาจรัฐได้ ดังนั้น ผู้เสียหายซึ่งเป็นเอกชนจะใช้ให้รัฐเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยการขอให้รัฐกระทำการใด ๆ เพื่อลดล้างความเสียหายให้กลับคืนสู่สถานะเดิมเหมือนก่อนที่จะมีความเสียหายเกิดขึ้นไม่ได้ ในระบบกฎหมายเยอรมัน จึงจำกัดสิทธิให้ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่เป็นเงินจากรัฐได้เท่านั้น ซึ่งหลักการที่ใช้ในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐ (ในทางมหาชน) เป็นหลักการที่ตรงกันข้ามกับหลักการในกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด เพราะหลักกฎหมายแพ่ง

หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อำนาจศาลยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและสิทธิไต่เบี่ยจะถูกตัดทอนไม่ได้).

¹³³ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 106. หน้า 9.

ถือหลักการเยียวยาความเสียหายให้กลับคืนสภาพหรือสถานะเดิมก่อนมีการละเมิดละเมิด (Naturalresitution) ก่อนการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (Schadensersatz) เช่น หากข้าราชการกระทำละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติโดยการแสดงความคิดเห็นหรือกล่าวหาใส่ความผู้อื่น เมื่อการกระทำสัมพันธ์กับการแสดงออกซึ่งอำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง จนถึงได้ว่าเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายมหาชน ที่รัฐจะต้องเข้ามารับผิดแทนตาม ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 839 ประกอบกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 34 ผู้เสียหายย่อมไม่อาจอาศัยเพียงการเยียวยาที่ให้ข้าราชการผู้กล่าวหาใส่ความ ถอนคำพูดได้ หรือถ้าผู้เสียหายต้องการให้มีการเยียวยาให้รัฐเปิดเผยข้อมูลที่สัมพันธ์กับความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้เสียหายก็ไม่อาจอาศัยช่องทางของมาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ประกอบกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 34 ด้วยเหตุของช่องว่างดังกล่าวนี้ ศาลเยอรมันจึงได้มีการพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐขึ้นมาอีกหลักการหนึ่ง เพื่ออุดช่องว่างดังกล่าว โดยเปิดช่องให้ผู้เสียหายเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติการจัดผลร้ายซึ่งเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เรียกว่า Folgenbeseitigungsanspruch (The claim to remedial action remedy of nullifying the consequences)¹³⁴

สำหรับค่าทดแทนที่ผู้เสียหายจะได้รับเป็นเงินศาลจะกำหนดให้เต็มจำนวนความเสียหาย นอกจากค่าเสียหายต่อทรัพย์สินที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ ค่าสินไหมทดแทนยังครอบคลุมถึงค่าเสียหายต่อสิทธิอย่างอื่นที่ไม่ใช่ทรัพย์สินอันเกิดจากความเจ็บปวดสำหรับความสูญเสียในร่างกาย อนามัย เสรีภาพ และสิทธิในเกียรติยศชื่อเสียง¹³⁵

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ข้าราชการผู้กระทำการละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นนั้น รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย ซึ่งหน้าที่ในการรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว คือนิติบุคคลมหาชนต้นสังกัดของข้าราชการผู้กระทำการละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ และก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นนั้น ซึ่งได้แก่ สหพันธ์มลรัฐ หรือนิติบุคคลมหาชนอื่น เช่น องค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ด้วยเหตุที่ในระบบกฎหมายเยอรมัน กระทรวงหรือกรมต่าง ๆ ไม่เป็นนิติบุคคล ไม่เป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ จึงทำให้ไม่สามารถเป็นจำเลยในศาลได้ ดังนั้นในการฟ้องคดี โจทก์จะต้องฟ้องสหพันธ์ในกรณีที่ข้าราชการที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นข้าราชการของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งของสหพันธ์ หรือฟ้องมลรัฐ ในกรณีที่ข้าราชการที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการของกระทรวงหรือหน่วยงานอื่นใดของมลรัฐ หรือฟ้ององค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น (ซึ่งมีหลายรูปแบบ แต่ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตามมีฐานะ

¹³⁴ วรเจตน์ ภาคิรัตน์. (2547). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง *ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกฤษฎีกา. หน้า 27-28.

¹³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28.

