

วิเคราะห์ปัญหาบางประการในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด
ต่อหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้
ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ
เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

**Problem Analysis in the Case of State Officials committing
a Wrongful Act to the State Agencies as provided
in the Regulations of the Office of Prime Minister
on the Performing Rule relating to Liability
for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996)**

*ตรีเพชร จิตรมเหมา (Tripetch Jitmahuema)**

รับ 8 / มิถุนายน / 2562
ตรวจสอบ 9-13 / มิถุนายน / 2562
ตอบรับ 15 / มิถุนายน / 2562

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีบทบัญญัติเพียง 15 มาตรา (ตั้งแต่มาตรา 1 ถึง มาตรา 15) ซึ่งมาตรา 13 กำหนดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณี ดังนั้นจึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ 16 พฤศจิกายน 2539 โดยมีผลใช้บังคับทางไปเพียงหนึ่งวันหลังจากวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับซึ่งเป็นวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่นอกเหนือและเกินกว่าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13

* อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม (Docteur en droit, Droit public, Université Paul Cézanne-Aix-Marseille III, Très honorable avec félicitations du jury)
Lecture of Law Faculty, Sripatum University
E-mail: pensri.2058@gmail.com

แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมีการวางหลักเกณฑ์ที่มีเนื้อหาเกินกว่าขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าบัญญัติไว้

หากนำกรณีของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 โดยนำมาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วจะเห็นได้ว่า กรณีนี้อาจนำแบบอย่างของการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายที่มีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และนำไปบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งกรณีนี้ก็อาจนำไปใช้ในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ได้กล่าวมาแล้วโดยอาจยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และนำข้อกำหนดต่างๆ ในระเบียบนี้ไปบัญญัติรวมไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งจะทำให้มีการแก้ไขปรับปรุงและพัฒนากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และยังเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่อันจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่กล้าตัดสินใจดำเนินงานอันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารงานแผ่นดิน ทำให้หลักเกณฑ์และการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดความ

เป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ

คำสำคัญ: การละเมิด ความรับผิด

Abstract

The act of liability for a wrongful act of the officials B.E. 2539 (1996) has only fifteen sections (from Section 1 to Section 15). Section 13 provides that the Council of Ministers shall have power to issue regulations for liabilities of the officials under Section 8 and Section 10 and the officials shall pay by installments for their liabilities by taking into account the income, family status and responsibility including the circumstances of the case, therefore, the regulations of the Office of Prime Minister on the performing rule relating to liability for a wrongful act of the officials B.E. 2539 (1996) were issued and came into force on November 16, 1996, which in force one day after the act of liability for a wrongful act of the officials B.E. 2539 (1996) became effective on November 15, 1996.

The regulations of the Office of Prime Minister on the performing rule relating to liability for a wrongful act of the officials B.E. 2539 (1996) provide the rules that are apart and over from the rules and conditions in Section 13 under the act of liability for a wrongful act of the officials B.E. 2539 (1996). In addition, the said regulations provide the content over the scope of power according to the act of liability for a wrongful act of the officials B.E. 2539 (1996) which is the higher hierarchy of laws.

If the case of act of government procurement and supply management B.E. 2560 (2017) and the regulations of the Office of Prime Minister on supply B.E. 2535 (1992) were compared with the act of liability for a wrongful act of the officials B.E. 2539 (1996) and the regulations of the Office of Prime Minister on the performing rule relating to liability for a wrongful act of the officials B.E. 2539 (1996). In this case, it may take to the example of the improvement of the law that has repealed the regulations of the Office of Prime Minister on supply B.E. 2535 (1992) and take them to provide as the part of act of government procurement and supply management B.E. 2560 (2017). In this case, it may be applied to develop and improve the law on liability for a wrongful act of the officials, especially problems arising from the regulations of the Office of Prime Minister on the performing rule relating to liability for a wrongful act of the officials B.E. 2539 (1996) as mentioned above that may repeal the regulations of the Office of Prime Minister on the performing rule relating to liability for a wrongful act of the officials B.E. 2539 (1996) and the provisions of regulations are included in the act of liability for a wrongful act of the officials B.E. 2539 (1996) that shall make amendments, improvements and development of law on liability for a wrongful act of the officials to be more efficient. It shall be fairness to the officials and also making moral and courageous of the officials which will result for the officials daring to decide to perform the work that will benefit the State administration. It

make clear the rules and considerations relating to liability for a wrongful act of the officials. It will make justice and increase efficiency in the performance of the State.

