

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่

Legal Problems Concerning Liability for Wrongful Acts of Government Official

วรพชร จันทร์ขันธ์¹

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 333 หมู่ 1 ตำบลท่าสุด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100,

เมลล์ติดต่อ: worapach.cha@mfu.ac.th

Worapach Chankhanti²

School of Law, Mae Fah Luang University, 333 Moo 1 Muang, Chiang Rai Thailand 57100,

E-mail: worapach.cha@mfu.ac.th

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายสารบัญญัติ มิได้บัญญัติในส่วนวิธีสบัญญัติไว้ จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ได้แก่ ปัญหาการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ปัญหาการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเป็นคำสั่งทางปกครอง ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งไว้โดยเฉพาะ และปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดเพียงว่า วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลมเท่านั้น มิได้กำหนดระยะเวลาสำหรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และไม่ได้ กำหนดให้นำระยะเวลาสำหรับการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ บังคับกับการบังคับทางปกครองแต่อย่างใด รวมทั้งไม่มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่บังคับทาง ปกครอง ทำให้การบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ จึงสมควร ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนการกำหนด เขตอำนาจศาลในคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจนด้วย

คำสำคัญ : ความรับผิด, ละเมิด, เจ้าหน้าที่

¹ อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์

² Lecturer



Abstract

The Act on Liability for Wrongful Act of Official B.E. 2539 is in fact a substantive without specific procedural rule. It, therefore, entails consequent practical problems namely question of investigation, question of issuance of a compensation order which is an administrative order, question of appellate procedure and question of administrative enforcement. As for the question of appellate procedure, problems occur mainly because there is no specific rule of the appellate procedure. Regarding the question of administrative enforcement, problems have arisen due to the fact that the Administrative Procedure Act B.E. 2539 merely states that: 'seizure and attachment of property and sale by auction are subject *mutatis mutandis* to Civil Procedure Code'. The Act fails to specify time period for the measures of administrative enforcement to be implemented and also does not state that the time period of judgment execution of Civil Procedure Code should be applied to the measures of administrative enforcement. Moreover, there is no central agency to conduct such administrative enforcement. As a result, the enforcement of the measures of administrative enforcement to the state officer is inefficient. Thus, the Tort Liability of State Officer Act and the Administrative Procedure Act should be improved in order to increase efficiency as well as a specific court should be established to cope with wrongful acts of government official.

Keyword: Liability, Tort, Officer

1. บทนำ

ก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะมีผลใช้บังคับนั้น การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง พ.ศ. 2503³ คือเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐจะทำการสอบสวนเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่ง หากปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน หน่วยงานของรัฐจะส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการดำเนินการฟ้องคดีต่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หากผลการสอบสวนปรากฏว่าไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน หน่วยงานของรัฐก็จะส่งสำนวนการสอบสวนไปยังกระทรวงการคลังเพื่อทำการตรวจพิจารณาว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ หากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบก็จะส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการดำเนินการฟ้องคดีต่อไป⁴ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไปกระทำละเมิดทั้งต่อบุคคลอื่นและต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเมื่อได้ก่อความเสียหายขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ไม่ว่าจะเป็นการเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด⁵ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบต่อกรณีต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่อยู่เป็นอันมาก แม้จะไม่ได้เกิดจาก

³ ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ด่วน ที่ นว 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503 โดยกระทรวงการคลังได้เสนอให้มีระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ใช้เป็นระเบียบปฏิบัติต่อไป ต่อมากระทรวงการคลังซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบตามระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง มีหนังสือชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ตามหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0508/6466 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2509 และ กค 0508/10283 ลงวันที่ 5 เมษายน 2516 โดยระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง มีสาระสำคัญว่า เมื่อเกิดการทุจริต หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการให้ส่วนราชการที่เกิดเรื่องนั้นแจ้งเรื่องที่เกิดขึ้นให้กระทรวงการคลังทราบในทันที พร้อมทั้งรับแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสอบสวนพิจารณาหาผู้รับผิดชอบในทางแพ่ง โดยสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน และสามารถขยายเวลาสอบสวนต่อไปได้อีกคราวละไม่เกิน 30 วัน เมื่อกระทรวง กรม เจ้าสังกัดได้รับรายงานการสอบสวนแล้วให้รีบสั่งการภายใน 45 วัน โดยกรณีปรากฏมีผู้รับผิดชอบให้รีบดำเนินการไต่เบี่ย ถ้าผู้นั้นไม่ยินยอมชดใช้เงิน บิดพริ้ว ประวิงเวลา หรือไม่ยอมทำสัญญารับสภาพหนี้ให้รีบส่งเรื่องให้พนักงานอัยการโดยเร็วเพื่อพนักงานอัยการจะได้ดำเนินคดีต่อไป หากกระทรวง กรม เจ้าสังกัดเห็นว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้เงินก็ให้รีบแจ้งผลการพิจารณา และส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากกระทรวงการคลังเห็นว่าผู้ต้องรับผิดชอบก็จะรายงานกลับไปให้กระทรวง กรม เจ้าสังกัดเรียกชดใช้กับผู้นั้นต่อไป

⁴ ความเห็นของ นายสุวัฒน์ ปิ่นนิกร รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง ต่อร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ใน สรุปผลโครงการสัมมนาวิจัยความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ณ โรงแรม เดอะทวิน ทาวเวอร์ กรุงเทพฯ วันศุกร์ ที่ 26 สิงหาคม 2554

⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติว่า "ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น"