เป็นนิติบุคคลมหาชนแยกออกจากรัฐ) ในกรณี que jure ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น หรือนิติบุคคลมหาชนอื่น (เช่นมูลนิธิมหาชน) ที่เป็นต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น

กรณีผู้ทำละเมิดเป็นเอกชน แต่มีฐานะเป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ นิติบุคคลมหาชนก็ต้องเข้ารับผิดแทนเช่นกัน โดยผู้รับผิดชอบได้แก่ นิติบุคคลที่เอกชนผู้ทำละเมิด ปฏิบัติงาน หรือนิติบุคคลผู้มอบอำนาจให้เอกชนปฏิบัติ

ทั้งนี้ หลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ ในระบบกฎหมายเยอรมัน ศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์จะพิจารณาให้หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทน เป็นหน้าที่ของนิติบุคคลมหาชนซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งและมอบหมายงานให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด มิใช่พิจารณาจากหลักเกณฑ์ในเรื่องหน้าที่แต่อย่างใด กล่าวคือ ไม่ต้องคำนึงว่างานที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติแท้จริงแล้วจะเป็นภารกิจของนิติบุคคลมหาชนที่แต่งตั้งหรือมอบหมายหรือไม่ แต่หากนิติบุคคลมหาชนได้มอบหมายงานแล้ว นิติบุคคลนั้นก็ต้องรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ตัวอย่างเช่น มลรัฐมอบหมายอำนาจให้การบังคับตามกฎหมายของคณาธิการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก เช่นนี้แล้ว นิติบุคคลมหาชนที่ต้องรับผิดชอบจึงได้แก่องค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นผู้ซึ่งแต่งตั้งหรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน¹³⁶

2.4.2.2 หลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

หลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จากบทบัญญัติไว้ในมาตรา 839 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ประกอบมาตรา 34 กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดหลักความรับผิดของรัฐ ที่สอดคล้องกันในก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้อง โดยองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง ทั้งสองมาตราต่างส่งเสริมและมีอิทธิพลซึ่งกันและกันซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบดังต่อไปนี้¹³⁷

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ในทางมหาชน การกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ ที่จะทำให้รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบนั้นจะต้องเป็นการกระทำในตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชน ซึ่งการกระทำในตำแหน่งหน้าที่มหาชนนั้นต้องกระทำโดยบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อรัฐคือเจ้าหน้าที่ของรัฐประการหนึ่ง และการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ได้กระทำลงดินแดนของกฎหมายมหาชน โดยไม่ได้หมายความว่า เฉพาะข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของทาง

¹³⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 134. หน้า 29.

¹³⁷ เพ็ญศรี วงศ์เสรี. (2548). *ความรับผิดของรัฐในกฎหมายเยอรมัน (Staatshaftung) รวมบทความทางวิชาการเล่ม 1 : กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 311.

ราชการเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงบุคคลซึ่งอยู่ในความสัมพันธ์กับทางการตามกฎหมายมหาชนและบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดทำภาระหน้าที่ในทางมหาชนด้วย ซึ่งในมาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ใช้คำว่า Beamter ซึ่งหมายถึง ข้าราชการพลเรือน แต่กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตามมาตรา 34 ใช้ถ้อยคำกว้างกว่านั้น กล่าวคือใช้คำว่า Jemand ซึ่งหมายถึง บุคคลใด ๆ ดังนั้น บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่อันอาจทำให้รัฐต้องเข้ามารับผิดแทนนั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการพลเรือน ตามความหมายของกฎหมายข้าราชการเท่านั้น แต่หมายถึงบรรดาพนักงาน (Angestellte) ลูกจ้าง (Arbeiter) ของรัฐบุคคลที่มีความสัมพันธ์ในการรับใช้รัฐในฐานะเป็นข้าราชการประจำ (Öffentlich – rechtliches Dienstverhältnis) เช่น ข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ตลอดจนบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับรัฐ โดยการสวมตำแหน่งในทางมหาชนที่ไม่ได้เป็นข้าราชการประจำ (Öffentlich - rechtliches Amtsverhältnis) เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมือง และเอกชนที่อาจถือเป็นข้าราชการตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐได้ถ้าได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานเพื่อรัฐหรืออาจเป็นเอกชนผู้รับมอบหมายอำนาจ (Beliehene)¹³⁸ ก็ได้

