

### บทที่ 3

## กฎหมายที่เกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้น หากพิจารณาตามตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ที่มีอยู่ในปัจจุบันถึงวิธีการ และแนวทางในการชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลภายนอก ไม่ว่าจะเป็นค่าสินไหมทดแทนที่ไม่ใช่ตัวเงิน หรือค่าสินไหมทดแทนในอนาคต ตลอดจนการกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่เพียงพอ เหมาะสม และเป็นธรรม พบว่า มีทั้งกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบอันเป็นกรณีทั่วไป ที่กำหนดถึงสิทธิของผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่สามารถเรียกร้องได้จากหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐต้องรับรองคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกระทำละเมิดจากการกระทำของหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านต่าง ๆ ตลอดจนสิทธิของผู้ถูกระทำละเมิดที่เรียกร้องได้จากผู้กระทำละเมิด อันเป็นบทบัญญัติทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดสิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการชดใช้เยียวยาความเสียหายในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งผู้กระทำละเมิด และผู้ถูกระทำละเมิดเอง จำต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเป็นการเฉพาะดังที่จะได้กล่าว ดังนี้

#### 1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด

การกระทำละเมิดนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ถือเป็นกฎหมายแม่บทที่มีข้อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ การกระทำ ความผิด ลักษณะของการกระทำละเมิด ตลอดจนการชดใช้ความเสียหายในแต่ละประเภท แต่ละลักษณะความผิด อันเป็นข้อพิจารณาประกอบการศึกษา ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

## 1.1 หลักเกณฑ์การกระทำอันเป็นการละเมิด

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 ลักษณะ 2 ในหมวด 1 ว่าด้วยความรับผิดเพื่อละเมิด มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” อันเป็นบทบัญญัติแม่บทของกฎหมายอันว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด ได้วางหลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด อันเป็นหลักที่ใช้ในการพิจารณาถึงลักษณะการกระทำ ความผิดอันเป็นการละเมิด ไว้ดังนี้

### 1.1.1 การกระทำโดยผิดกฎหมาย

“การกระทำโดยทั่วไป” หมายถึง การที่บุคคลเคลื่อนไหวร่างกายในอิริยาบถต่าง ๆ ของผู้กระทำเพื่อกระทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่งตามความประสงค์ของตนเอง โดยผู้กระทำรู้สึกในการเคลื่อนไหวนั้น ซึ่งสามารถเทียบเคียงได้กับการกระทำในทางอาญา

“การกระทำในทางละเมิด” หมายความว่ารวมทั้งการกระทำและการละเว้นการกระทำในเมื่อตนมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันผลเสียหายนั้นด้วยการกระทำในทางละเมิดที่จะทำให้ผู้กระทำต้องรับผิดชอบละเมิดนั้น จะต้องเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย

“โดยผิดกฎหมาย” หมายความว่า การกระทำที่กฎหมายไม่ได้รับรองคุ้มครองให้สามารถกระทำได้ โดยความรับผิดชอบละเมิดนั้น ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติโดยชัดแจ้งว่า การกระทำอันใด ถือว่าเป็นการกระทำผิดกฎหมาย ดังเช่น ประมวลกฎหมายอาญาที่บัญญัติไว้เป็นความผิดอย่างชัดแจ้งว่า เป็นความผิดย่อมเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย กรณีการกระทำผิดกฎหมายในทางละเมิดนั้น แตกต่างจากการกระทำโดยผิดกฎหมายในทางอาญาที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 ว่า ถ้าได้กระทำความเสียหายแก่สิทธิ ีเด็ดขาดของบุคคล คือ ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิเด็ดขาดอย่างอื่น

ของบุคคล โดยไม่มีสิทธิหรือข้อแก้ตัวตามกฎหมายให้ทำได้แล้ว ก็ถือเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายอยู่ในตัว<sup>1</sup>

ดังตัวอย่างตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 38/2496 ระหว่างสำนักนายกรัฐมนตรี โจทก์ นายธงชัย บุญยะสิงห์ ที่ 1 กับพวกรวม 2 คน จำเลย ที่ตัดสินว่า “การละเมิดนั้นเป็นประทุษกรรมกระทำต่อบุคคลโดยผิดกฎหมายด้วยอาการฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่ห้ามไว้ หรือละเว้นไม่กระทำในสิ่งที่กฎหมายบัญญัติให้กระทำ หรือที่ตนมีหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องกระทำ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ฯลฯ การละเว้นไม่กระทำในสิ่งที่กฎหมายมิได้บัญญัติให้กระทำหรือตนไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องกระทำหาเป็นการละเมิดไม่ การที่จำเลยที่ 1 มิได้ใช้ความระมัดระวังดูแลควบคุมรักษาทรัพย์สินที่กล่าวหาโดยใกล้ชิด และเคร่งครัดตั้งแต่ต้นจนถึงปลาย จึงเป็นช่องทางให้คนใน อ.จ.ส. ที่ทำงานร่วมอยู่ด้วย ลักหรือยักยอกทรัพย์สินนี้ไปได้บ้างนั้น หาใช่เป็นการละเมิดไม่เพราะจำเลยที่ 1 มิได้ทำผิดกฎหมายหรือละเว้นไม่กระทำในสิ่งที่กฎหมายบัญญัติให้กระทำและไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายในอันที่จะต้องกระทำ หากการรั่วไหลเสียหายนั้นบังเกิดจากการกระทำของผู้อื่น ซึ่งอยู่ภายในวงการบังคับบัญชาของจำเลยในทางราชการ จำเลยที่ 1 อาจต้องรับผิดชอบในทางราชการตามระเบียบข้อบังคับหรือวิธีการตามที่ทางราชการวางไว้ แต่ในกรณีเช่นคดีนี้ตามลักษณะละเมิดหามีบทบัญญัติว่าเป็นละเมิดไม่” ซึ่งศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้หมายเหตุท้ายฎีกานี้ ได้โต้แย้งคำพิพากษานี้ โดยอ้างมาตรา 823 ของประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน และมาตรา 709 ของประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น ซึ่งเป็นที่มาของมาตรา 420 ว่า “การละเมิดสิทธิของผู้อื่นเป็นผิดกฎหมายอยู่ในตัว โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่า การทำเช่นนั้นผิดต่อกฎหมาย เว้นแต่ผู้กระทำจะมีอำนาจกระทำเช่นนั้นได้ ดังนั้นการทำผิดหน้าที่ไม่จำเป็นต้องเป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะ หน้าที่ตามความสัมพันธ์ ตามวิชาชีพ ตามสัญญา ตามพฤติการณ์ที่คนภายนอกควรกระทำ หากละเว้นไม่กระทำก็เป็นละเมิดได้

---

<sup>1</sup>จิตติ ดิงศกัทธิย์, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2, มาตรา 354 ถึงมาตรา 452 ว่าด้วยมูลหนี้, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), หน้า 172-173.

### 1.1.2 โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

“กระทำโดยจงใจ” หมายความว่า กระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายต่อบุคคลอื่นที่จะเกิดจากการกระทำของตน ผลเสียหายจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดไม่สำคัญ นอกจากนี้ คำว่า จงใจ ในมาตรา 420 อันเป็นแม่บทความรับผิดชอบในทางละเมิดนั้น ไม่ได้มีความหมายเช่นเดียวกันกับการกระทำโดยเจตนา ในทางอาญาแต่การกระทำโดยจงใจในทางละเมิดนั้นมีความหมายกว้างกว่า เนื่องจากไม่จำเป็นว่า การกระทำโดยตั้งใจให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้นจึงเป็นการละเมิด แต่มีความหมายรวมถึงเมื่อจงใจกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง แล้วแม้ไม่ได้เกิดผลดังที่จงใจกระทำก็ถือเป็นการ โดยจงใจในทางละเมิด ดังนั้น การกระทำโดยจงใจในทางละเมิด จึงไม่ใช่การกระทำโดยเจตนาในทางอาญา ส่วนการกระทำโดยเจตนาในทางอาญาย่อมเป็นการกระทำโดยจงใจในละเมิดทุกกรณี นอกจากนี้ การกระทำโดยจงใจแต่สำคัญผิดในข้อเท็จจริงไม่ถือเป็นการจงใจ แต่จะเป็นการประมาทเลินเล่อ หรือ ไม่ต้องพิจารณาจากพฤติการณ์โดยละเอียด

“กระทำโดยประมาทเลินเล่อ” หมายความว่า การกระทำโดยไม่จงใจ แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจะต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณาจากวิสัย และพฤติการณ์ของผู้นั้น ประกอบกันด้วย ส่วนการกระทำใดอันจะเป็นการกระทำที่เป็นการประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่นั้น มีคำพิพากษาฎีกาที่ 974/2515 ได้แนวทางไว้เพื่อพิจารณา ดังนี้ จำเลยขับเฮลิคอปเตอร์ลงจอดเพื่อเติมน้ำมัน แต่ไม่ชำนาญต้องขับเคลื่อนที่ 3 ครั้งประกอบกับบริเวณนั้นมีกระแสลมปั่นป่วนเป็นประจำ เนื่องจากมีเครื่องบินเข้าออกอยู่เสมอ ซึ่งการบินขึ้นลงต้องระมัดระวังมากกว่าที่อื่น ปรากฏว่า เฮลิคอปเตอร์ของจำเลย เอียงใบพัดกระแทกพื้นหักกระเด็นไปถูกเครื่องบินอื่นเสียหาย พฤติการณ์คดี เห็นว่า จำเลยขับขึ้นเครื่องบินในภาวะการณ์เช่นนั้น ขาดความระมัดระวัง ซึ่งจะต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ จำเลยอาจใช้ความระมัดระวังได้แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ จึงถือว่าเป็นความประมาทเลินเล่อของจำเลยแล้ว

### 1.1.3 มีบุคคลอื่นได้รับความเสียหาย

หลักเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งในความรับผิดเพื่อละเมิดก็คือ ความเสียหาย แม้จะมีการกระทำผิดกฎหมายแต่ถ้าบุคคลอื่นไม่ได้รับความเสียหาย หรือความเสียหายยังไม่เกิดไม่ถือว่าเป็นละเมิด โดยกำหนดลักษณะของความเสียหาย กล่าวคือ

#### 1.1.3.1 ความเสียหายที่แน่นอน

กรณีความเสียหายที่แน่นอนนั้น กล่าวคือ อาจจะเป็นความเสียหายที่เป็นตัวเงินหรือความเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน หรือความเสียหายอันเกิดขึ้นแล้วในเวลาปัจจุบันหรือความเสียหายในอนาคตจะต้องเกิดขึ้นแน่นอน<sup>1</sup> ส่วนความเสียหายที่ไม่แน่นอนนั้น ได้แก่ ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นก็ได้ หรือไม่เกิดขึ้นก็ได้ ทางศาล และทางนิติศาสตร์ ถือว่าความเสียหายที่ไม่แน่นอน ยังไม่เพียงพอที่จะเรียกค่าเสียหายได้ เช่น คดีการตั้งโรงงานเก็บวัตถุระเบิดใกล้เคียงหมู่บ้าน ชาวบ้านฟ้องร้อง ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องด้วยดินปืนในโรงงานอาจจะระเบิดไม่ได้ เนื่องจากเป็นความเสียหายที่ยังไม่แน่นอน<sup>2</sup> และความเสียหายในอนาคตที่อาจเกิดขึ้นได้แน่นอน หรือเป็นผลจากการละเมิดที่ถือว่าเป็นความเสียหายที่อาจเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ หากไม่ได้เป็นผลโดยตรงเนื่องมาจากการกระทำของจำเลยความเกี่ยวเนื่องระหว่างความผิด และความเสียหาย จึงใกล้เคียงกัน<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> ศักดิ์ สนองชาติ, คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2551), หน้า 69.