ความจงใจก็ตาม ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความกลัวว่าหากปฏิบัติการหรือตัดสินใจในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ไปแล้วถ้าเกิดความเสียหาย ก็จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายเป็นการเฉพาะตัวทุกกรณีไป จึงทำให้ไม่กล้าคิด ไม่กล้าตัดสินใจ หรือไม่กล้าลงมือปฏิบัติการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ ซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคข้อขัดข้องในการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐอยู่ไม่น้อย และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่หากได้สั่งการหรือปฏิบัติหน้าที่ไปโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ แต่เกิดความเสียหายขึ้นแม้จะไม่ได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แต่ก็ต้องรับผิดชอบส่วนตัว ประกอบกับการให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบส่วนตัวตามกฎหมายแพ่ง ทำให้ผู้เสียหายอาจไม่ได้รับการเยียวยาหรือชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่เสียหายจริง เนื่องจากลำพังตัวเจ้าหน้าที่อาจไม่มีความสามารถในการชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายได้ครบถ้วน หากเป็นเงินจำนวนมาก และหากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่หน่วยงานเป็นจำนวนมาก และอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นคดีล้มละลายได้ตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย หน่วยงานจะต้องดำเนินคดีล้มละลายกับเจ้าหน้าที่เพื่อนำบำเหน็จบำนาญของเจ้าหน้าที่มาชดเชยต่อไป นอกจากนี้ หากเจ้าหน้าที่ถูกศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ต้องออกจากราชการด้วยเนื่องจากขาดคุณสมบัติของการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเมื่อเจ้าหน้าที่ต้องออกจากงาน ส่งผลให้ไม่มีความสามารถในการชดเชยให้แก่หน่วยงานได้อีกต่อไป เหตุดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทั้งต่อตัวเจ้าหน้าที่และผู้เสียหาย⁶ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายมหาชนขึ้นก็เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญว่า หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่แล้วไปละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือต่อหน่วยงานของรัฐเอง เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะมีความรับผิดเมื่อได้กระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง⁷ เท่านั้น ซึ่งจะ

⁶ คำพิพากษาอันเป็นที่มาของศึกษาและนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 คือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2031/2514 มีผู้ปลอมตัวเป็นเจ้าของที่ดินนำซากไอนดที่ดินซึ่งถูกไฟไหม้บางส่วนไปยื่นคำขอใบแทนโฉนดต่อสำนักงานที่ดิน ซึ่งถ้าหากเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินมิได้ละเอียดในการตรวจสอบหรือได้ทำการตรวจสอบ โดยไม่ได้ประมาทเลินเล่อก็จะพบได้โดยง่ายและโดยไม่ต้องใช้ความรู้หรือความชำนาญพิเศษอย่างใดว่า ซากไอนดนั้นเป็นซากไอนดปลอม เพราะมีข้อความติดกันกับข้อความที่มีอยู่ในโฉนดฉบับสำนักงานที่ดินหลายแห่ง แต่เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินก็ได้ออกใบแทนโฉนดให้ไปโดยไม่ได้ตรวจสอบซากไอนดหรือตรวจสอบโดยไม่ได้ใช้ความพินิจพิเคราะห์เท่าที่ควร อันเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินที่มีส่วนในการออกใบแทนโฉนดจึงต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับโจทก์เนื่องจากได้รับจ้างและรับโอนที่ดินตามใบแทนโฉนดที่สำนักงานที่ดินออกให้ นั้น เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดกรมที่ดินปฏิบัติราชการในหน้าที่และความรับผิดชอบของกรมที่ดิน ทำให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์กรมที่ดินต้องร่วมรับผิดชอบ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 440/2523 เจ้าพนักงานที่ดินไม่ตรวจโฉนดตามที่มีโอกาสตรวจ จึงไม่ทราบว่ามีโฉนดปลอม เป็นประมาทเลินเล่อทำให้เจ้าของที่ดินเสียหาย กรมที่ดินต้องรับผิดชอบในการกระทำของผู้แทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 แต่ไล่เบี้ยเอาจากเจ้าพนักงานที่ดินได้

⁷ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 8 วรรคหนึ่ง

เห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัตินี้หากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่แล้วก่อความเสียหาย แต่เกิดจากความประมาทเลินเล่อธรรมดา เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่ต้องรับผิด ถือได้ว่ากฎหมายคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น และแม้เจ้าหน้าที่จะทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอันมีผลให้ต้องรับผิดและหน่วยงานสามารถไล่เบียดได้ก็ตาม แต่การไล่เบียดไม่จำต้องไล่เบียดเต็มจำนวนก็ได้ โดยให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแห่งกรณี ถ้าหน่วยงานหรือระบบงานมีส่วนบกพร่องก็ให้หักส่วนความรับผิดออกด้วย หรือหากการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนก็ไม่ให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วม (Joint debtors) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดเฉพาะในส่วนของตน แต่หากเจ้าหน้าที่ทำละเมิดแต่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว⁸ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ ดังที่กล่าวมาแล้วจึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ มิใช่เป็นกฎหมายที่มุ่งจะใช้จัดการกับเจ้าหน้าที่ พระราชบัญญัตินี้จึงมีแนวความคิดและทฤษฎีแตกต่างไปจากความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน เพราะความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) หากใช่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (Private Interests) ดังเช่นกฎหมายเอกชนไม่ ด้วยเหตุนี้หากมีการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการที่มีหน้าที่สอบข้อเท็จจริงดังกล่าว ควรคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ แต่ขณะเดียวกันก็ต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณีด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยประสบการณ์ ตลอดจนความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่จะทำการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการดังกล่าวว่าจะทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างไร

นอกจากเรื่องการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ อันเป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงแล้ว ยังมีกระบวนการต่อมาเพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทน คือ การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงิน อันเป็นคำสั่งทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่ต้องการโต้แย้งก็ต้องอุทธรณ์คำสั่ง ต่อเมื่ออุทธรณ์แล้วยังไม่พอใจผลการพิจารณาอุทธรณ์เจ้าหน้าที่จึงจะสามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งต่อไป ส่วนหน่วยงานของรัฐเมื่อออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินแล้วเจ้าหน้าที่เพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หน่วยงานไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากมีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงาน

⁸ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 6.