2) การละเมิดต้องเป็นการกระทำที่ถือว่าเป็นการละเมิดหน้าที่ราชการ หรือหน้าที่ตามตำแหน่ง (Amtspflicht) จึงจะถือว่าการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งจะแตกต่างจากหลักความรับผิดทางละเมิดละเมิดของบุคคลทั่วไปซึ่งเป็นหลักตามประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 823¹³⁹ เพราะกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐไม่ได้เชื่อมโยงการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นการทำให้เสียชีวิตเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด แต่เป็นการพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้น เกิดจากการกระทำของข้าราชการที่เป็นการกระทำทำละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามตำแหน่งหรือไม่ ซึ่งหน้าที่ราชการมีอยู่ 2 ลักษณะ ดังนี้

หน้าที่ราชการไม่เฉพาะเจาะจง (Unspezifische Amtspflicht) คือ หน้าที่ที่ทุกคนต้องปฏิบัติ อาทิ การไม่ละเมิดชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือสิทธิอื่นใดของผู้อื่น

หน้าที่ราชการเฉพาะเจาะจง (Spezifische Amtspflicht) เกิดจากทั้งกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร และไม่เป็นลายลักษณ์อักษร อาทิ หน้าที่ในการปฏิบัติงานทางปกครอง โดยพยายามไม่ให้เกิดความเสียหายหรือเกิดความเสียหายน้อยที่สุด

¹³⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 106. หน้า 13-14.

¹³⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ของไทย มีข้อความตรงกับประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 823 เกือบทุกถ้อยคำ

สรุปแล้วเมื่อพิจารณาจะเห็นได้ว่า หน้าที่รัฐการจะมีความหมายที่กว้างกว่าหน้าที่ของบุคคลทั่วไป เพราะบุคคลทั่วไปมีหน้าที่เพียงจะต้องไม่กระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นเท่านั้น แต่หน้าที่ตามกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นหน้าที่เฉพาะเจาะจง มีหน้าที่หลายประการกว่านั้น เช่น หน้าที่ในการใช้ดุลพินิจโดยไม่ผิดพลาด หรือหน้าที่ในการตัดสินใจสั่งการโดยเร็ว ซึ่งไม่มีในระบบกฎหมายเอกชน¹⁴⁰

3) ต้องมีความเชื่อมโยงกับบุคคลที่สาม (ผู้เสียหาย) กล่าวคือการละเมิดหน้าที่รัฐการต้องเป็นหน้าที่ที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลที่สาม โดยเป็นประโยชน์ส่วนบุคคล มิใช่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทั่วไป การพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างหน้าที่รัฐการกับบุคคลที่สาม คือการพิจารณาวัตถุประสงค์ของหน้าที่นั้น ๆ ว่ามุ่งประสงค์คุ้มครองประโยชน์ส่วนบุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือไม่ บุคคลจะฟ้องร้องให้รัฐรับผิดชอบเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดหน้าที่รัฐการซึ่งเป็นการมุ่งคุ้มครองตนเท่านั้น¹⁴¹

4) กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐในทางมหาชน ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลไว้ จึงต้องใช้หลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Kausalität; Causation) ตามกฎหมายละเมิดในทางแพ่ง ดังนั้น การกระทำละเมิดหน้าที่รัฐการที่จะทำให้รัฐต้องรับผิดชอบต้องเป็นการกระทำที่โดยปกติธรรมดาแล้ว เหมาะสมที่จะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ในกรณีที่มีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีผลอยู่นอกเหนือความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลตามปกติธรรมดาเช่นนี้จะถือว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการประเมินหน้าที่รัฐการไม่ได้

ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Verwaltungsgerichts-ordnung vom 21. Januar 1960) เรียกโดยย่อว่า “VwGO” มีหลักว่าข้อพิพาททางกฎหมายมหาชนทุกประเภทซึ่งไม่ใช่ข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าอยู่ในเขตอำนาจของศาลชำนาญพิเศษอื่น ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง การเรียกค่าสินไหมทดแทนสำหรับในคดีดังกล่าวนี้ ถ้าไม่ใช่เรื่องของสัญญาทางปกครองให้ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมได้แก่ ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายมหาชนทั้งหลายที่ไม่ใช่เรื่องของสัญญาทางปกครอง ดังนั้น การฟ้องเรียกค่าเสียหายในความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ แม้จะเป็นคดีละเมิดทางปกครองที่มีมีหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่เป็นการเฉพาะแตกต่าง

¹⁴⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 106. หน้า 19-20.