<sup>2</sup> จีต เศรษฐบุตร, หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด โครงการตำรา และเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2539), หน้า 73.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

### 1.1.3.2 ความเสียหายตามกฎหมาย

กรณีความเสียหายตามกฎหมาย กล่าวคือ เป็นความเสียหายที่กฎหมายยอมรับรองเข้าเป็นความเสียหายโดยพฤตินัย เช่น ผู้เสียหายยินยอมให้กระทำ แม้จะเกิดความเสียหายก็ไม่ใช่ความเสียหายตามกฎหมายอันจะเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ นอกจากนี้ยังหมายถึง การละเมิดสิทธิของผู้อื่น เป็นการผิดกฎหมายอยู่ในตัว โดยไม่ต้องมีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นผิดกฎหมาย เว้นแต่ผู้กระทำจะมีอำนาจกระทำเช่นนั้นได้<sup>1</sup>

### 1.1.3.3 ความเสียหายต่อสิทธิบุคคลอื่น

กรณีความเสียหายต่อสิทธิบุคคลอื่น กล่าวคือ การเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งกฎหมายรับรองคุ้มครอง หากไม่มีกฎหมายรับรองก็เรียกค่าสินไหมทดแทนไม่ได้ หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวก็ได้รับการคุ้มครองเช่นกัน เนื่องจากสิทธิเป็นอำนาจโดยชอบธรรมที่บุคคลใช้ยื่นต่อผู้อื่น เพื่อรับรองคุ้มครองประโยชน์อันเป็นส่วนที่พึงมีพึงได้ของบุคคลนั้น<sup>2</sup> หรือประโยชน์ที่บุคคลมีความชอบธรรมที่จะได้รับ และยื่นต่อผู้อื่นได้ หรือปนประโยชน์ที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้ เป็นต้น<sup>3</sup>

### 1.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลของการกระทำ หรือระหว่างความผิดกับความเสียหาย

เมื่อมีการกระทำละเมิด และมีความเสียหายเกิดขึ้นต้องพิจารณาว่า ความเสียหายนั้นเป็นผลจากการกระทำของบุคคลผู้ทำละเมิดหรือไม่ ถ้าไม่ใช่ บุคคลไม่ ต้องรับผิดชอบ ถ้าการกระทำมีความสัมพันธ์กับความเสียหาย เป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกันแล้ว

<sup>1</sup> ประจักษ์ พุทธิสมบัติ, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด และจัดการงานนอกสั่ง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ศรีสมบัติการพิมพ์, 2538), หน้า 42.

<sup>2</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, กฎหมายแพ่ง: ลักษณะทั่วไป (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 83-84.

<sup>3</sup> หยุด แสงอุทัย, ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 34.

บุคคลผู้กระทำละเมิดนั้น ก็ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น โดยพิจารณาจากหลัก ผลการกระทำอันหนึ่งอาจเกิดเหตุได้หลาย ๆ เหตุ ถ้าการกระทำของบุคคลนั้น เป็นเหตุ หนึ่งทีก่อให้เกิดผลอันนั้น ผู้กระทำต้องรับผิดชอบ หรืออาจกล่าวในรูปเงื่อนไขได้ว่า การกระทำ เป็นเงื่อนไขให้ผลเกิดขึ้น ซึ่งถ้าไม่มีการกระทำผลนั้นก็จะไม่เกิดขึ้น แสดงว่าผลนั้น เกิดขึ้นเพราะการกระทำของบุคคลผู้กระทำละเมิด ดังนั้น บุคคลผู้ทำละเมิดนั้นจึงต้องรับผิดชอบ ด้วยเหตุนี้จึงยึดหลักเกณฑ์ในเรื่องกฎหมายมหาชนเป็นใหญ่ ซึ่งน่าจะให้ความยุติธรรมกับ ผู้เสียหายอย่างดีที่สุด<sup>1</sup> แต่มีข้อเสียเพราะทำให้ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบ โดยไม่มีขอบเขต ตลอดจนถึงความเสียหายที่ไม่มีใครคาดหมายได้ก็ต้องรับผิดชอบ<sup>2</sup> และพิจารณาจากหลัก บรรดาเหตุทั้งหลายทีก่อให้เกิดผลขึ้นในแง่ความรับผิดชอบของผู้กระทำใด ๆ แล้ว เฉพาะ แต่เหตุที่ตามปกติย่อมก่อให้เกิดผลเช่นว่าเท่านั้นที่ผู้กระทำการนั้นจะต้องรับผิดชอบ<sup>3</sup> ความเสียหายนอกเหนือจากนั้น แม้จะเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของจำเลย ก็ไม่ต้อง รับผิดชอบ มีข้อดีตรงกับหลักวินิจัยความผิดหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำ ซึ่งต้องวินิจัย ตามพฤติการณ์ที่บุคคลในฐานะเช่นนั้นควรจะทราบ แต่มีข้อเสียตรงที่ว่าทำให้ความ-เสียหายที่เกิดขึ้นจริงไม่ได้รับการชดใช้เยียวยา เพราะถือว่าการกระทำเฉพาะแต่ที่เป็นเหตุ อันเหมาะสมที่จะส่งผลให้เกิดความเสียหายขึ้นเท่านั้นที่ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบ ดังนั้นจึง เป็นการผลักภาระให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งไม่ได้มีส่วนผิดจะต้องรับเอาความเสียหายนั้นไว้ อย่างไม่ยุติธรรม<sup>4</sup>

<sup>1</sup>วาริ นาสกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด จัดการ-งานนอกสั่ง ลากมิกควรไต้ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523), หน้า 83.

<sup>2</sup>ไพจิตร ปุญญพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2529), หน้า 42.

<sup>3</sup>จิตติ ดิงศรัทย์, เรื่องเดิม, หน้า 212.

<sup>4</sup>สุยม สุภนิตย์, เรื่องเดิม, หน้า 31.

## 1.2 ลักษณะและประเภทความเสียหายในทางละเมิด

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดลักษณะ และประเภทของความเสียหาย อันเกิดจากการกระทำละเมิดไว้ดังนี้

### 1.2.1 ลักษณะค่าสินไหมทดแทน

การชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้น ก็เพื่อให้ผู้เสียหาย กลับคืนสู่ฐานะเหมือนยังไม่มีกรกระทำละเมิด<sup>1</sup> เนื่องจากบทบัญญัติตามหลักความรับผิดชอบว่าด้วยละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้ผู้กระทำละเมิดจำต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน ส่วนค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้นด้วย ดังนั้น ค่าเสียหายทุกลักษณะที่เป็นผลจากการกระทำละเมิด และทำให้ผู้ถูกรกระทำละเมิดกลับเข้าสู่ฐานะเดิม ผู้ถูกรกระทำละเมิดมีสิทธิได้รับจากผู้กระทำละเมิดทั้งสิ้น

นอกจากค่าเสียหายที่กำหนดได้ในขณะเกิดเหตุละเมิดแล้ว ยังมีความเสียหายที่อาจเรียกให้ชำระในอนาคตได้อีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นค่าเสียหายที่เกิดจากค่าขาดประโยชน์ ขาดกำไร หรือค่าเช่า และการชดเชยค่าเสียหายเป็นหนี้เงินก็ยังคงเสียดอกเบี้ย ทั้งนี้ ค่าเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงิน ก็ต้องรับรองคุ้มครองด้วยเช่นกัน หากเป็นผลจากการกระทำละเมิด

#### 1.2.1.1 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการเสียชีวิต

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 443 บัญญัติว่า “กรณีทำให้เขาถึงตายนั้น ค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ ค่าปลงศพ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอื่น ๆ อีกด้วย

<sup>1</sup>ไพจิตร ปุญญพันธุ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด, แก้ไขเพิ่มเติม พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2538), หน้า 181.

ถ้ามิได้ตายในทันที ค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล รวมทั้งค่าเสียหายที่ต้องค่าประโยชน์นำมาหาได้ เพราะไม่สามารถประกอบกิจการงานนั้นด้วย ถ้าเหตุที่ตายลงนั้นทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดต้องขาดไว้อุปการะตามกฎหมายด้วย ไซ้รู้ ท่านว่าบุคคลนั้นชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

ดังนั้น กรณีที่การกระทำละเมิดแล้วถึงแก่ความตาย ชีวิตย่อมไม่อาจประเมินค่าได้ แต่ในกรณีที่เขาตายนั้น อาจมีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ได้แก่ ค่าปลงศพ ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ หรือค่ารักษาพยาบาลก่อนตาย รวมทั้งค่าเสียหายที่ต้องขาดประโยชน์นำมาหาได้ เพราะไม่สามารถประกอบกิจการงานนั้นด้วย

กรณี ค่าปลงศพ และค่าใช้จ่ายจำเป็นอย่างอื่นที่ต้องจ่ายไปตาม การจัดการตามประเพณีทางศาสนาของผู้ตาย โดยคำนึงถึงความจำเป็นและฐานะในทางสังคม<sup>1</sup> ค่าปลงศพนั้นย่อมหมายรวมถึงค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นที่เกิดขึ้นในการจัดการงานศพด้วย

นอกจากนี้ หากผู้เสียหายไม่ตายในทันที ค่าเสียหายที่จำเป็นในการรักษาตามสมควรที่อาจเรียกเอาได้ เช่น ค่ารถไปทำการรักษา ส่วนค่าเสียหาย หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่ได้เสียไปแล้ว และคาดว่าจะต้องเสีย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเย็บไข้ ตลอดจนค่ากินอยู่เพิ่มขึ้นจากปกติถือเป็นค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดให้ถึงแก่ความตายที่ทายาทมีสิทธิเรียกร้องเอาจากผู้กระทำละเมิดได้ ซึ่งมีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ว่า

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 14/2517 บิดาโจทก์ถูกละเมิดถึงแก่ความตาย และรถยนต์เสียหาย โจทก์ซึ่งเป็นบุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรองแล้วมีสิทธิฟ้องเรียกค่าปลงศพบิดา และค่าสินไหมทดแทนที่รถยนต์เสียหาย<sup>2</sup>

<sup>1</sup>ไพจิตร ปุญญพันธุ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด, หน้า 188-189.

<sup>2</sup>วิเชียร ดิเรกอุดมศักดิ์, แพ่งพิสดาร (ฉบับปรับปรุงใหม่ ปี 2553) เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แสงการพิมพ์, 2553), หน้า 443.