บังคับกับเจ้าหน้าที่ได้เองโดยการใช้อำนาจการบังคับทางปกครอง⁹ ในส่วนของการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย หรือหน่วยงานของรัฐเองเป็นผู้เสียหายจากการละเมิด แล้วแต่กรณี หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดได้¹⁰ หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเมื่อหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ที่ถูกออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินอาจโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งเพื่อให้ทบทวนคำสั่ง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งต้องใช้ระยะเวลามาก เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะจึงต้องนำหลักเรื่องการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับซึ่งเป็นระบบการอุทธรณ์บังคับและเป็นการอุทธรณ์สองชั้น ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์นาน และโดยมากหน่วยงานมักยืนยันตามคำสั่งเรียกให้ชดเงินที่ได้ออกไปแล้ว ระบบการอุทธรณ์สองชั้นจึงไม่เกิดประโยชน์แท้จริงในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ดี การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินกลับไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากเมื่อมีการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินแล้ว หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระให้แก่หน่วยงานของรัฐโดยไม่ต้องฟ้องให้ศาลบังคับ แต่มาตรการดังกล่าวกลับมีปัญหาและอุปสรรคทั้งในข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานไม่มีความเชี่ยวชาญในการใช้อำนาจการบังคับทางปกครอง ขาดหน่วยงานกลางที่จะทำหน้าที่บังคับใช้มาตรการดังกล่าว จึงสมควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคุสรรคและข้อขัดข้องในการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะทำให้ผู้เสียหายได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐสามารถไต่เบี่ยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสร้างความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้วย

⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 56.

¹⁰ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 12.

2. วิธีการวิจัย

งานวิจัยนี้ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ หรือการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง คำพิพากษา หนังสือ วิทยานิพนธ์ และบทความทางวิชาการ แล้วนำมาวิเคราะห์โดยใช้ทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3. ผลการวิจัยและอภิปรายผลการวิจัย

การดำเนินกิจกรรมของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน นั้นเป็นเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility) อันเป็นแนวความคิดของกฎหมายมหาชน แยกจากความรับผิดทางแพ่งตามกฎหมายเอกชน กรณีเอกชนก่อให้เกิดความเสียหายต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนคือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹¹ กล่าวเฉพาะกรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหาย ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยมีสาระสำคัญแบ่งได้เป็น ดังนี้

3.1 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก¹²

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกหรือเอกชนมิได้ทั้งเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และการกระทำละเมิดที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแต่ละกรณีทำให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดแตกต่างกัน ดังนี้

3.1.1 กรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ อาจเป็นการกระทำในทางกายภาพ หรือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4527/2523 จำเลยที่ 2 ที่ 4 และที่ 5 เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน จำเลยที่ 6 การที่จำเลยที่ 2 และจำเลยที่ 4 ตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ ของผู้ที่แสดงตนเป็นเจ้าของที่ดินพิพาท และการที่จำเลยที่ 5 สั่งถอนการอายัดที่ดินพิพาท (ตามประมวลกฎหมายที่ดิน) เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของจำเลยที่ 2 ที่ 4 และที่ 5 ตามลำดับ เมื่อการปฏิบัติกรตามหน้าที่ของจำเลยที่ 2 ที่ 4 และที่ 5 ได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้โจทก์เสียหาย จำเลยทั้งสามจึงกระทำละเมิดในหน้าที่การงานซึ่งจำเลยที่ 6 (กรมที่ดิน) ต้องรับผิดชอบร่วมด้วยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹³ หรือกรณีอาจเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น การใช้อำนาจของ

¹¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 420 – 452.

¹² พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 5 และมาตรา 6.

¹³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 76.



เจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการ รวมทั้งอาจเป็นการออกกฎ¹⁴ คำสั่งทางปกครอง¹⁵ หรือคำสั่งอื่นที่เจ้าหน้าที่ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ มีคำสั่งที่ 823/2541 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2541 ลงโทษภาคทัณฑ์ข้าราชการ โดยให้คำสั่งลงโทษดังกล่าวมีผลให้บังคับย้อนหลังตั้งแต่เดือนธันวาคม 2541 เป็นต้นไป คำสั่งลงโทษดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ข้าราชการผู้รับคำสั่งได้รับความเสียหาย จึงเป็นการทำละเมิดต่อข้าราชการผู้นั้น¹⁶ หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 102/2544 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนประจำสถานีตำรวจนครบาลชนะสงครามได้รับแจ้งความร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งได้ติดตามการดำเนินคดีมาตลอดเป็นเวลา 2 ปีกว่า และรับปากกับผู้เสียหายว่าจะดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน แต่ผ่านไปแล้ว 5 เดือน ยังไม่ทราบผลการดำเนินการ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งหากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นการทำละเมิด

เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนซึ่งเป็นบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่แล้วไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดจากเหตุใดก็ตาม เอกชนผู้เสียหายอาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้โดยการยื่นคำขอหรือฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด หรือกระทรวงการคลังกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้¹⁷ หากเอกชนผู้เสียหายไม่ฟ้องหน่วยงานของรัฐ แต่ฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลก็จะยกฟ้องเพราะผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีต่อศาลนั้น มีปัญหาสำคัญในเรื่องเขตอำนาจศาลว่า เอกชนผู้เสียหายจะฟ้องหน่วยงานของรัฐ หรือกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี ต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ซึ่งมีข้อพิจารณา ดังนี้

ก) การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการกระทำทางกายภาพ

เมื่อเกิดความเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการกระทำทางกายภาพ เอกชนผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดต่อศาลยุติธรรม จะฟ้องต่อศาลปกครองไม่ได้ เพราะคดีลักษณะดังกล่าวไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการ

¹⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 3 วรรคแปด.