¹⁴¹ ศิริจันทร์พร ชารมดี. (2559). ความรับผิดชอบทางละเมิดของคณะกรรมการเลือกตั้ง ศึกษากรณีการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่. *วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ*, 7 (1). กรุงเทพฯ. หน้า 63-66.

จากกฎหมายแพ่งทั่วไปก็ตามแต่ก็ยังเป็นคดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจ ของศาลยุติธรรม วิธีการฟ้องจึงใช้หลักตามประมวลกฎหมายแพ่ง¹⁴²

2.4.2.3 ระยะเวลาการฟ้องคดีในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การเสนอคำฟ้องในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมนั้น มีหลักเกณฑ์ในเรื่องระยะเวลาในการฟ้องคดี จะเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (BGB) มาตรา 852¹⁴³ โดยจะต้องยื่นฟ้องภายในสามปี นับแต่เวลาที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวบุคคลผู้จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เว้นแต่ ผู้ฟ้องคดีไม่รู้ถึงการละเมิดหรือบุคคลผู้ทำละเมิด อายุความการฟ้องคดีจะขยายเป็นสามสิบปีนับแต่เวลากระทำละเมิด¹⁴⁴ โดยสิทธิในการนำคดีมาสู่ศาลกรณีข้าราชการละเมิดหน้าที่ราชการและการละเมิดนั้นกระทำลงในแดนของกฎหมายมหาชนย่อมระงับไปเมื่อพ้นกำหนดสามปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงความเสียหายหรือตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย สิทธินำคดีมาฟ้องศาลย่อมระงับไปเมื่อพ้นกำหนดสามสิบปี นับแต่วันที่เกิดการละเมิดขึ้น การรู้ตัวผู้กระทำละเมิดไม่ได้หมายถึงรู้ตัวหรือชื่อข้าราชการหรือต้องระบุได้ว่าข้าราชการที่กระทำละเมิดนั้นเป็นใคร เพียงแต่รู้ว่าข้าราชการที่กระทำละเมิดสังกัดนิติบุคคลมหาชนใดก็เพียงพอที่จะถือว่าผู้เสียหายรู้ตัวผู้ทำละเมิดแล้ว¹⁴⁵

ข้อยกเว้นในเรื่องของระยะเวลาการฟ้องคดี

1) การฟ้องคดีที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา คือ กรณีที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (VwGO) ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องระยะเวลาการยื่นคำฟ้องไว้ ได้แก่ การฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (Leistungsklage) และการฟ้องขอให้

¹⁴² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีรรัชการพิมพ์. หน้า 380.

¹⁴³ The claim for compensation for any damage arising from an unlawful act is barred by prescription in three years from the time at which the injured party has knowledge of the injury and of the destiny the person bound to make compensation; in the absence of such knowledge, in thirty years from the commission of the act.

If the person bound to make compensation has acquired anything by the unlawful act at the expense of the injured party, he is, even after lapse of the period of prescription, bound to return if under the provisions relating to return of unjustified benefits

¹⁴⁴ ไพจิตร บุญญพันธ์. (2544). *กฎหมายเปรียบเทียบไทยกับประมวลกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 142.

¹⁴⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 106. หน้า 40.

พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) เช่น การร้อง ขอให้ศาลแสดงหรือยืนยันสัญญาคดี หรือการยื่นคำร้อง ขอให้พิสูจน์โมฆะกรรมของคำสั่งทางปกครอง (Feststellung der Nichtigkeit des VA)¹⁴⁶

2) การยื่นคำฟ้องหรือคำร้องที่มีได้ทำการยื่นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด บุคคลนั้นมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องเพื่อขอยื่นคำฟ้องหรือคำร้องที่ไม่ได้ยื่นภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ หากเข้าข้อยกเว้นโดยการกลับสู่สถานะเดิม (die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand) ตามมาตรา 60¹⁴⁷ แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VWGO) กล่าวคือ บุคคลใดมิได้กระทำการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเนื่องจากเหตุขัดขวาง มิให้กระทำการ หากบุคคลนั้นได้มีคำร้องขอและดำเนินการตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และสามารถพิสูจน์ให้ศาล เห็นได้ว่า การที่ไม่สามารถกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลา ที่กฎหมายกำหนด ศาลอาจพิจารณาอนุญาตให้บุคคลนั้นกลับคืนสู่สถานะเดิมได้ ทั้งนี้ เหตุขัดขวาง ดังกล่าวจะต้องไม่ใช่ความผิดของบุคคลนั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ใช้บังคับถึงการฟ้องคดีที่ไม่อาจ ยื่นคำฟ้องภายในกำหนดภายในอายุ ความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีด้วย ทั้งนี้ จะต้องอยู่ภายใต้ เงื่อนไข 5 ประการ¹⁴⁸ ได้แก่