### 1.2.1.2 คำสืบทอดแทนเพื่อการขาดประโยชน์ทำมาหาได้

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 443 วรรค 2 บัญญัติว่า “ถ้ามิได้ตายในทันที คำสืบทอดแทน ได้แก่ คำรักษาพยาบาลรวมทั้ง ค่าเสียหายที่ต้องค่าประโยชน์ทำมาหาได้ เพราะไม่สามารถประกอบกิจการงานนั้นด้วย”

ดังนั้น ค่าขาดประโยชน์ในการทำมาหาได้ เพราะไม่สามารถจัดการงานได้นั้น สามารถเรียกได้จนถึงตาย ถ้าหากเสียหายแล้วไม่สามารถประกอบกิจการงานได้ ก็สามารถเรียกได้ตลอดระยะเวลาที่ตนไม่อาจประกอบกิจการงานได้ ซึ่งมีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ว่า

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4352/2550 ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ ก่อนตาย ตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 443 วรรคสอง เป็นคำสืบทอดแทนที่ผู้กระทำละเมิดจำต้องใช้แก่ผู้เสียหายที่ยังไม่ถึงตาย แต่ต้องขาดประโยชน์ทำมาหาได้ เพราะไม่สามารถประกอบกิจการงานเท่านั้น หาใช่คำสืบทอดแทนที่ผู้กระทำละเมิดจำต้องใช้หลังจากที่ผู้เสียหายนั้นถึงแก่ความตายแล้วด้วยไม่ เพราะเหตุละเมิดเกิดเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2542 โจทก์ถึงแก่ความตาย เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2544 โจทก์จึงขาดประโยชน์ทำมาหาได้เป็นเวลา 1 ปี 8 เดือน 6 วัน<sup>1</sup>

### 1.2.1.3 คำสืบทอดแทนเพื่อการขาดไร้อุปการะ

กรณีข้อกำหนดในทางละเมิดว่า บุคคลที่ตายลงนั้นทำให้บุคคลคนหนึ่งใดต้องขาดไร้อุปการะตามกฎหมายไปด้วย ให้บุคคลนั้นชอบที่จะได้รับคำสืบทอดแทน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 443 วรรค 3 บัญญัติว่า “ถ้าเหตุที่ตายลงนั้นทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดต้องขาดไร้อุปการะตามกฎหมายด้วยไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นชอบที่จะได้รับคำสืบทอดแทนเพื่อการนั้น”

ดังนั้น บุคคลภายนอกที่ต้องขาดไร้อุปการะมีสิทธิได้รับอุปการะตามกฎหมาย หากการตายนั้นเป็นผลให้ผู้ขาดไร้อุปการะได้รับความเสียหาย ผู้ขาดไร้อุปการะนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นทายาทแต่เป็นบุคคลที่ผู้ตายเคยให้การอุปการะไว้ก่อนตาย

<sup>1</sup> สำนักงานศาลยุติธรรม, กลุ่มเอกสารวิชาการสำนักงานกฎหมายและวิชาการศาลยุติธรรม, คำพิพากษาศาลฎีกา พ.ศ. 2550 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อรุณการพิมพ์, 2551), หน้า 245.

การขาดไร้อุปการะนั้น ไม่จำเป็นต้องพิจารณาเฉพาะในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เท่านั้น แต่ยังรวมถึงกฎหมายอื่นด้วย ส่วนค่าขาดไร้อุปการะไม่จำเป็นต้องพิจารณาโดยใช้ด้วยเงินเท่านั้น แต่ให้รวมถึงเหตุอันควรที่จะได้รับจากผู้ตายด้วย จำนวนที่จะจ่ายนั้น ไม่ได้คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ถูกละเมิด แต่คำนึงถึงการทำที่จะสามารถเลี้ยงดูกันเป็นสำคัญ ส่วนวิธีการประเมินความเสียหายนั้น คัดคำนวณตามประมาณการช่วยเหลือทางการเงินที่ผู้ตายจะได้รับการอุปการะทางการเงินเป็นปีและเพิ่มขึ้นหากผู้ตายยังมีชีวิตอยู่ โดยคำนึงถึงงาน อาชีพ กำลังงานในการหารายได้ และความเป็นอยู่ของผู้ตาย ซึ่งอาจจะเป็นเวลานาน หากผู้ตายยังมีชีวิตอยู่<sup>1</sup> ซึ่งมีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ว่า

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6393/2551 ในการกระทำละเมิดเป็นเหตุให้บุตรของโจทก์ทั้งสองถึงแก่ความตาย โจทก์ทั้งสองซึ่งเป็นบิดามารดาโดยชอบด้วยกฎหมายย่อมมีสิทธิฟ้องเรียกค่าขาดไร้อุปการะได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 443 วรรคสาม ประกอบมาตรา 1563 ไม่ว่าในขณะที่เกิดเหตุผู้ตายจะได้อุปการะเลี้ยงดูโจทก์ทั้งสองจริงหรือไม่ และในอนาคตจะอุปการะกันหรือไม่<sup>2</sup>

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5985/2539 การที่ผู้ตาย ตายลงทำให้บิดามารดาต้องขาดไร้อุปการะ จึงชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทน โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าปัจจุบันผู้ตายได้อุปการะเลี้ยงดูอยู่หรือไม่<sup>3</sup>

#### 1.2.1.4 ค่าสินไหมทดแทนแก่ร่างกาย หรืออนามัย

กรณีค่าสินไหมทดแทนค่าเสียหายที่เกิดแก่ร่างกาย หรืออนามัย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 444 บัญญัติว่า “ในกรณีทำให้เขาเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยนั้น ผู้ต้องเสียหายชอบที่จะได้ชดใช้ค่าอันตนต้องเสียไปและ

<sup>1</sup>ไพจิตร ปุญญพันธุ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด, หน้า 198.

<sup>2</sup>สำนักงานศาลยุติธรรม, กลุ่มเอกสารวิชาการสำนักงานกฎหมายและวิชาการศาลยุติธรรม, คำพิพากษาศาลฎีกา พ.ศ. 2551 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แอดวานซ์วิชั่นเซอร์วิส, 2552), หน้า 176.

<sup>3</sup>สำนักงานศาลยุติธรรม, กลุ่มเอกสารวิชาการสำนักงานกฎหมายและวิชาการศาลยุติธรรม, คำพิพากษาศาลฎีกา พ.ศ. 2539 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ชวนพิมพ์, 2540), หน้า 152.

ค่าเสียหายเพื่อการเสียความสามารถประกอบการงานสิ้นเชิง หรือแต่บางส่วน ทั้งในเวลาปัจจุบันนั้นและในเวลาอนาคตด้วย

ถ้าในเวลาพิพาทคดี เป็นพันวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ว่าความเสียหายนั้น ได้มีแท้จริงเพียงใด ศาลจะกล่าวไว้ในคำพิพากษานั้น อีกภายในระยะเวลาไม่เกินสองปีก็ได้”

การกำหนดให้ค่าเสียหายแก่ร่างกาย หรืออนามัยนั้น ผู้ต้องเสียหายชอบที่จะได้ชดใช้ค่าใช้จ่ายซึ่งตนต้องเสียไป และค่าเสียหายเพื่อการที่เสียความสามารถประกอบการงานบางส่วนหรือสิ้นเชิง ซึ่งเกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคตด้วย ดังนั้น ค่าใช้จ่ายในกรณีนี้จึงเป็นค่าใช้จ่ายในค่ารักษาพยาบาล ซึ่งตนได้ใช้จ่ายไปในระหว่างทำการรักษา แม้ค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐหรือหน่วยงานอื่น ผู้กระทำละเมิดยังต้องรับผิดชอบต่อผู้ถูกกระทำละเมิด

นอกจากนี้ กรณีที่ถูกกระทำละเมิดและทำให้เสียความสามารถในการประกอบการงาน โดยอาจจะทำงานได้แต่ไม่เป็นปกติ โดยบางส่วนหรือสิ้นเชิง ก็สามารถเรียกความเสียหายได้

ดังนั้น ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหาย ความสามารถในการประกอบการงานย่อมกำหนดเป็นเงินก้อนเพียงครั้งเดียว ซึ่งสามารถเอาค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วและค่าเสียหายในอนาคตรวมอยู่ด้วย<sup>1</sup> ซึ่งหากในขณะกำหนดความเสียหายสำหรับค่าสูญเสียความสามารถในการประกอบการงานนั้น หากเป็นกรณีพันวิสัยที่อาจกำหนดความเสียหายได้แน่นอน ศาลจะสงวนสิทธิที่จะกำหนดความเสียหายในคำพิพากษาไว้เป็นเวลาสองปี ในคำพิพากษาฎีกาก็ได้ ซึ่งมีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ว่า

คำพิพากษาฎีกาที่ 516/2551 ค่าใช้จ่ายในโรงพยาบาลเป็นค่าเครื่องรับโทรทัศน์และตู้เย็นในห้องพักรักษา เป็นอุปกรณ์ไฟฟ้าที่อำนวยความสะดวกอันจำเป็นแก่ผู้ป่วยและคนเฝ้าไข้ ทั้งโรงพยาบาลได้จัดเตรียมไว้ให้ใช้ในห้องอยู่แล้ว ถือเป็นค่าใช้จ่ายอันจำเป็นที่โจทก์ต้องเสียไป จำเลยจึงต้องรับผิดชอบ<sup>2</sup>

<sup>1</sup>ไพจิตร บุญญพันธุ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด, หน้า 203.

<sup>2</sup>วิเชียร ดิเรกอุดมศักดิ์, เรื่องเดิม, หน้า 451.

### 1.2.1.5 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการขาดแรงงาน

กรณีค่าสินไหมทดแทนเพื่อการขาดแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 445 บัญญัติว่า “ในกรณีทำให้เขาถึงตาย หรือให้เสียหายแก่ร่างกาย หรืออนามัยก็ดี ในกรณีทำให้เขาเสียเสรีภาพก็ดี ถ้าผู้ต้องเสียหายมีความผูกพันตามกฎหมาย จะต้องทำงานให้เป็นคนแก่บุคคลภายนอกในครัวเรือน หรืออุตสาหกรรมของบุคคลภายนอกนั้นไซ้ ท่านว่าบุคคลผู้จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอก เพื่อที่เขาต้องขาดแรงงานอันนั้นไปด้วย”

กรณีค่าสินไหมทดแทนประเภท อันเกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดที่ทำให้ตาย เสียหายแก่ร่างกาย อนามัย หรือเสียสิทธิเสรีภาพ การกระทำละเมิดดังกล่าว ทำให้เสียเวลาไม่ได้จัดการงาน ทำงานไม่ได้ตามปกติ กรณีดังกล่าวย่อมเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ ซึ่งมีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ว่า

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6905/2538 ค่าขาดแรงงานนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 445 ประกอบมาตรา 1567 (1), (3) หากบิดาหรือมารดา ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองได้มอบหน้าที่ให้บุตรทำงานอันใดอันหนึ่งในครัวเรือนแล้วปรากฏว่า บุคคลใดกระทำละเมิดต่อบุตรซึ่งมีความผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องทำงานให้แก่บิดามารดาจนถึงแก่ความตาย ผู้กระทำละเมิดต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าขาดแรงงานในครัวเรือนให้แก่บิดามารดาที่ต้องขาดแรงงานอันนั้นด้วย<sup>1</sup>

### 1.2.1.6 ค่าสินไหมทดแทนที่ไม่ใช่ตัวเงิน

กรณีความเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงิน ถือเป็นความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดเช่นกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 446 บัญญัติว่า “ในกรณีทำให้เขาเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยก็ดี ในกรณีทำให้เขาเสียเสรีภาพก็ดี ผู้ต้องเสียหายจะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทน เพื่อความที่เสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินอีกด้วยก็ได้ สิทธิเรียกร้องอันนี้ไม่อาจโอนกันได้ และไม่ตกสืบไปถึงทายาทเว้นแต่สิทธินั้นจะได้รับสภาพนี้กันไว้โดยสัญญา หรือได้เริ่มฟ้องคดีตามสิทธินั้นแล้ว

<sup>1</sup>สำนักงานศาลยุติธรรม, กลุ่มเอกสารวิชาการสำนักงานกฎหมายและวิชาการศาลยุติธรรม, คำพิพากษาศาลฎีกา พ.ศ. 2538, หน้า 122.