¹⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 5 วรรคสาม.

¹⁶ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 231/2543

¹⁷ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 5.

ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร¹⁸ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล มีแนวคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว เช่น คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2555 ที่วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานว่า คดีนี้ผู้กระทำละเมิดเป็นเจ้าของหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และการเกิดอุบัติเหตุเกิดจากการขับรถเก็บขยะ ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่คดีที่ฟ้องอาจอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองก็ได้ เมื่อการยื่นฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการกระทำทางกายภาพในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ คือ การขับรถ ไม่ใช่การฟ้องคดีเนื่องจากผู้ถูกละเมิดยังไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐกรณีผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น¹⁹ และความเสียหายคดีนี้ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ คดีจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ข) การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจ

กรณีที่มีการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ผู้เสียหายต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากคดีดังกล่าวศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา²⁰ แต่หากเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดต่อศาลยุติธรรม ทั้งนี้ ตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนววินิจฉัยไว้ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 365/2545 (ประชุมใหญ่) วินิจฉัยว่า การที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยอนุมัติให้จับกุมผู้ฟ้องคดี และถูกพนักงานสอบสวนดำเนินคดี ตลอดจนพนักงานอัยการได้ฟ้องผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยต่อศาลในคดีอาญานั้น แม้อำนาจศาลฎีกาจะพิพากษายกฟ้องโดยวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ก็ตาม ก็ยังถือได้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวเป็นขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าพนักงานตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจเป็นการเฉพาะโดยตรง

¹⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3).

¹⁹ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 11 และมาตรา 14.

²⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (9).



ไม่เข้าหลักเกณฑ์เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าพนักงานซึ่งกระทำการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม

ดังนั้น ในกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นใดรวมทั้งการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นคดีละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าวจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา

นอกจากผู้เสียหายมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดสังกัดได้แล้ว เอกชนผู้เสียหายอาจใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนโดยไม่ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นก็ได้²¹ เมื่อหน่วยงานของรัฐรับคำขอแล้วมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน หากพิจารณาไม่ทันภายในกำหนดดังกล่าวก็อาจขอขยายระยะเวลาพิจารณาคำขอต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นได้ ซึ่งรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 180 วัน รวม 360 วัน หรือเกือบหนึ่งปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่นานเกินไป ในการพิจารณาคำขอมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่าเมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอแล้วพิจารณาเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับตนก็ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า²² หากหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ย โดยให้คิดดอกเบี้ยตามอัตราดอกเบี้ยผิดนัดนับแต่วันกระทำละเมิด²³ จนถึงวันชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอด้วย²⁴ แต่หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของตนไม่ได้กระทำละเมิดตามคำขอ ก็ให้หน่วยงานของรัฐนั้นมีคำสั่งยกคำขอแล้วแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบด้วย ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐยกคำขอกฎหมายกำหนดให้ผู้ยื่นคำขอมีสติหรืออุทธรณ์เพื่อโต้แย้งคัดค้านคำสั่งยกคำขอของหน่วยงานของรัฐนั้นได้²⁵ เนื่องจากคำสั่งยกคำขอมีสลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง หากหน่วยงานพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์โดยให้

²¹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 11.

²² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 33.

²³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 206.

²⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 34.

²⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 44 วรรคหนึ่ง.

ยื่นตามคำสั่งยกคำขอ ผู้ยื่นคำขอจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง²⁶ ภายใน 90 วันนับแต่วันที่รัฐหรือควรวุถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี²⁷ เพื่อขอให้ศาลปกครองยกเลิกหรือเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นต่อไป

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่เอกชนผู้เสียหายอันเนื่องมาจากผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เอกชนผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐเท่านั้นจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ เมื่อหน่วยงานรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ไปแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิโต้แย้งกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดไปด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง²⁸ แต่สิทธิโต้แย้งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ชี้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้²⁹ ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย³⁰ ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วม³¹ มาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น³²

ในกระบวนการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนหรือไม่นี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้าเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบ และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ต้องชดเชย³³ โดยในการสอบข้อเท็จจริงคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริง และได้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมด้วย³⁴

²⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 42 วรรคสอง.

²⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 49.

²⁸ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 8 วรรคหนึ่ง.

²⁹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 8 วรรคสอง.

³⁰ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 8 วรรคสาม.

³¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 291.

³² พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 8 วรรคสี่.

³³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 8, วรรคหนึ่ง.

³⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 15.