(2.1) การยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อกลับสู่สถานะเดิม ผู้ยื่นคำร้องต้องเป็นบุคคล ที่ถูกขัดขวาง มิให้กระทำการตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยจะต้องมิใช่ความผิดของบุคคลนั้น

(2.2) จะต้องยื่นคำร้องภายในสองสัปดาห์ หลังจากเหตุขัดขวางได้ผ่านพ้นไป โดยคำร้องหรือในกระบวนการพิจารณาคำร้อง ต้องมีข้อเท็จจริงที่เชื่อถือได้ และการกระทำที่มีผลทางกฎหมายใด ๆ ที่ละเลยไปจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ยื่นคำร้อง เมื่อมีกรณี เช่นนี้เกิดขึ้นการกลับสู่สถานะเดิมย่อมเป็นที่ยอมรับแม้จะไม่มีคำร้องขอ

¹⁴⁶ ภูริรัฐ ดอนไพร. (2563). *ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย ศึกษาปัญหาการรับคำฟ้องเกี่ยวกับ การกระทำละเมิดต่อเนื่อง*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 59-60.

¹⁴⁷ § 60 VwGO

(1) Wenn jemand ohne Verschulden verhindert war, eine gesetzliche Frist einzuhalten, so ist ihm auf Antrag Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren.

(2) Der Antrag ist binnen zwei Wochen nach Wegfall des Hindernisses zu stellen; bei Versäumung der Frist zur Begründung der Berufung, des Antrags auf Zulassung der Berufung, der Revision, der Nichtzulassungsbeschwerde oder der Beschwerde beträgt die Frist einen Monat. Die Tatsachen zur Begründung des Antrags sind bei der Antragstellung oder im Verfahren über den Antrag glaubhaft zu machen. Innerhalb der Antragsfrist ist die versäumte Rechtshandlung nachzuholen. Ist dies geschehen, so kann die Wiedereinsetzung auch ohne Antrag gewährt werden.

¹⁴⁸ บันลือ สามารถกุล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 128. หน้า 83-84.

(2.3) ห้ามมิให้รับคำร้องขอเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี นับแต่สิ้นสุดระยะเวลาที่ถูกละเลย เว้นแต่คำร้องขอเนื่องจากมีเหตุสุดวิสัยที่เป็นไปไม่ได้ที่จะยื่นภายในระยะเวลาหนึ่งปี

(2.4) ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยเกี่ยวกับการกลับคืนสู่สถานะเดิมและให้ศาลกำหนดเกี่ยวกับการกระทำที่มีผลทางกฎหมายที่ได้มีการละเลย

(2.5) การกลับสู่สถานะเดิมไม่อาจโต้แย้งได้

การอนุญาตให้ยื่นคำฟ้องหรือคำร้องที่ไม่ได้ยื่นภายในกำหนดระยะเวลาอาจจะทำได้โดยศาลเอง หากศาลเห็นว่า การไม่ได้ยื่นดังกล่าวมีเหตุผลอันเป็นที่ประจักษ์แก่ศาล ในกรณีนี้แม้บุคคลนั้นจะไม่ได้ยื่นคำร้อง ศาลก็อาจจะอนุญาตให้ยื่นคำฟ้องหรือคำร้องได้ นอกจากนี้การอนุญาตให้ยื่นคำฟ้องหรือคำร้องที่ไม่ได้กระทำภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดอาจอนุญาตได้หากเป็นกรณีที่ผู้ยื่นคำฟ้องหรือคำร้องไม่ได้รู้หรือไม่ได้มีส่วนในการกระทำที่ล่าช้าดังกล่าว¹⁴⁹