อนึ่งหญิงที่ต้องเสียหายเพราะผู้ใดทำผิดอาญาเป็นทุรศีลธรรม  
แก่ตนก็ย่อมมีสิทธิเรียกร้องทำนองเดียวกันนี้”

โดยความเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงิน ได้แก่ ความเสียหายที่เกิดจาก  
ความเจ็บปวด ทนทุกข์ทรมาน ระหว่างรักษาพยาบาล การที่ต้องทุพพลภาพพิการตลอดไป  
ความชอกช้ำใจ เป็นต้น<sup>1</sup> ค่าเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงินย่อมเกิดพร้อมค่าเสียหายที่เป็นตัวเงิน  
เสมอ และค่าเสียหายประเภทนี้เป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ถูกระทำละเมิดเท่านั้น ไม่อาจ  
โอนให้ทายาทเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินกรแทนได้ ดังบทบัญญัติในกฎหมาย กรณีทำให้เขา  
เสียหายแก่ร่างกาย หรืออนาคต หรือเสรีภาพ ผู้เสียหายอาจเรียกค่าเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงิน  
ด้วยก็ได้

นอกจากนี้ หญิงที่ถูกกระทำละเมิดอันเป็นความผิดในทางอาญา  
อันเป็นทุรศีลธรรมแก่ตนก็ย่อมมีสิทธิเรียกค่าเสียหายได้ ความเสียหายอัน ไม่ใช่ตัวเงิน  
ประเภทนี้ก็ได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกันซึ่งมีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ว่า

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7673/2550 ผลแห่งการละเมิดของจำเลยที่ 1  
ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายโดยต้องทุพพลภาพ ความทุพพลภาพที่เกิดขึ้นถือเป็น  
ความเสียหายอย่างอื่นอันไม่ใช่ตัวเงิน โจทก์มีสิทธิเรียกค่าเสียหายส่วนนี้ได้ด้วย และ  
ศาลย่อมมีอำนาจวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ตามประมวล  
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438<sup>2</sup>

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2580/2544 โจทก์เป็นหญิง รักราชการเป็น  
อาจารย์ โดยตำแหน่งหน้าที่ต้องพบปะผู้คนจำนวนมาก แต่ต้องเสียบุคลิกภาพ ใบหน้าเสีย  
โฉมเนื่องจากหนังตาแหงเห็นตาขาวมากกว่าปกติ ย่อมเป็นความทุกข์ทรมานที่โจทก์  
รู้สึกได้อยู่ตลอดเวลาตราบจนความเสียโฉมดังกล่าวจะได้รับการแก้ไข ค่าที่โจทก์ต้อง  
ทุกข์ทรมานกับค่าที่โจทก์ต้องสูญเสียบุคลิกภาพตั้งแต่จำเลยผ่าตัด โจทก์ จนโจทก์ต้อง  
ได้รับการผ่าตัดแก้ไข ถือเป็นความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงิน ตามประมวลกฎหมาย-  
แพ่งและพาณิชย์ มาตรา 446 วรรคแรก

<sup>1</sup>ไพจิตร ปุญญพันธุ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด,  
หน้า 207.

<sup>2</sup>วิเชียร ดิเรกอุดมศักดิ์, เรื่องเดิม, หน้า 454.

## 2. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กรณีที่รัฐ หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่รัฐกระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่แล้วต้องรับผิดชอบใช้เยียวยาความเสียหายจากการกระทำละเมิดนั้น ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง” โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

### 2.1 ประเภทหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผู้กระทำละเมิดแล้วก่อให้เกิดความเสียหายนั้น ต้องเป็นหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กำหนดไว้ตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เท่านั้น หน่วยงานรัฐ หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่ไม่ต้องตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ หากแม้ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้วเป็นการละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก จำเป็นต้องมีการชดใช้เยียวยาความเสียหาย หน่วยงานของรัฐก็ไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายนั้น

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 ให้คำจำกัดความถึง ความหมายของคำว่า เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐไว้ชัดเจน ดังนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการ หรือฐานะอื่นใด

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่ได้อำหนดเอาไว้ตามความในพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น กรณีหากเป็นเจ้าหน้าที่ตามความในข้อกำหนดในเรื่องการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ต้องตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ก็ไม่ได้รับความรับรองคุ้มครองตามบทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด

จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ กรณีที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการทำละเมิด และรัฐต้องชดเชยค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอก ต้องเป็นการกระทำของหน่วยงานตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่ไม่ได้ระบุไว้ชัดแจ้งตามความในมาตรา 4 นั้น บุคคลภายนอกไม่อาจเรียกร้องเอาค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อหน่วยงานที่กระทำละเมิด หรือต่อหน่วยงานที่เป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นตามพระราชบัญญัตินี้ได้

## 2.2 ลักษณะการกระทำละเมิดของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น มีลักษณะการกระทำละเมิดบางประเภทที่แตกต่างจากการกระทำละเมิด ระหว่างเอกชนที่มีความพิเศษ และข้อพิจารณาที่ซับซ้อนมากกว่าการกระทำละเมิดทั่วไป ดังที่จะพิจารณาต่อไปนี้

### 2.2.1 หลักเกณฑ์ของการกระทำละเมิดของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่

จากความหมายของการกระทำอันเป็นการละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามที่กล่าวมาแล้วนั้น สามารถแยกพิจารณาองค์ประกอบของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังนี้<sup>1</sup>

2.2.1.1 ผู้ใดกระทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมาย การกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายนั้น บุคคลอื่นอาจเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลภายนอกที่เป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลก็ได้

### 2.2.1.2 กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

การกระทำโดยจงใจนั้น หมายถึง การกระทำโดยตั้งใจทำให้เขาเสียหาย ส่วนการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ นั้น หมายถึง การกระทำโดยปราศจากความ

<sup>1</sup>อนุชา สุนสวัสดิกุล, เรื่องเดิม, หน้า 11.

ระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะนั้น จักต้องมีตามวิสัยหรือพฤติกรรมและผู้กระทำ อาจใช้ ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่

ซึ่งคำว่า “วิสัย” หมายถึง สภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำ เช่น เป็น เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ หรือชั้นผู้น้อย เป็นเจ้าหน้าที่ธรรมดา หรือเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญ

ส่วน “พฤติกรรม” หมายถึง เหตุภายนอกตัวผู้กระทำ ซึ่งอาจ ทำให้การใช้ความระมัดระวังมีความแตกต่างกันไป เช่น สภาพของสถานที่ทำงานของ เจ้าหน้าที่ หรือจำนวนประชาชนที่มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ ดังนั้น ในการปฏิบัติงานตาม หน้าที่ แม้จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก แต่การกระทำดังกล่าวไม่ได้เกิดจาก ความจงใจหรือประมาท เลินเล่อ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบ

### 2.2.1.3 ทำให้เขาเสียหาย

กรณีความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น หมายถึง ความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างใดก็ได้ และความเสียหายนั้น ต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำของ เจ้าหน้าที่นั้น

ดังนั้น เมื่อการกระทำใด ๆ ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่แล้วเข้าหลักองค์ประกอบทั้งสามดังกล่าวแล้วนั้น ย่อมเป็นการกระทำ ละเมิด หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ จึงต้องรับผิดชอบใช้เยียวยาความเสียหายแก่บุคคลภายนอก

2.2.2 การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ที่หน่วยงานหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบ

กรณีที่จะพิจารณาว่า การกระทำใดเป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ในการปฏิบัติตามหน้าที่นั้น พิจารณาจากจุดร่วมระหว่างกฎหมายระบบคอมมอนลอว์และ ระบบซีวิลลอว์ ที่ยึดถือหลักเกณฑ์ใดเป็นตัวบ่งชี้ว่าเป็นการกระทำที่เกิดจากการทำงาน ในหน้าที่นั้น พิจารณาจากโอกาสในการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ การพิจารณาในทางเนื้องาน ขอบเขตของงาน หรือพิจารณาจากอุปกรณ์ของรัฐที่เจ้าหน้าที่ ใช้ไปก่อเหตุละเมิด ซึ่งหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ ย่อมสามารถอธิบายได้ว่า ยืนอยู่บนพื้นฐาน ของความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล โดยสามารถอธิบายได้ถึงความเสียหายที่

เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดนั้น เกี่ยวข้อง เชื่อมโยง หรือเป็นผลมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่อย่างไร<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาเหตุผลในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กล่าวข้างต้นนั้น สามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้<sup>2</sup>

2.2.2.1 กรณีการกระทำละเมิดเนื่องจากโอกาสในการทำงานในหน้าที่  
ในการทำงานปกติของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐนั้น หากเป็น  
การทำงานในช่วงเวลาปกติ ในวันเวลาราชการนั้น ย่อมมีการบังคับบัญชาตามลำดับ  
ชั้นตอนกฎ ระเบียบ ในการปฏิบัติงาน บังคับ ควบคุมให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐ  
ต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามสายงานการบังคับบัญชา กฎ ระเบียบ ในการ  
ปฏิบัติงาน โดยปกติอยู่แล้ว แต่ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่รัฐ  
บางหน่วยงานหรือบางตำแหน่งงานนั้น จำต้องมีการติดต่อประสานงานกับบุคคลภายนอก  
หรือมีการทำงานในลักษณะที่ให้คุณให้โทษต่อบุคคลภายนอกได้ ไม่ว่าจะเป็นในรายบุคคล  
หรือรายกลุ่มใหญ่ก็ตาม หรืออาจเป็นเพราะตัวกฎหมาย กฎ ระเบียบวิธีปฏิบัติที่ไม่  
ครอบคลุมชัดเจน ทำให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่อาจปฏิบัติงานผิดพลาดได้โดยง่าย หรือ  
แม้แต่การบริหารงาน หรือการควบคุมของหน่วยงานรัฐเอง ยังไม่รัดกุมเพียงพอ เปิดโอกาส  
ให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกได้ ทั้งนี้อาจรวมถึงกรณีที่  
หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่มีโอกาสที่จะกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกมากกว่าคนธรรมดา  
ทั่วไป เพราะการทำงานตามหน้าที่ซึ่งการกระทำตามที่กล่าวมาแล้วนี้ ถือว่าเป็นการกระทำ  
ในการปฏิบัติตามหน้าที่

2.2.2.2 กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิด โดยใช้อุปกรณ์ของรัฐ

ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่-  
รัฐ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี การปฏิบัติงานนั้น มีอยู่ไม่น้อยที่

<sup>1</sup>กนกศักดิ์ พ่วงลาภ, “ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่: ศึกษากรณีการกระทำ  
ในการปฏิบัติหน้าที่,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
2549), หน้า 48.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

จำเป็นต้องใช้วัสดุ อุปกรณ์ของรัฐมาเป็นเครื่องมือ เครื่องใช้คอยช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน ตามอำนาจหน้าที่ เช่น ยานพาหนะ เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ อาวุธยุทโธปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ในการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ซึ่งในการปฏิบัติงานโดยใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ ดังกล่าวนั้น ในบางกรณีอาจเกิดพลาดลั้งไป จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก ได้ ซึ่งวัสดุ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์บางชนิด บางประเภทนั้น เป็นวัสดุ เครื่องมือ หรือ อุปกรณ์ที่โดยสภาพแล้วมีความอันตรายอยู่ในตัวอยู่แล้ว ไม่ว่าจะ เป็นโดยลักษณะ ประเภท หรือวิธีการใช้งานก็ดี ซึ่งเมื่อเกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลภายนอกที่เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้วัสดุ อุปกรณ์ ในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว กรณียอมจัดได้ว่า การกระทำ ละเมิดดังกล่าวเป็นการกระทำของหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นการกระทำในการ ปฏิบัติหน้าที่

#### 2.2.2.3 กรณีเจ้าหน้าที่ได้รับค่าตอบแทนในขณะที่ทำละเมิด

เกณฑ์การพิจารณาถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการกระทำ ละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่นั้น พิจารณาจากการได้รับค่าตอบแทน เสมือนกรณีลูกจ้างงานได้รับค่าตอบแทนในการทำงานกับนายจ้าง หรือกรณีที่- ของรัฐได้รับค่าจ้างตอบแทนจากรัฐในการปฏิบัติงานนั้น เป็นหลักเกณฑ์หนึ่งที่น่าจะนำมา พิจารณาได้ว่า การกระทำนั้น ๆ เป็นการกระทำในทางการที่ว่าง หรือเป็นการกระทำใน การปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ จะใช้พิจารณาการกระทำละเมิดที่อยู่ ระหว่างการเดินทางไปทำงานหรือไปปฏิบัติงานตามภารกิจต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับ มอบหมาย หรือแม้หากมิใช่การเดินทางในกรณีปกติในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ แต่ก็ เป็นการเดินทางโดยฉุกเฉินในการปฏิบัติตามหน้าที่ หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่ อาศัยหลักเกณฑ์ในเรื่องความสัมพันธ์ของลูกจ้างและนายจ้าง มาประกอบการพิจารณาว่า การกระทำใดของลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

#### 2.2.2.4 กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในช่วงเวลาที่ใกล้ชิดกับการทำงาน ในหน้าที่

เนื่องด้วยในขณะหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามภาระ หน้าที่ที่ตนได้รับมอบหมายนั้น บางกรณีผู้ปฏิบัติหน้าที่นั้น อาจมีการหยุดการปฏิบัติ หน้าที่ชั่วคราว ด้วยเหตุผลและความจำเป็นบางอย่างที่ทำให้เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องหยุดการ ปฏิบัติงาน เช่น การหยุดพักรับประทานอาหาร หรือทำธุระส่วนตัวตามควรแก่การ

ดำรงชีวิตของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่เอง ซึ่งการหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวนั้นไม่ได้ถือว่าการหยุดการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ของตนแต่อย่างใด หากในระหว่างการหยุดปฏิบัติหน้าที่โดยชั่วคราวนั้น เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น การกระทำดังกล่าวก็ยังถือว่าการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น เนื่องจากช่วงเวลาในการหยุดการปฏิบัติงานในขณะนั้น เป็นช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกับระยะเวลาการปฏิบัติงานตามหน้าที่ปกติจนแยกไม่ออกว่าการหยุดปฏิบัติงานชั่วคราวดังกล่าว เป็นการหยุดหรือไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด การหยุดการปฏิบัติหน้าที่โดยชั่วคราวอันไม่อาจแยกจากการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติได้ จึงถือเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ในทางการปกติของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

2.2.2.5 กรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยมีมูลเหตุจงใจเพื่อประโยชน์ของทางราชการ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ

การพิจารณาว่า การกระทำใดเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือไม่ โดยพิจารณาจากมูลเหตุจงใจว่าการกระทำนั้น ๆ มีมูลเหตุจงใจอันน่าเชื่อว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือประโยชน์ของสาธารณะหรือไม่นั้น โดยพิจารณาถึงเจตนาธรรมอันอยู่ภายในจิตใจของผู้ปฏิบัติตามหน้าที่นั้นว่า เป้าประสงค์ภายในของผู้ปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือไม่เพียงใด จำต้องพิจารณาผลการกระทำโดยละเอียดหรือประกอบข้อพิจารณาอื่นประกอบด้วย

2.2.2.6 กรณีการกระทำผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ข้อพิจารณาถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เป็นการละเมิดต่อบุคคลภายนอก และเป็นความผิดทางอาญาด้วยนั้น กรณีดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกทุกกรณีไป การจะพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่จำต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป โดยพิจารณาจากพฤติการณ์ในการทำความผิดทางอาญานั้น ๆ ประกอบกันไปโดยละเอียดว่าการกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่กระทำไปในฐานะใด จึงจะสามารถชี้ได้ว่า การกระทำนั้นเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่

### 2.2.3 การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ

การพิจารณาการกระทำละเมิดของหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากการพิจารณาจากการกระทำที่มีลักษณะทางกายภาพที่สามารถพิจารณาว่า การกระทำดังกล่าวนั้นเป็นการกระทำโดยการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยง่ายแล้ว ยังมีการกระทำละเมิดของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้มีลักษณะการกระทำทางกายภาพที่พิจารณาได้โดยง่าย แต่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และจำเป็นต้องมีการชดใช้เยียวยาความเสียหายแก่บุคคลภายนอกเช่นกัน ดังที่จะได้พิจารณาต่อไปนี้<sup>1</sup>

2.2.3.1 กรณีการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม การที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่ไม่ยอมปฏิบัติตามโดยการละเลยต่อกฎหมายที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติตามไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ภายใต้ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติก็ตาม หากการไม่ปฏิบัตินั้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย ถือเป็น การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก แม้ไม่ได้กระทำทางกายภาพก็ตาม ดังตัวอย่างเจ้าหน้าที่เวนคืนจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน โดยไม่ตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของเอกสารสิทธิ และไม่แจ้งผู้รับจ้างนอง หรือกรณีการที่ผู้ว่าการทางพิเศษแห่งประเทศไทยติดตั้งสัญญาณ หรือเครื่องหมายจราจรในทางพิเศษให้ครบถ้วน หรือกรณีพนักงานสอบสวนไม่จับกุมผู้ต้องหาหรือกรณีการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการคลัง และอธิบดีกรมศุลกากรมิได้ออกประกาศกระทรวงการคลังลดอัตราภาษีศุลกากร ตามมติคณะคณะรัฐมนตรีไม่ถูกต้องครบถ้วน กรณีดังกล่าว ถือเป็น การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หากมีการกระทำละเมิดต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอกที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายนั้น

---

<sup>1</sup>อำพน เจริญชีวิต, หลักกฎหมายละเมิดทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549), หน้า 179-194.

### 2.2.3.2 กรณีการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร

แม้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ แต่เมื่อกระทำไปแล้วไม่สำเร็จลุกลงไปตามทางการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไป ตามแนวทาง และระยะเวลาในการปฏิบัติอันเป็นปกติทั่วไปที่สมควรที่จะแล้วเสร็จ แม้เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติตาม แต่หากการกระทำนั้นล่าช้าเกินสมควร ก็ถือเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น กรณีพนักงานสอบสวนไม่จับกุมผู้ต้องหา และไม่แจ้งผลการดำเนินคดีจนล่วงเลยเวลาไปนาน หรือกรณีเจ้าพนักงานที่ดิน ตรวจสอบเนื้อที่ดินล่าช้า เป็นต้น กรณีดังกล่าวถือเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และจำต้องรับผิดชอบใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหาย

### 2.3 ประเภทความเสียหาย

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง” ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ แต่ตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ไม่ได้กล่าวถึงว่า ความเสียหายที่จำต้องรับผิดชอบใช้แก่บุคคลภายนอกนั้น เป็นความเสียหายประเภทใดบ้าง หากพิจารณาจากบทนิยามความหมายตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐนั้น ย่อมหมายความรวมถึง ความเสียหายทุกประเภทไม่ว่าจะคำนวณเป็นตัวเงินได้หรือไม่ก็ตาม หรือเป็นความเสียหายรายบุคคล หรือรายกลุ่ม ทั้งความเสียหายที่วานั้น อาจเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เนื้อตัว ร่างกาย ชีวิต ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งก็ตาม ซึ่งความเสียหายดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากการกระทำ

โดยตรงของหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่รัฐ โดยความเสียหายที่เกิดขึ้น ตามที่กล่าวนั้น หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐต้องชดใช้เยียวยาความเสียหาย ทุกประเภทความเสียหาย ส่วนวิธีการชดใช้และเยียวยานั้น จะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อ ค่าเสียหายที่รัฐชดใช้ให้ตาม ประกาศกระทรวงการคลังต่อไป

## 2.4 วิธีการชดใช้ค่าเสียหาย

เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับบุคคลภายนอก และหน่วยงานรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องชดใช้ค่าเสียหายนั้นมีขั้นตอน และวิธีการดำเนินการอย่างไรนั้นสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

### 2.4.1 การยื่นคำขอรับค่าสินไหมทดแทน

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น โดยเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิด และหน่วยงานต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน มีหลักเกณฑ์ในการยื่นคำขอรับค่าสินไหมทดแทน ดังนี้

#### 2.4.1.1 หน่วยงานที่มีหน้าที่รับคำขอ

เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่รัฐ และจำเป็นต้องมีการชดใช้เยียวยาความเสียหายแก่บุคคลภายนอก ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือกำกับ หรือควบคุมดูแลหน่วยงาน

ของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน” อันเป็นบทบัญญัติกำหนดให้บุคคลภายนอกผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนก็ได้ ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ และเมื่อหน่วยงานรัฐได้รับคำขอแล้วให้พิจารณาคำขอโดยไม่ชักช้า เพื่อขอรับค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ได้กำหนดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งได้กำหนดถึงวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการขอรับค่าสินไหมทดแทน และจำนวนค่าความเสียหายที่จะได้รับชดใช้ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

2.4.1.2 ระยะเวลาในการยื่น ส่วนการยื่นคำขอนั้นให้ยื่นต่อหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นอยู่ภายใต้บังคับบัญชา หรือกรณีไม่อาจทราบได้ว่า หน่วยงานใดต้องรับผิดชอบชดใช้ให้ยื่นคำขอต่อกระทรวงการคลัง การยื่นคำขอให้ยื่นภายในกำหนดระยะเวลา 1 ปี นับแต่รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด เนื่องด้วยเหตุที่ระยะเวลาในการยื่นคำขอตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอเอาไว้ชัดเจน ดังนั้นการพิจารณาว่า ระยะเวลาที่จะต้องยื่นคำขอนั้นจะต้องยื่นภายในกำหนดเท่าใด กรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำสั่งทางปกครองที่ 573/2549 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ระยะเวลาในการยื่นคำขอรับค่าสินไหมทดแทนนั้นให้ยื่นภายในกำหนดเวลา 1 ปี นับแต่รู้ถึงเหตุแห่งการละเมิด และรู้ตัวผู้ที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่เกิดเหตุละเมิด<sup>1</sup>

#### 2.4.1.3 การพิจารณาคำขอรับค่าสินไหมทดแทน

หน่วยงานรัฐ หรือกระทรวงการคลังที่ได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 180 วัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทัน จะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด

<sup>1</sup>อนุชา ฮุนสวัสดิกุล, เรื่องเดิม, หน้า 58.

หรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐนั้นทราบ และขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกิน 180 วัน<sup>1</sup> ซึ่งในการดำเนินการสอบสวนพยานหลักฐานประกอบคำขอนั้น หน่วยงานที่รับคำขอจะเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบ รวบรวมข้อมูล ตลอดจนพยานหลักฐาน แล้วจึงได้มีคำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายหรือไม่เพียงใด หากผู้ยื่นคำขอไม่พอใจในคำสั่ง หรือไม่ได้รับการชดเชย หรือการชดเชยไม่เพียงพอกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง บุคคลภายนอกสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง

#### 2.4.2 การฟ้องร้องดำเนินคดี

กรณีการที่บุคคลภายนอกได้รับความเสียหายจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อบุคคลภายนอกรู้ตัวผู้กระทำความผิดแล้วต้องพึงใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ถูกระทำละเมิดนั้น สามารถยื่นคำขอรับค่าชดเชยจากหน่วยงานของรัฐที่กระทำละเมิดนั้น หรือจะใช้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดี เพื่อบังคับเอาค่าเสียหายได้อีกทางหนึ่ง หากไม่พอใจในคำสั่งหรือจำนวนค่าชดเชยที่ได้รับ จะยื่นฟ้องบังคับเอาก็ได้ ทั้งนี้การยื่นคำขอรับค่าชดเชยนั้น ไม่ใช่บทบังคับให้ผู้เสียหายต้องปฏิบัติก่อนการยื่นฟ้องศาลแต่อย่างใด โดยการยื่นฟ้องนั้นมีหลักเกณฑ์ที่พิจารณาดังต่อไปนี้

##### 2.4.2.1 เขตอำนาจศาล

เมื่อมีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดขึ้น และจำต้องมีการฟ้องร้องดำเนินคดีกับหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเพื่อบังคับเอาค่าเสียหายนั้นมีข้อพิจารณาว่า การกระทำความผิดลักษณะใดฟ้องที่ศาลไหน อันเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

##### 1) ศาลปกครอง

การพิจารณาว่า ลักษณะการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ลักษณะใดเป็นการกระทำละเมิดแล้วจำต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองนั้น พิจารณาจากเหตุแห่งการละเมิดที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ เป็นการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

<sup>1</sup>อนุชา สุนสวัสดิกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

อาทิเช่น คำสั่งศาลปกครองที่ 271/2545 (ป) กรณีการฟ้องคดีการบริหารส่วนตำบล ทำสัญญาว่าจ้างเอกชนให้ดำเนินการขุดคูส่งน้ำ และถมถนนรुक้ำเข้าไปในที่ดินราษฎร หรือคำสั่งศาลปกครองที่ 516/2545 กรณีการออกโฉนดที่ดิน โดยไม่ชอบลูกค้ำเข้าไปในที่ดินของผู้อื่น ทำให้ได้รับความเสียหาย หรือกรณีคำสั่งศาลปกครองที่ 33/2545 การก่อสร้างทางด่วน ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนในหมู่บ้าน จนกระทั่งมีการทำหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรมและขอให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยแก้ไขข้อบกพร่องจากการสร้างทางด่วน แต่ก็ยังไม่ดำเนินการแก้ไข กรณีดังกล่าวจึงเป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง<sup>1</sup>

## 2) ศาลยุติธรรม

การพิจารณาว่า ลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ลักษณะใดที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แล้วจำต้องฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรม นั้น พิจารณาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป ตามธรรมดา ไม่ใช่การใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือกรณีการกระทำละเมิดในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กรณีนั้นผู้เสียหายต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม<sup>2</sup>

การกระทำที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปตามธรรมดา ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครองนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางพิจารณาได้ ดังนี้ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2544 ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของแพทย์ในการตรวจรักษาโรคตามหน้าที่ปกติทั่วไป คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 85/2546 ความเดือดร้อนเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐใช้ หรืออ้างเอกสารปลอม อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสื่อมเสียชื่อเสียงถูกดูหมิ่น

<sup>1</sup>อนุชา สุนสวัสดิกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 73-74.

เกลียดชัง และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีถูกย้ายไปช่วยราชการที่อื่น อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 577/2547 พนักงานขับรถยนต์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ขับรถยนต์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไปสำรวจต้นไม้ ด้วยความประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เฉี่ยวชนกับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดี ได้รับความเสียหาย เป็นกรณีละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปของพนักงานขับรถ จากตัวอย่างแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังที่ได้กล่าวมานั้น การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของตนที่ได้รับมอบหมายนั้น หากการกระทำไม่ได้มีการใช้อำนาจตามกฎหมายในลักษณะของอำนาจทางปกครอง หากเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก และจำต้องมีการฟ้องร้องคดี ให้ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมเท่านั้น

#### 2.4.2.2 ผู้ต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดี

กรณีหากต้องมีการฟ้องร้องดำเนินคดี เพื่อเรียกเอาค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้”

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่า กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง” บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายที่เป็นบุคคลภายนอกอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่ฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ไม่สังกัดหน่วยงานใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิด ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานรัฐไม่ได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงมีข้อพิจารณาว่า ในการฟ้องร้องคดีนั้น สามารถฟ้องบุคคลหรือหน่วยงานใดเป็นจำเลยได้ ดังนี้

1) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่นั้น จะเป็นอำนาจหน้าที่ธรรมดาทั่วไป หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง เป็นการละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก ไม่ว่าจะได้ยื่นคำร้องค่าชดเชยต่อหน่วยงานที่พึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ หรือยื่นแล้วไม่ได้รับ หรือได้รับแต่ไม่เพียงพอสำหรับความเสียหายก็ตาม หากต้องมีการฟ้องร้องดำเนินคดี ในกรณีดังกล่าวสามารถฟ้องหน่วยงานราชการที่กระทำละเมิด หรือหน่วยงานราชการที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดปฏิบัติหน้าที่อยู่ หรือหากไม่ทราบว่าเจ้าหน้าที่นั้น สังกัดหน่วยงานให้ฟ้องกระทรวงการคลังเป็นจำเลยต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดี ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ตาม

2) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิด แต่ไม่ได้เป็นการกระทำในการปฏิบัติงานในหน้าที่ ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะเป็นการกระทำโดยอำนาจหน้าที่ธรรมดาทั่วไป หรืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในทางปกครองก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่กระทำนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ เมื่อเกิดเหตุละเมิดแก่บุคคลภายนอก ก็ไม่เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐไม่จำต้องรับผิดชอบใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น เมื่อหน่วยงานรัฐไม่จำต้องรับผิดชอบใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น บุคคลภายนอกก็ไม่อาจฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดชอบในความเสียหาย คงฟ้องร้องได้แต่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเท่านั้น โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่ง ที่ 83/2548<sup>1</sup> วางบรรทัดฐานรับรองความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เอาไว้ชัดเจน และการฟ้องร้องนั้นกระทำไต่ยังศาลยุติธรรมเท่านั้น

3) กรณีฟ้องผิดตัว ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2 เกี่ยวกับจำเลยที่อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ทั้งต่อศาลปกครองและศาลยุติธรรม แต่ก็มีกรณีการสืบสวนในตัวจำเลยว่าการกระทำใดเป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และบุคคลใดจำต้องร่วมรับผิดชอบในผลละเมิดนั้น ดังนั้นตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7 บัญญัติว่า “ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่า เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่า เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงาน

<sup>1</sup>อนุชา ฮุนสวัสดิกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด” โดยได้วางหลักเกี่ยวกับตัวจำเลยที่อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดี กรณีฟ้องผิดตัวเอาไว้ว่า ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานรัฐ ถ้าหน่วยงานรัฐเห็นว่า เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดหรือคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่า เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิดหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว มีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้

การที่บทบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้มีการเรียกคู่ความเข้ามาเป็นจำเลยร่วมได้ ไม่ว่าจะคดีที่อยู่ในศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองก็ตาม ก็เพื่อความยุติธรรมแก่คู่ความทั้งผู้ฟ้องคดีที่อาจฟ้องร้องดำเนินคดีกับจำเลยไม่ครบตามจำนวนที่ต้องรับผิดด้วยเหตุอันจำกัดไว้ว่า กรณีไม่ทราบตัวผู้ร่วมกระทำความผิดและต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดียังได้รับความยุติธรรมในกรณีที่มีผู้ร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำไปในการปฏิบัติตามหน้าที่นั้น ดังตัวอย่าง คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 54/2547 ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีลงนามในใบอนุญาตจัดพิมพ์ตำราที่ผู้ฟ้องคดีเสนอ เมื่อเนื้อหาแห่งคดีเป็นกรณีที่พิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือกรณีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 21/2548 กรณีเจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดกรมที่ดิน ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ดังนั้น ชอบที่ศาลปกครองจะเรียกให้กรมที่ดินเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มขึ้น<sup>1</sup>

4) อายุความในการฟ้องคดี กรณีเมื่อเกิดเหตุละเมิดแล้วจำต้องฟ้องร้องดำเนินคดีในกำหนดเวลาเท่าใดนั้น ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดวันเวลาในการฟ้องร้องดำเนินคดีไว้โดยชัดแจ้งว่า เมื่อเกิดเหตุละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ จำต้องฟ้องร้องดำเนินคดีเมื่อใด ดังนั้น

<sup>1</sup>อนุชา สุนสวัสดิกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 82-83.