ซึ่งสอดคล้องกับสิทธิของคู่กรณีตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539³⁵ เพื่อให้การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดดังกล่าวนั้นมีหลักประกันความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจเปลี่ยนสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนในเรื่องนั้น คือมีนิติสัมพันธ์เป็นลูกหนี้ของหน่วยงานของรัฐได้ในภายหลัง

เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้วมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง ซึ่งผู้แต่งตั้งคณะกรรมการต้องวินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด³⁶ ทั้งนี้กระทรวงการคลังได้มีหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว.98 ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2548 กำหนดแนวปฏิบัติสำหรับหน่วยงานของรัฐ ตามประกาศกระทรวงการคลังเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 ว่า กรณีที่ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 500,000 บาท หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ แต่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องรายงานความเสียหายที่เกิดขึ้นตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนดไปให้กระทรวงการคลังทราบทุกกระยะ 3 เดือนด้วย

ในกรณีนี้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดวินิจฉัยสั่งการว่ามีเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดคดีใช้ทางละเมิด ผู้แต่งตั้งต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักกฎหมายในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดเงื่อนไขความรับผิดของเจ้าหน้าที่ว่า เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น นอกจากนี้ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิด หรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนร่วมให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

3.1.2 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ อาจเกิดขึ้นนอกเวลาราชการ เช่น การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นขณะเวลาหยุดพักหรือเป็นการกระทำละเมิดในเวลาราชการแต่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1931/2518 จำเลยเป็นข้าราชการสังกัดกรมไปรษณีย์จอดรถเก็บไปรษณีย์ภัณฑ์ตรงตู้ไปรษณีย์ จำเลยดำเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรที่สั่งให้จำเลยจอดรถให้ถูกที่ เจ้าพนักงานตำรวจชะงักศีรษะเข้าไปในรถแจ้งข้อหาดูหมิ่นเจ้าพนักงาน จำเลยขับรถไปโดยเร็วและผลึกตำรวจออกจากรถ การดำและการขัดขวางการจับกุมเป็นเรื่องส่วนตัว ไม่เกี่ยวกับกรมไปรษณีย์ กรมไปรษณีย์ไม่ต้อง

³⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 30 วรรคหนึ่ง.

³⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 16 และข้อ 17.

ร่วมรับผิดชอบด้วย จำเลยต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว

3.2 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ³⁷

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ถ้าการละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ กรณีต้องบังคับกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องละเมิด³⁸ แต่หากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องนำหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนมาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วย กล่าวคือเจ้าหน้าที่จะรับผิดชอบใช้ทางละเมิดต่อเมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แล้วมีการเสนอรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงต่อผู้สั่งแต่งตั้ง โดยการวินิจฉัยสั่งการของผู้สั่งแต่งตั้งต้องคำนึงถึงว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และสามารถหักส่วนความผิด หรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐได้หรือไม่ เพียงใด โดยไม่ต้องให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนก็ได้ หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชำระค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงิน ซึ่งต้องดำเนินการภายในอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยหน่วยงานของรัฐไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่มักมีปัญหาและเกิดขึ้นบ่อยครั้ง คือเจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตยกยอกเงินหรือทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งเดิมมีปัญหาว่าการทุจริตยกยอกเงินเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ แต่ปัจจุบันมีแนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดตาม คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 154/2547 วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานว่า การยกยอกเงินราชการเป็นการอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นจึงยอมเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

นอกจากสองกรณีดังกล่าวแล้ว ยังต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดที่มีชื่อในการปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย ซึ่งแต่ละกรณีส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือต้องชดใช้ทั้งหมดหรือชดใช้เพียงบางส่วน แล้วแต่กรณี แต่ไม่ว่ากรณีใด เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับ

³⁷ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10

³⁸ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง



ผู้ต้องรับผิด และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นพึงต้องชดใช้ด้วย ทั้งนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังกล่าวแล้ว ซึ่งหากคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นสอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่ได้ทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานจะไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้เลย³⁹ และแม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม กฎหมายก็มีได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้หน่วยงานไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้เต็มจำนวนดังเช่นในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากแต่ให้หน่วยงานคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแห่งกรณี และถ้าหน่วยงานมีส่วนบกพร่องให้หักส่วนแห่งความรับผิดออกด้วย และกรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดหลายคน มีให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ⁴⁰ หากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานเป็นการเฉพาะตัว⁴¹ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับงานวิจัยนี้ ศึกษาสภาพปัญหาในกระบวนการเริ่มตั้งแต่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิด อันนำไปสู่การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงิน การอุทธรณ์คำสั่ง และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ที่ไม่ชดใช้เงินตามคำสั่ง อันเป็นกระบวนการสำคัญตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รวมทั้งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยแยกเป็นประเด็นปัญหา ดังนี้

1) ปัญหาการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เป็นกระบวนการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งออกตามความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดว่า เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงให้มีจำนวนไม่เกิน 5 คน โดย

³⁹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง

⁴⁰ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่

⁴¹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6 และมาตรา 10

แต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร โดยมากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงจะแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในหน่วยงาน ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ใช่ นักนิติศาสตร์จึงไม่เข้าใจกระบวนการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองตัวเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หากแต่หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ยังมีทัศนคติว่า “ของหลวงตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้” ทำให้มุ่งที่จะหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบใช้มากกว่าที่จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว หรือกรรมการที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในทางเทคนิคหากเรื่องที่ทำกรสอบข้อเท็จจริงเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความชำนาญ เช่นเรื่องเกี่ยวกับบัญชีการเงิน การพัสดุหรือสัญญาของรัฐต่าง ๆ นอกจากนี้ในกระบวนการสอบข้อเท็จจริงคณะกรรมการมีหน้าที่ต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม⁴² ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่กำหนดมาตรฐานการพิจารณาทางปกครองอันเป็นมาตรฐานกลาง โดยกำหนดว่า กรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีเจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน⁴³ หรือสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตน⁴⁴ ซึ่งหากคณะกรรมการละเลยสิทธิของคู่กรณีดังกล่าว ย่อมถือเป็นความบกพร่องของการพิจารณาทางปกครอง คู่กรณีอาจขอให้เพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่เสร็จสิ้นแล้ว และเริ่มกระบวนการใหม่ได้ซึ่งทำให้เสียเวลา ซึ่งกรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยว่า การดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่ไม่ปฏิบัติตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำสั่งที่ออกมาจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ ตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁴⁵ นอกจากนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่าในการแต่งตั้งคณะกรรมการให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย⁴⁶ แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนไว้ ทำให้เป็นดุลพินิจของหน่วยงาน ซึ่ง

⁴² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, ข้อ 15.