การขยายระยะเวลาการฟ้องคดี

ในการโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 58 วรรคสอง¹⁵⁰ VwGO ก่อนที่จะนำคดีมาสู่การพิจารณาของศาลปกครอง หากองค์กรทางปกครองที่ออกคำสั่งทางปกครองหรือองค์กรทางปกครองที่มีหน้าที่กำกับดูแลได้แจ้งผลการอุทธรณ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิธีการเยียวยาตามกฎหมายที่ผิดพลาดหรือไม่สมบูรณ์ ซึ่งรวมถึงการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับที่ตั้งของศาลที่จะนำคดีไปฟ้องด้วย จะมีผลทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีหนึ่งเดือน จะขยายออกไปเป็นหนึ่งปี¹⁵¹ ทั้งนี้ การขยาย ระยะเวลาขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลซึ่งการยื่นคำฟ้องจะต้องแสดงข้อเท็จจริงทำให้เชื่อได้ว่า เหตุดังกล่าวไม่อาจยื่นคำฟ้องหรือคำร้องได้ ในการพิสูจน์ความจริงดังกล่าวนี้อยู่ภายใต้

¹⁴⁹ ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์. (2547). *อายุความหรือการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 32.

¹⁵⁰ มาตรา 58 VwGO

๑๑๑ ๑๑๑

(2) ถ้ามิได้มีการแจ้งให้ทราบในเรื่องดังกล่าวหรือการแจ้งไม่ถูกต้อง ในกรณีนี้ให้การยื่นคำขอเยียวยา กระทำได้ภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่การส่งให้การแจ้งให้ทราบ หรือการประกาศ เว้นเสียแต่ว่าการยื่นคำขอภายในหนึ่งปีนั้นไม่อาจเป็นไปได้เพราะเหตุสุดวิสัยหรือมีการแจ้งอธิบายเรื่องดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรว่าไม่อาจขอเยียวยาได้ให้นำมาตรา 60 วรรคสอง มาใช้บังคับกับกรณีเหตุสุดวิสัยโดยอนุโลม

¹⁵¹ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมัน. *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ* (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 184.

หลักการแสวงหาความจริงและเป็นหน้าที่ที่ศาลจะต้องแสวงหาความจริงด้วยตามมาตรา 86¹⁵² VwGO ด้วย แต่เป็นภาระหน้าที่ของผู้ยื่นคำร้องที่จะต้องทำให้ศาลเชื่อในข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้าง

¹⁵² มาตรา 86 (หลักวิธีพิจารณาไต่สวน, หน้าที่ในการทำให้เกิดความชัดเจน, เอกสาร ในการเตรียมการ)

(1) ให้ศาลมีหน้าที่ค้นหาความจริงในคดี โดยจะต้องให้ผู้เข้าร่วมในคดีเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องดังกล่าว ด้วยการกล่าวฟ้องและคำร้องแสดงพยานหลักฐานของผู้เข้าร่วมในคดีไม่ผูกพันศาล แต่อย่างไร

(2) คำร้องเพื่อเสนอพยานหลักฐานในการนั่งพิจารณาอาจได้รับการปฏิเสธโดยคำสั่งของ ศาลได้ ซึ่งศาลจะต้องให้เหตุผลด้วย

(3) ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะจะต้องแนะนำในการขจัดความผิดพลาดในทางรูปแบบ ต้องให้คำอธิบายในกรณีที่คำร้องขาดความชัดเจน หรือทำให้มีการเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับข้อเท็จจริง ให้สมบูรณ์ นอกจากนี้ จะต้องให้คำอธิบายที่เป็นสาระสำคัญสำหรับการพิจารณาและการวินิจฉัยข้อเท็จจริง

(4) ผู้เข้าร่วมในคดีจะต้องยื่นเอกสารต่าง ๆ เพื่อเตรียมการในการนั่งพิจารณา เพื่อการ ดังกล่าวผู้พิพากษา หัวหน้าคณะอาจกำหนดระยะเวลาในการยื่นเอกสารได้ เอกสารดังกล่าวจะต้องส่งให้แก่ ผู้เข้าร่วมในคดี โดยหน้าที่

(5) เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดีจะต้องแนบเอกสารที่เป็นต้นฉบับหรือสำเนา ทั้งหมดหรือ โดยสรุปสาระสำคัญ ถ้าผู้กรณีได้ทราบเอกสารดังกล่าวแล้วหรือเอกสารดังกล่าวมีจำนวนมาก อาจทำการระบุ เอกสาร โดยให้ผู้กรณีทำการตรวจเอกสารดังกล่าวต่อศาลได้