การฟ้องร้องดำเนินคดีจำต้องนำกฎหมายที่ใกล้เคียงนำมาบังคับใช้ โดยแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(1) ศาลยุติธรรม กรณีการฟ้องร้องดำเนินคดี หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดในหน้าที่การงานปกติทั่วไป หรือการกระทำโดยไม่ได้เป็นไปในการปฏิบัติหน้าที่ และจำต้องฟ้องร้องหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ต่อศาลยุติธรรมนั้น จึงอยู่ในบังคับบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 บัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่ง นับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้ที่จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่ให้น่าอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ” ดังนั้น หากเป็นการกระทำละเมิดและจำต้องใช้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรมนั้น จำต้องฟ้องร้องภายในกำหนดเวลา 1 ปี นับแต่รู้ถึงเหตุละเมิด แต่ทั้งนี้ไม่เกินกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่เกิดเหตุละเมิดนั้น

(2) ศาลปกครอง ด้วยเหตุที่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในทางราชการ โดยการกระทำในอำนาจหน้าที่ทางปกครองนั้น จำต้องนำคดีฟ้องร้องต่อศาลปกครอง แม้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการฟ้องร้องดำเนินคดีเอาไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่เมื่อต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง จึงจำต้องนำบทบัญญัติในการพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับโดยกำหนดให้บุคคลภายนอกฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลปกครอง ผู้เสียหายจะต้องฟ้องร้องต่อศาลปกครองภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่ยื่นฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่เกิดเหตุละเมิดซึ่งศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำสั่งศาลปกครองที่ 334/2551 เป็นบรรทัดฐานไว้ ดังนี้ กรณีเมื่อผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดี อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม ไม่กระทำการเพื่อป้องกันสาธารณภัย ทำให้แม่น้ำเจ้าพระยาได้เอ่อล้นตลิ่งเข้าท่วมโรงสีและโกดังเก็บข้าวของผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่ช่วงวันที่ 1 กันยายน 2543 ถึงปลายเดือนตุลาคม 2545 ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในปลายเดือนตุลาคม 2545 ซึ่งจะต้องยื่นฟ้องคดีดังกล่าว

ภายในเดือนตุลาคม 2546 การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2550 จึงล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว<sup>1</sup>

แต่ทั้งนี้ระยะเวลาทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้นอาจขยายได้ ด้วยเหตุที่กฎหมายกำหนดให้ขยายอายุความออกไปได้ โดยกำหนดให้ขยายอายุความ ออกไปอีกเป็นเวลา 6 เดือน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด หากศาลมีคำพิพากษา ยกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7 วรรค 2 บัญญัติว่า “ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้อง รับผิดชอบให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหก เดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด” กรณีดังกล่าวศาลปกครอง ได้มีคำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ 849/2548 กำหนดแนวทางไว้ว่า คดีเดิมศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเพิก ถอนประกาศสำนักงานเขตพื้นที่ฯ ส่วนกรณีคำขอให้ชดเชยค่าเสียหายจากการกระทำของ ผู้ถูกฟ้องคดีนั้น ต้องฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้ ศาลจึงไม่อาจ บังคับให้ยกฟ้องในส่วนนี้ เป็นกรณีที่ศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่ถูกฟ้อง มิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ การฟ้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบ จึงมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีต้องขยายอายุความ ฟ้องร้องออกไปอีก 6 เดือน นับแต่วันที่คดีเดิมถึงที่สุด ตามมาตรา 7 วรรค 2 เมื่อคดีเดิม ศาลมีคำพิพากษา เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2548 และมีได้มีการอุทธรณ์ในส่วนนี้ คดีจึงถึง ที่สุด เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2548 กรณีผู้ฟ้องคดีนี้นำคดีมาฟ้องในวันที่ 22 กันยายน 2548 จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในอายุความ 6 เดือน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด<sup>2</sup> ซึ่งระยะเวลา ในการยื่นฟ้องที่ขยายออกไปนั้น ไม่ได้กำหนดว่า เป็นการฟ้องร้องต่อศาลปกครองหรือ ศาลยุติธรรม หรือกรณีในการละเมิดปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่ใช่การกระทำละเมิดในการ ปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม สามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยการขยายระยะเวลาดังกล่าวไปบังคับ ใช้ได้ทุกกรณีไป

<sup>1</sup>อนุชา สุนสวัสดิกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 83.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

### 3. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์

#### การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และจำเป็นต้องมีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งสังกัดหน่วยงานของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบและแนวทางในการพิจารณาชดใช้ค่าสินไหม หากมีการกระทำของเจ้าหน้าที่ของตนที่ไปละเมิดแล้วเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก โดยมีข้อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอกไว้ดังต่อไปนี้

#### 3.1 เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิด

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีเมื่อมีการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ และหน่วยงานจำเป็นต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกนั้น เจ้าหน้าที่รัฐจำเป็นต้องรับผิดในการกระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายแทนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้น ได้แก่ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการ หรือฐานะอื่นใด ในบรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้ง หรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานนั้นจะต้องเป็น กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้นเมื่อเจ้าหน้าที่สังกัดหน่วยงานที่กำหนดตามระเบียบดังกล่าวกระทำละเมิดแล้วเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายสามารถยื่นคำขอรับค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่เพื่อขอรับค่าสินไหมทดแทนได้ ในทางตรงข้ามหากหน่วยงานที่ไม่ได้กำหนดไว้ แม้บุคคลที่กระทำละเมิดนั้นจะเป็นเจ้าหน้าที่

ของรัฐก็ตาม แต่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ที่ได้กำหนดเอาไว้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ดังกล่าวแล้ว เมื่อยื่นคำขอรับค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานรัฐที่ได้รับคำขอนั้น ไม่อาจจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายได้ เนื่องจากไม่มีระเบียบที่กำหนดให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกได้

### 3.2 หน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ

กรณีเมื่อมีการกระทำความผิด และเป็นการละเมิดต่อบุคคลภายนอกแล้วนั้น การที่หน่วยงานของรัฐจะชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกนั้น โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 30 วรรค ได้ให้คำนิยามหน่วยงานของรัฐไว้ว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็น กรมและราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ”

อนึ่ง นอกจากผู้กระทำละเมิดต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ผู้กระทำละเมิด หรือหน่วยงานนั้นจะต้องเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้ หน่วยงานรัฐดังกล่าวไม่รวมถึง ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ดังนั้นเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่ได้กำหนดไว้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ดังกล่าวเท่านั้น กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ บุคคลภายนอกจึงจะยื่นคำขอรับค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานรัฐ และได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากรัฐ

### 3.3 ลักษณะความเสียหาย

กรณีที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายนั้นเมื่อมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น จากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่รัฐนั้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 4 วรรค 4 ได้ให้คำนิยามของความเสียหายไว้ว่า ความเสียหาย หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

ดังนั้น ความเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น ต้องเป็นความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดที่เป็นการกระทำตามหน้าที่ธรรมดา หรือเป็นการกระทำโดยการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง แต่การกระทำละเมิดนั้นต้องเป็นการกระทำที่ให้เกิดความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ ซึ่งเป็น การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่โดยการใช้อำนาจทางปกครอง และความเสียหายจากการออกคำสั่ง หรือกฎ นั้นแม้จะเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในทางปกครองเมื่อเกิดความเสียหาย รัฐก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้เยียวยาความเสียหายแก่บุคคลภายนอก

### 3.4 การยื่นคำขอรับค่าชดเชยความเสียหาย

กรณีเมื่อเกิดความเสียหายเกิดขึ้นแล้วต้องมีการชดใช้เยียวยา เมื่อบุคคลภายนอก รัฐผู้กระทำความผิด และหน่วยงานที่จำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในเหตุละเมิดนั้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 34 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ ให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนดให้คิดดอกเบี้ยตามอัตราดอกเบี้ยผิดนัด นับแต่วันกระทำละเมิดในจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอจนถึงวันชำระค่าสินไหมทดแทน” โดยกำหนดให้บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ หรือต่อกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใด หรือหน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน และในกรณีที่ยื่นคำขอผิดหน่วยงานให้หน่วยงานที่รับคำขอส่งคำขอนั้น ไปยังหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบพิจารณาต่อไป โดยให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอนับแต่วันที่รับคำขอที่ส่งมานั้น และเมื่อพิจารณาแล้วกรณีต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ยื่นคำขอให้ชดใช้ตามที่ประกาศกระทรวงกำหนด พร้อมดอกเบี้ยผิดนัดนับแต่วันกระทำละเมิด ในจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ยื่นคำขอ จนถึงวันชดใช้ ดังนั้นเมื่อผู้เสียหายยื่นคำขอแล้วผลการพิจารณาเป็นประกาศใด จำต้องรอผลการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ส่วนรายละเอียดจำนวนค่าชดเชยนั้น จะได้กล่าวต่อไป

### 3.5 การฟ้องร้องดำเนินคดี

เมื่อบุคคลภายนอกได้ฟ้องร้องดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐ ต่อศาลนั้น การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลนั้น หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ถูกบุคคลภายนอกฟ้องร้องดำเนินคดีนั้น จำต้องดำเนินการตามระเบียบวิธี ขั้นตอน ในการดำเนินคดีตามที่กำหนดในระเบียบที่มีข้อกำหนดให้ ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดี ต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ และให้ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อเตรียมการต่อสู้คดีต่อไป พร้อมทั้งรายงานให้กระทรวงการคลังทราบและปฏิบัติ ตามที่ได้รับคำแนะนำจากกระทรวงการคลัง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย- หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 35 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยไม่ ชักช้า เว้นแต่จะ ได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว และให้ประสานงานกับสำนักงาน- อัยการสูงสุดเพื่อเตรียมการต่อสู้คดีต่อไป พร้อมทั้งรายงานให้กระทรวงการคลังทราบ และปฏิบัติตามที่ได้รับคำแนะนำจากกระทรวงการคลัง”

ถ้าผู้แต่งตั้ง เห็นว่า ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำการในการปฏิบัติ หน้าที่ หรือเมื่อได้ฟังความเห็นของคณะกรรมการหรือได้รับทราบผลการพิจารณาของ กระทรวงการคลังแล้ว เห็นว่า ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำการในการปฏิบัติ หน้าที่ ให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี- ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 36 บัญญัติว่า “ถ้าผู้แต่งตั้งเห็นว่า ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำการในการปฏิบัติ หน้าที่ หรือเมื่อได้ฟังความเห็นของคณะกรรมการ หรือ ได้รับทราบผลการพิจารณาของ กระทรวงการคลังแล้ว เห็นว่า ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำการในการปฏิบัติ หน้าที่ให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย”

ถ้าผลการพิจารณาของผู้แต่งตั้งยุติเป็นที่สุดว่า ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลก่อนแล้วหรือมีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็น คู่ความในคดีก่อนแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งแจ้งผลการพิจารณาให้พนักงานอัยการแถลงต่อศาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่มี โอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี และขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือ ทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างนั้นด้วย ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์-



การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 37 บัญญัติว่า “ถ้าผลการพิจารณาของผู้แต่งตั้งยุติเป็นที่สุดว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลก่อนแล้วหรือมีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีก่อนแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งแจ้งผลการพิจารณาให้พนักงานอัยการเพื่อแถลงต่อศาลเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี และขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างนั้นด้วย”

การที่บุคคลภายนอกจะดำเนินการฟ้องร้องคดีกับหน่วยงานของรัฐนั้น แม้จะสามารถกระทำได้อีกก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถทำได้โดยสะดวกเนื่องจากต้องเข้ามาต่อสู้กับคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ดังเช่นพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการในฐานะทนายความเพื่อแก้ต่างให้แก่หน่วยงานราชการ ซึ่งจะได้พิจารณาถึงปัญหาดังกล่าวต่อไป