⁴³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 30 วรรคหนึ่ง.

⁴⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 31.

⁴⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 917/2556 คดีหมายเลขดำที่ อ. 478/2552.

⁴⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 8 วรรคสี่.



หากหน่วยงานกำหนดระยะเวลามากเกินไปย่อมทำให้การพิจารณาเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดล่าช้า บางกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ไปแล้ว เช่น ลาออก หรือละทิ้งหน้าที่ราชการไปแล้ว หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับการชดเชยมากขึ้นด้วย หรือหากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่ต้องรับผิดชอบชี้ให้แก่หน่วยงาน การดำเนินการสอบสวนเท็จจริงที่ล่าช้าย่อมทำให้เจ้าหน้าที่พ้นจากข้อกล่าวหาช้าลงไปด้วยเช่นกัน ซึ่งย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่ต้องพ้นจากข้อกล่าวหาล่าช้ากระทบต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

2) ปัญหาการออกคำสั่งเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน เมื่อคณะกรรมการสอบสวนเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ดำเนินการเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดเชยแล้ว หน่วยงานจะต้องออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินจำนวนดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด⁴⁷ คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดด้วย กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ⁴⁸ หากฝ่าฝืนมิได้ดำเนินการตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁴⁹ สำหรับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่มีกำหนดอายุความ 2 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน⁵⁰ การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนโดยหน่วยงานออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงิน ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่เกิดผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร เนื่องจากการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว หน่วยงานจะต้องอาศัยมาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด หรืออายัดทรัพย์สิน และนำมาขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากแต่มาตรการดังกล่าวก็ยังมีปัญหาทั้งในทางปฏิบัติและข้อกฎหมาย ประกอบกับการนำคำสั่งทางปกครองมาใช้เป็นเครื่องมือในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนก็ยังมีปัญหาหลายประการ

⁴⁷ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12.

⁴⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37, วรรคหนึ่ง.

⁴⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 591/2557 คดีหมายเลขดำที่ อ. 190/2550.

⁵⁰ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 10 วรรคสอง.

3) ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่ง เมื่อมีการขอข้อเท็จจริงความรับผิดชอบโดยคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว และหน่วยงานเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่หน่วยงาน หน่วยงานต้องดำเนินการออกคำสั่งให้ชัดใช้ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว หากเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็สามารถอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งได้ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งให้ชัดใช้⁵¹ ซึ่งเป็นระบบการอุทธรณ์บังคับและเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองด้วย⁵² เมื่อหน่วยงานได้รับอุทธรณ์แล้วในส่วนของการพิจารณาอุทธรณ์มิได้กำหนดรูปแบบในการดำเนินการไว้ โดยหน่วยงานผู้ทำคำสั่งอาจมอบหมายให้คณะกรรมการขอข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ชุดเดิมพิจารณาทบทวนความเห็น หรือมอบหมายให้ผู้ใด หรือแต่งตั้งกรรมการชุดใหม่เพื่อตรวจสอบแล้วเสนอความเห็นก็ได้ เพื่อพิจารณาสั่งการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์⁵³ กรณีที่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งภายในกำหนดเวลาดังกล่าว กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวเช่นกัน⁵⁴ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวก่อให้เกิดระบบการพิจารณาอุทธรณ์สองชั้น กล่าวคือ ชั้นแรกเป็นการพิจารณาอุทธรณ์โดยผู้ทำคำสั่ง และชั้นที่สองเป็นการพิจารณาโดยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎกระทรวงซึ่งทำให้ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์นานขึ้นโดยไม่จำเป็น เนื่องจากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็มักมีความเห็นสอดคล้องหรือยืนตามความเห็นของผู้ทำคำสั่ง เพราะตนมิได้ทราบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ มาแต่ต้น จึงทำให้เสียเวลาในชั้นตอนนี้มากขึ้น เช่น กรณีของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเมื่อหน่วยงานออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชัดใช้เงินแล้ว หากเจ้าหน้าที่อุทธรณ์คำสั่ง แล้วมหาวิทยาลัยพิจารณาอุทธรณ์แล้วไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ⁵⁵ เพื่อให้รัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์อีกชั้นหนึ่งเป็นต้น ซึ่งในความเป็นจริงรัฐมนตรีไม่ได้ทราบข้อเท็จจริงหรือความเป็นมาของเรื่อง

⁵¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 44.

⁵² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 42 วรรคสอง.

⁵³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 45 วรรคหนึ่ง.

⁵⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 45, วรรคสอง และวรรคสาม.

⁵⁵ กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, ข้อ 2 (14).



มาตั้งแต่ต้นหรือดีเท่ากับหน่วยงาน ประกอบกับภารกิจที่มาก ทำให้ในทางปฏิบัติไม่ได้ทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป แต่กลับทำให้เสียเวลาในกระบวนการดังกล่าว

4) ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เมื่อหน่วยงานออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้แล้ว เจ้าหน้าที่เพิกเฉยไม่ดำเนินการชุดใช้ตามคำสั่ง หน่วยงานมีอำนาจบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้น โดยการยึด आयัตทรัพย์สินมาขายทอดตลาด ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อนำเงินมาชำระแก่หน่วยงานจนครบถ้วนตามคำสั่งที่ได้ออกไปแล้วตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ปรากฏว่ามาตรการบังคับทางปกครองมีปัญหาและอุปสรรคทั้งในทางปฏิบัติและบทบัญญัติของกฎหมาย ได้แก่ วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม⁵⁶ ซึ่งมาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวส่งผลให้หน่วยงานของรัฐไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้เองโดยไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งของศาลปกครอง ดังนั้น หน่วยงานจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพราะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายไว้แล้ว⁵⁷ ซึ่งในเรื่องนี้มีปัญหาเพราะสถานะคำสั่งเรียกให้ชุดใช้เงินอันเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐกับคำพิพากษาของศาลนั้นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ หากเป็นคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้เงินที่ออกโดยหน่วยงานยังอาจมีปัญหาได้แย้งในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ยังความความแน่นอนชัดเจนหรือความมั่นคงกว่าคำพิพากษาของศาลที่คู่ความต้องเคารพและปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลก็มีหน่วยงานและวิธีการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล ทำให้คำพิพากษาของศาลมีความศักดิ์สิทธิ์กว่าคำสั่งของหน่วยงานที่เป็นการกระทำทางปกครอง

5) เขตอำนาจศาล การฟ้องคดีละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต่อศาลปกครองนั้นจะต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งรวมถึงการกระทำทางกายภาพด้วย แต่หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปโดยมิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายแล้วเกิดความเสียหาย จะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม จึงมีแนวคิดให้ศาลยุติธรรมมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับความรับผิดละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. เสร็จเรียบร้อยแล้ว⁵⁸ โดยมีหลักการ

⁵⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 57 วรรคสอง.

⁵⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 42.

⁵⁸ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ 387/2558).

และเหตุผลเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ยิ่งขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันการบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ชำระเงินต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยถือว่าคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งสร้างภาระแก่หน่วยงานของรัฐและไม่เหมาะสมเนื่องจากมูลหนี้ในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นมูลหนี้ในทางแพ่ง สมควรบังคับให้เจ้าหน้าที่ชำระหนี้โดยวิธีการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระ ประกอบกับหนี้ที่เกิดโดยผลของการกระทำละเมิดในกรณีที่เจ้าหน้าที่ร่วมกับเอกชนกระทำละเมิดนั้นไม่สามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ร่วมกับเอกชนเป็นคดีเดียวกันได้ เพราะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่เป็นระบบเดียวกัน นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่ไม่มีความชัดเจนอีกหลายประการ กรณีองค์กรตามรัฐธรรมนูญกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ยังไม่มีความชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐแห่งใดเป็นผู้รับผิดชอบ หรือความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอายุความทั่วไปในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน กับสมควรกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดแยกออกจากบทบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติในขั้นตอนของฝ่ายบริหารหรือในขั้นตอนการฟ้องคดีให้มีความชัดเจน

การยกร่างกฎหมายโดยให้ผู้เสียหายฟ้องคดีขอให้ชดเชยค่าเสียหายต่อศาลยุติธรรม แม้จะเป็นเรื่องที่สามารถทำได้ไม่ขัดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการวินิจฉัยประเด็นเบื้องต้นในคดี แต่ในแง่ความเหมาะสมเห็นว่า เรื่องการแบ่งแยกอำนาจศาลที่ให้ศาลยุติธรรมต้องตัดสินความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองโดยใช้หลักกฎหมายปกครองซึ่งเป็นเรื่องความเชี่ยวชาญของศาลปกครอง น่าจะไม่เหมาะสม และอาจเกิดปัญหามืดซ้อนกันสองศาล คือ ผู้รับคำสั่งอาจฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครอง และในเวลาเดียวกันก็ฟ้องให้ชดเชยค่าเสียหายต่อศาลยุติธรรม การแบ่งคดีออกเป็นสองคดีเช่นนี้ ทำให้ข้อเท็จจริงเดียวกันยื่นฟ้องต่อสองศาล ซึ่งควรหลีกเลี่ยงเพราะจะทำให้เกิดปัญหาตามมา เช่น คำพิพากษาของสองศาลอาจขัดแย้งกัน หรือปัญหาในแง่ของการที่ศาลหนึ่งต้องถือข้อเท็จจริงของอีกศาลหนึ่ง ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นปัญหามากในทางปฏิบัติ เมื่อชั่งน้ำหนักทั้งหมดในเชิงความเหมาะสมแล้วเห็นว่า โดยหลักการฟ้องในเรื่องความรับผิดทางละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครอง ควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครองต่อไป ในขณะที่ศาลยุติธรรมควรจำกัดอำนาจไว้เฉพาะกรณีที่เป็นคดีละเมิดที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกเป็นการส่วนตัวหรือเป็นความรับผิดในทางแพ่งของฝ่ายปกครองเท่านั้น⁵⁹

⁵⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, (2554), **สรุปผลการสัมมนา เรื่อง “ตอบโจทย์ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.”**, ในวันจันทร์ที่ 15 สิงหาคม 2554 เวลา 13.15 – 16.30 นาฬิกา ณ ห้องสัมมนา ชั้น 11 อาคารศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร.