#### 4. ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้

คำสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

กรณีเมื่อบุคคลภายนอกยื่นคำขอรับคำสินไหมทดแทน การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายนั้น เมื่อหน่วยงานรัฐที่ได้รับคำขอดังกล่าวแล้วจำเป็นต้องพิจารณาจ่ายคำสินไหมทดแทนนั้น ในการยื่นคำร้องเพื่อขอรับเงินคำสินไหมทดแทนในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้น เพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการพิจารณาชดใช้คำสินไหมทดแทน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ว่าด้วยการชดใช้คำสินไหมทดแทน กรณีบุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย เนื่องจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐตามข้อ 30 แห่งระเบียบดังกล่าว จึงต้องมีการประกาศหลักเกณฑ์ในการชดใช้คำสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกดังที่จะได้พิจารณาต่อไปนี้

#### 4.1 หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบ

กรณีหน่วยงานของรัฐที่จำต้องรับผิดชอบตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ข้อ 1 กำหนดให้ “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

กรณีการกระทำละเมิดของหน่วยงานที่กำหนดข้างต้น จึงจะสามารถยื่นคำขอรับค่าสินไหมทดแทนได้ ส่วนหน่วยงานที่ไม่ได้กำหนดในประกาศดังกล่าวนี้ แม้เป็นหน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจขอรับค่าสินไหมทดแทนตามประกาศกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าวได้

#### 4.2 ลักษณะของผู้เสียหาย

บุคคลภายนอกที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนนั้น ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ข้อ 1 วรรค 2 ต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหาย โดยผู้ได้รับความเสียหายนั้นจะเป็นบุคคลธรรมดา หรือเป็นนิติบุคคลก็ได้ แต่ความเสียหายนั้นต้องเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ปกติของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่เท่านั้น

#### 4.3 ผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับค่าสินไหมทดแทน

บุคคลภายนอกที่มีสิทธิยื่นคำขอรับค่าสินไหมทดแทนนั้น ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ข้อ 2 “ในกรณีที่ผู้เสียหาย ทายาทหรือผู้จัดการมรดกของผู้เสียหายแล้วแต่กรณียื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการละเมิดต่อผู้เสียหาย. . .” กรณีผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับค่าสินไหมทดแทน ให้ความหมายรวมถึง ตัวผู้เสียหาย หรือทายาทหรือผู้จัดการมรดกของผู้เสียหาย แล้วแต่กรณี สามารถยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่

อันเป็นการละเมิดต่อผู้เสียหาย เมื่อหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะมีการชดใช้อย่างไร ให้หน่วยงานที่รับคำขอนั้น พิจารณากำหนดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งได้กำหนดไว้เป็นกรณีไป

#### 4.4 ลักษณะค่าสินไหมทดแทน

ความเสียหายจากการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นกับบุคคลภายนอกนั้น มีข้อกำหนดที่จะชดใช้ค่าเสียหายแต่ละประเภทความเสียหายนั้น มีจำนวนเท่าใด และมีลักษณะและวิธีการชำระอย่างไรนั้น มีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

##### 4.4.1 ความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สิน

กรณีความเสียหายเป็นเงิน ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ข้อ 3 วรรค 1 “กำหนดให้ใช้เป็นเงินตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ถ้าเป็นความเสียหายเกิดแก่ทรัพย์สินอื่นให้ใช้ราคาสุทธิหลังหักค่าเสื่อมราคาแล้ว หรือใช้ค่าซ่อมเพื่อให้ทรัพย์สินนั้นกลับคืนสู่สภาพเดิม โดยมีหลักฐาน เช่น ภาพถ่ายของทรัพย์สินที่เสียหาย ค่าซ่อมตามใบเสร็จรับเงินตามบริษัท ห้างร้าน หรือร้าน ที่ทำการซ่อมและใบกำกับภาษี เป็นต้น” โดยให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีหน้าที่ในการพิจารณากำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สินนั้น

##### 4.4.2 ความเสียหายแก่ร่างกายหรือชีวิต

เนื่องจากความเสียหายแก่ร่างกาย หรือแก่ชีวิต รวมถึงค่าเสียหายอันเกิดจากการเสียโอกาสขาดประโยชน์ ในการทำงานด้วยโดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

4.4.2.1 ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล มีข้อกำหนด ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ข้อ 4 (1) “กำหนดค่าเสียหายแก่ร่างกายหรือแก่ชีวิตนั้น รวมค่าใช้จ่ายที่ผู้เสียหายต้องเสียไปตามคำรักษาพยาบาลให้ชดใช้เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นแต่ไม่เกิน 20,000 บาท ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย โดยมีใบเสร็จรับเงินของ

สถานพยาบาลมาแสดงเป็นหลักฐาน” กรณีเมื่อเกิดความเสียหาย จากการกระทำละเมิด ผู้ได้รับความเสียหายในลักษณะความเสียหายตามที่บัญญัติ สามารถยื่นคำขอเพื่อขอรับ ค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดได้

4.4.2.2 ค่าขาดประโยชน์นำมาหาได้ในระหว่างเจ็บป่วย ประกาศ กระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ข้อ 4 (2) “กำหนด ค่าขาดประโยชน์นำมาหาได้ในระหว่าง เจ็บป่วย กรณีผู้เสียหายที่มีรายได้ไม่แน่นอนหรือไม่มีรายได้ประจำ หากระหว่างเจ็บป่วย ผู้เสียหายต้องขาดประโยชน์การนำมาหาได้ไป ให้ชดใช้ความเสียหายได้ตามช่วงเวลาที่ ผู้เสียหายไม่สามารถไปทำงานได้ แต่ไม่เกิน 60 วัน ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย ทั้งนี้ ให้คำนวณ จากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน สำหรับผู้เสียหายที่มี รายได้ประจำ หากว่าในระหว่างเจ็บป่วยไม่สามารถไปทำงานได้ และไม่ได้รับค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนที่ผู้นั้นได้รับแต่ไม่เกินเดือนละ 9,000 บาท และไม่เกิน 2 เดือนต่อ ผู้เสียหายหนึ่งราย” บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นข้อกำหนดเพื่อความสะดวกในการขอรับ ค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกระทำละเมิด

4.4.2.3 ค่าชดเชยแทนการสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพใน การทำงานของอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือหลายส่วนของร่างกาย ประกาศกระทรวง- การคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ- ละเมิดต่อบุคคลภายนอก ข้อ 4 (3) “กำหนดค่าชดเชยแทนการสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสีย สมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือหลายส่วนของร่างกาย โดยมีหลักฐานทางการแพทย์ว่า ผู้เสียหายต้องสูญเสียอวัยวะไปนั้น ตกเป็นผู้พิการหรือ ทูพพลภาพ ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความสำคัญของอวัยวะที่สูญเสียไปโดยให้ พิจารณาว่าอวัยวะที่สูญเสียไปนั้น ทำให้เป็นอุปสรรคหรือเสียความสามารถในการทำงาน หรือในการประกอบวิชาชีพหรือในการดำรงชีพมากน้อยเพียงใด การพิจารณาว่าอวัยวะ ส่วนใดมีความสำคัญในการจ่ายเงินสงเคราะห์และกำหนดลักษณะของความพิการ- ทูพพลภาพขนาดหนักจนเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งในการประกอบอาชีพหรือในการดำรงชีพ พ.ศ. 2544 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัย เนื่องจากการช่วยเหลือ ราชการปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543 โดยอนุโลม แต่ทั้งนี้ให้จ่ายได้ไม่เกิน 50,000 บาท ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย” ข้อกำหนดในการพิจารณา

จ่ายค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวข้างต้น ก่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของบุคคลภายนอก

4.4.2.4 ค่าปลงศพและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการจัดการศพตามประเพณีทางศาสนาหรือประเพณีแห่งท้องถิ่น ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ข้อ 4 (4) “ค่าปลงศพและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการจัดการศพตามประเพณีทางศาสนาหรือประเพณีแห่งท้องถิ่น โดยกำหนดให้ชดใช้ตามที่จ่ายจริงไม่เกิน 20,000 บาท ต่อผู้เสียหายที่เสียชีวิตหนึ่งราย” บทบัญญัติในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว เป็นการรับรองคุ้มครอง ผู้ถูกกระทำละเมิด และได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4.4.2.5 ค่าขาดไร้อุปการะ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ข้อ 4 (5) กำหนดให้ “ค่าขาดไร้อุปการะให้พิจารณาว่า ทายาทของผู้เสียหายที่ถึงแก่ความตายนั้น ต้องเป็นทายาทผู้มีสิทธิได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากผู้ตายตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยจ่ายให้ไม่เกิน 30,000 บาท ต่อผู้เสียหายที่เสียชีวิตหนึ่งราย ถ้าผู้เสียหายมีทายาท ผู้มีสิทธิได้รับการอุปการะการเลี้ยงดูจากผู้ตายตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มากกว่าสามคนขึ้นไป ให้จ่ายเพิ่มขึ้นได้อีกไม่เกิน 20,000 บาท ต่อผู้เสียหายที่เสียชีวิตหนึ่งราย” จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ทำให้ผู้ได้รับความเสียหายได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน รวดเร็วทันทั่วทั้งที่ และไม่จำเป็นต้องฟ้องร้องดำเนินคดีให้เกิดความเสียหายเพิ่มขึ้น

#### 4.5 การพิจารณาคำขอรับค่าสินไหมทดแทน

การยื่นคำร้องขอรับค่าสินไหมทดแทนเพื่อขอรับค่าสินไหมทดแทน ในแต่ละกรณีตามที่กล่าวมาแล้วนั้น ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ข้อ 5 กำหนดว่า “การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามข้อ 3 และข้อ 4 จะต้องให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเจ้าของงบประมาณที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้

การพิจารณาให้ความเห็นชอบให้กระทำภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานผลการ  
สอบสวน

ดังนั้น กำหนดเมื่อหน่วยงานที่รับคำขอนั้นจำเป็นต้องพิจารณาว่า เห็นควรที่จะจ่าย  
ค่าสินไหมทดแทนมากน้อยเพียงใด หากเป็นค่าชดเชยแทนการสูญเสียอวัยวะ หรือ  
สมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือหลายส่วนของร่างกาย หรือ  
ค่าปลงศพ ให้หัวหน้าหน่วยงานที่จะต้องชดใช้ค่าเสียหายพิจารณาให้ความเห็นประกอบการ  
พิจารณาอนุมัติ ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน  
กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ข้อ 6 กำหนดว่า “ให้หน่วยงานของรัฐ  
ที่ได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แจ้งผลการพิจารณา วินิจฉัยแก่ผู้ยื่นคำขอทราบ  
โดยเร็ว กรณีเป็นที่พอใจของผู้เสียหายให้ดำเนินการ ตามข้อ 7 ต่อไป แต่ถ้าผู้เสียหายยังไม่  
พอใจในผลการวินิจฉัย ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองที่มีอำนาจ  
พิจารณาคดี ภายใน 90 วัน นับตั้งแต่วันที่ผู้เสียหายได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย” เมื่อได้รับ  
คำสั่งในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว หากบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายไม่พอใจ  
ในคำสั่งให้ดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลภายในกำหนด 90 วันนับแต่ทราบคำสั่ง