4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พบว่า มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ อันได้แก่ การสอบข้อเท็จจริง การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การอุทธรณ์ และการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เป็นกฎหมายสารบัญญัติ มิได้บัญญัติในส่วนวิธีบัญญัติไว้ จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนี้

4.1 ปัญหาการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรรมการสอบข้อเท็จจริงขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากการไม่ได้กำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของกรรมการที่จะสอบข้อเท็จจริงไว้ จึงทำให้การสอบข้อเท็จจริงทางละเมิดเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ จนบางครั้งเกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่หรือผู้เสียหาย ดังนั้น การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จึงต้องกระทำโดยผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่ทำการสอบข้อเท็จจริง โดยเฉพาะหลักกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาในระบอบไต่สวน (Inquistorial system)

4.2 ปัญหาการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลทำให้เจ้าหน้าที่ตกเป็นลูกหนี้ในมูลละเมิดตามที่ระบุไว้ในคำสั่งอันเป็นนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นใหม่ในระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของรัฐ แยกต่างหากจากนิติสัมพันธ์ในทางหน้าที่ราชการที่มีอยู่เดิม จึงเข้าลักษณะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงอยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย และเมื่อเป็นคำสั่งทางปกครองอันก่อนนิติสัมพันธ์ขึ้นใหม่ หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามหน่วยงานไม่อาจฟ้องคดีได้ เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจบังคับตามคำสั่งได้เอง หากแต่การบังคับยังขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากหน่วยงานไม่มีความชำนาญ และขาดหน่วยงานกลางที่จะทำหน้าที่บังคับทางปกครอง

4.3 ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเช่นนี้ไว้โดยเฉพาะ จึงอยู่ในบังคับที่จะต้องอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีระยะเวลาการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ที่ทำให้เกิดความล่าช้าในทางปฏิบัติ ทำให้มีผลต่อการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองของเจ้าหน้าที่ด้วย พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงควรกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ และให้เป็นการอุทธรณ์ชั้นเดียว

4.4 ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง คำสั่งเรียกให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้มีการชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ต้องมีหนังสือเตือนเพื่อให้มีการชำระภายในเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ในบังคับและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ แต่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ไม่ได้บัญญัติให้การออกคำสั่งทางปกครองและการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีผลทำให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องสำหรับกรณีนั้นระงับหรือหยุดอยู่หรือระงับหรือหยุดลงแต่อย่างใด พระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในมาตรา 67 เพียงว่า ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ก็ให้อายุความเรียกร้องของผู้ยื่นคำขอระงับหรือหยุดอยู่จนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุด หรือเสร็จไปโดยประการอื่น ส่วนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 57 วรรคสอง เพียงว่า วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมเท่านั้น มิได้มีการกำหนดระยะเวลาสำหรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และไม่ได้บัญญัติให้นำระยะเวลาสำหรับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแต่อย่างใด ทำให้การบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ถ้าจะใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต่อไป ผู้วิจัยเห็นด้วยกับแนวทางของ ดร.วรรณชัย บุญบำรุง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เสนอทางแก้ปัญหาให้ใช้ตามแนวทางของฝรั่งเศสที่ให้สำนักบังคับคดีกลางบังคับทางปกครองแทน⁶⁰ สามารถกระทำได้โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครองให้ชัดเจนและจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้นในกระทรวงการคลังเพื่อดำเนินการบังคับทางปกครองแทนหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งที่จะต้องบังคับกันเองด้วย

4.5 เขตอำนาจศาล สำหรับแนวคิดที่จะให้ผู้เสียหายฟ้องคดีขอให้خذใช้ค่าเสียหายต่อศาลยุติธรรม อาจมีปัญหาความเหมาะสมเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจศาลที่ร่างกฎหมายดังกล่าวให้ศาลยุติธรรมต้องตัดสินความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองโดยใช้หลักกฎหมายปกครองซึ่งเป็นเรื่องความเชี่ยวชาญของศาลปกครอง และอาจเกิดปัญหามีคดีซ้อนกันสองศาล เห็นว่าในเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครองต่อไป ในขณะที่ศาลยุติธรรมควรจำกัดอำนาจไว้เฉพาะกรณีที่เป็นคดีละเมิดที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกเป็นการส่วนตัวหรือเป็นความรับผิดชอบในทาง

⁶⁰ สรุปผลการสัมมนา เรื่อง “ตอบโจทย์ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.” ในวันจันทร์ที่ 15 สิงหาคม 2554 เวลา 13.15 – 16.30 นาฬิกา ณ ห้องสัมมนา ชั้น 11 อาคารศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร



แพ่งของฝ่ายปกครองเท่านั้น

ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาการสอบข้อเท็จจริง การออกคำสั่งให้คดีใช้การอุทธรณ์คำสั่ง และการบังคับทางปกครอง อันจะทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวที่มุ่งประสงค์จะให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่มากกว่าการเอาผิดบังคับให้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน



บรรณานุกรม

สรุปผลการสัมมนา เรื่อง “ตอบโจทย์ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.” ในวันจันทร์ที่ 15 สิงหาคม 2554 เวลา 13.15 – 16.30 นาฬิกา ณ ห้องสัมมนา ชั้น 11 อาคารศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร.

สรุปผลโครงการสัมมนารับฟังความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ณ โรงแรม เดอะทวิน ทาวเวอร์ กรุงเทพฯ วันศุกร์ ที่ 26 สิงหาคม 2554.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2558). ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ 387/2558).

Translated Thai References

The Conclusion of seminar on the topic of “Answering question regarding the draft Act on Liability for Wrongful Act of official Liability of State Office Act B.E.” held on 15th August, 2011, 13.15 - 16.30 hrs. at Seminar room no. 11 Administrative Court building. Bangkok.

The Conclusion of Public Consultation project concerning improvement of the law on the Liability for Wrongful act of official held on Friday 26th August, 2011 at the Twin Towers Hotel. Bangkok.

Office of the Council of State. (2015). The draft Act on Liability for Wrongful Act of Official B.E. (Decided case no. 387/2558). Draft.