Keywords: WRONGFUL ACT, LIABILITY

บทนำ

การจัดทำบริการสาธารณะ (service public) ((Voir, Jean Rivero et Jean Waline, 2000, p. 441) เป็นหน้าที่สำคัญของฝ่ายปกครอง (administration) ซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงานของรัฐ (agences de l'État) และเจ้าหน้าที่ของรัฐ (fonctionnaires de l'État) โดยต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน (Pierre-Laurent Frier et Jacques Petit, 2015, p. 259.) ทั้งนี้ในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นหน้าที่ตามกฎหมายนั้น หากเป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคล หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานของรัฐ กรณีนี้เป็นปัญหาในทางกฎหมายว่าความรับผิดทางละเมิดนั้นจะตกเป็นความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นความรับผิดร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือถือเป็นความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น (ประยูร กาญจนดุล, 2538, หน้า 108)

การพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด (liability for a wrongful act) ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับการกระทำและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2550, หน้า 18-22) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่

กระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นใด แม้จะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ (perform the duty) ก็ตาม แต่หากมีการฟ้องคดีเจ้าหน้าที่นั้นต่อศาลที่มีอำนาจหน้าที่ ศาลจะนำหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (civil and commercial code) บรรพ 2 หนี้ ลักษณะ 5 ละเมิด ตั้งแต่มาตรา 420 ถึง มาตรา 452 มาใช้บังคับกับการกระทำและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามนัยมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยส่วนใหญ่มักเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ต้องตกเป็นฝ่ายรับผิดทางละเมิดและต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ไม่ใช่การกระทำที่ถือเป็นประโยชน์ส่วนตัว แต่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งถือเป็นประโยชน์ส่วนรวม (public général) ((Voir, Joël Mekhantar, 1998, p. 115) แต่กฎหมายกลับบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว โดยหน่วยงานของรัฐไม่มีส่วนใดต้องรับผิด อย่างไรก็ดี หากหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 วรรคหนึ่ง) (compensation) ให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อละเมิดอันเจ้าหน้าที่ได้ทำนั้น หน่วยงานของรัฐชอบที่จะได้ชดเชยจากเจ้าหน้าที่นั้นโดยการใช้สิทธิไล่เบี้ย (right of recourse) เอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง (กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2540, หน้า 9) การนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องละเมิดมาปรับใช้กับความรับผิดของเจ้าหน้าที่นั้นส่งผลเสียต่อการปฏิบัติราชการเป็นอย่างมาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำการโดยสุจริตและปฏิบัติหน้าที่ด้วยความมุ่งมั่นขยันหมั่นเพียรก็อาจดำเนินการผิดพลาดได้ซึ่งอาจก่อให้เกิดการละเมิดและเกิดความรับผิดทางละเมิดขึ้นโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ความรับผิดทางละเมิดที่เกิดขึ้นนั้นบางกรณีอาจก่อให้เกิดผลเสียเป็นจำนวนมาก ซึ่งขึ้นอยู่กับ

ขอบเขตของการดำเนินงาน และผลของการกระทำให้เกิดความเสียหายนั้น นอกจากนี้ เงินเดือนที่เจ้าหน้าที่ได้รับอยู่อาจไม่เพียงพอที่จะชดเชยความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นซึ่งส่งผลกระทบต่อขวัญ กำลังใจ และการตัดสินใจในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ อันเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เกิดความหวาดวิตก ขาดกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่และไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ และอาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่ยอมตัดสินใจ หรือหาวิธีทางเอาตัวรอดเพื่อป้องกันความรับผิดชอบของตัวเอง ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินการต่าง ๆ ของราชการเกิดความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2550, หน้า 18-19)

การประกาศใช้บังคับกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และผลต่อความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่

เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว จึงมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 โดยพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญทางกฎหมายแตกต่างไปจากบทบัญญัติในลักษณะละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ค่าสินไหมทดแทนที่เกิดขึ้นจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐ (State agency) จะต้องรับผิดชอบชดเชยให้แก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐหรือไม่ เพียงใดนั้น หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกจากเจ้าหน้าที่ได้เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น (กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2540 หน้า 10) ซึ่งเป็นไปตามนัยมาตรา 8 วรรคหนึ่ง

กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจ (willful act) มีความหมายกว้างกว่าเจตนา (intention) ซึ่งการกระทำโดยเจตนา (intentional act) ได้แก่ กระทำโดยรู้สำนึก (consciously) ในการที่กระทำ และในขณะเดียวกัน ผู้กระทำประสงค์ต่อผล (desired the effect) หรือ ย่อมเล็งเห็นผล (foreseen the effect) ของการกระทำนั้น ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 59 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายอาญา แต่การกระทำโดยจงใจ หมายถึง การกระทำโดยผู้กระทำรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตน ส่วนผลเสียหายจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดไม่สำคัญ แม้ผลเสียหายจะเกิดขึ้นมากกว่าที่เข้าใจ แต่ถ้าผู้กระทำได้กระทำโดยเข้าใจว่าจะมีผลเสียหายอยู่บ้างแล้ว แม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้นเล็กน้อยเพียงใดก็ย่อมถือเป็นการกระทำความเสียหายโดยจงใจ (จิตติ ดิงศรัทีย, 2523, หน้า 178)

ส่วนกรณีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น เดิมความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ศาลฎีกาจะปรับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักและกำหนดไว้แต่เพียงการกระทำโดยประมาทเลินเล่อเท่านั้น ทั้งนี้ การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ (negligent act) ตามนิยามมาตรา 420 หมายถึง กระทำโดยไม่จงใจ แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง (carelessness) ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวัง เช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 10/2552) ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (grossly

negligent act) จึงเป็นการกระทำที่เกือบจะเป็นเจตนาเล็งเห็นผล (*dolus eventualis*) กล่าวคือ ผู้กระทำแม้ไม่ได้เจตนา แต่ก็ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังแม้แต่ชนิดเดียว เป็นการกระทำที่ผู้กระทำเล็งทาลงไป ทั้งที่รู้ว่าอาจจะเกิดความเสียหาย (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549, หน้า 356) นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ให้ความเห็นว่า คำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” นั้นหน่วยงานใดเป็นผู้กำหนด และมาตรฐานการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ได้กำหนดไว้ประการใดนั้น เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่ากรณีใดจะเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือไม่นั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบทุกคน จนถึงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือศาล ส่วนอย่างไรเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ซึ่งความประมาทเลินเล่อนั้นเป็นการกระทำมิใช่โดยเจตนาประสงค์ต่อผลหรือย่อมเล็งเห็นผล แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำต้องทำตามวิสัยและพฤติการณ์ ส่วนความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ทาหรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (เรื่องเสร็จที่ 61/2540))

การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีบทบัญญัติเพียง 15 มาตรา (ตั้งแต่มาตรา 1 ถึง มาตรา 15) ซึ่งมาตรา 13 กำหนดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถ

ผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณี

เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีหลักการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางปฏิบัติในเรื่องความรับผิดทางแพ่งที่ทางราชการถือปฏิบัติโดยได้แยกความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกเป็นเหตุที่เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ และที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายนั้น ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย สำหรับความเสียหายที่เกิดจากกรณีที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถูกฟ้องและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัวโดยไม่เกี่ยวกับทางราชการ จึงสมควรวางระเบียบกำหนดหลักการการปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น จึงได้มีการออกกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักการการปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ 16 พฤศจิกายน 2539 โดยมีผลใช้บังคับทั่วไปเพียงหนึ่งวันหลังจากวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับซึ่งเป็นวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 ซึ่งแสดงถึงการเตรียมพร้อมในการออกกระเบียบนี้ ซึ่งมีมาก่อนหรือเกิดขึ้นพร้อมกัน ตั้งแต่มีการยกร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

บทวิเคราะห์ปัญหาบางประการในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย

หลักการการปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักการการปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายลำดับรอง (subordinate legislation) โดยกฎหมายลำดับรอง เป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายซึ่งองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจในทางบริหาร (executive power) อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติตรากฎหมายลำดับรองขึ้นเพื่อใช้บังคับโดยกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (hierarchy of law) ต่ำกว่าพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าเสมอด้วยพระราชบัญญัติ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, หน้า 32)

หากพิจารณาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง โดยเฉพาะประเด็นทางกฎหมายในหมวด 1 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ อาจแยกการวิเคราะห์ออกเป็นประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

1. ปัญหาการกำหนดบทกฎหมายลำดับรองที่เกินกว่าบทบัญญัติของกฎหมายแม่บท

หากวิเคราะห์จากบทบัญญัติมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วจะพบว่า บทบัญญัติมาตรา 13 นี้ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย ซึ่งมาตรา 13 เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีในการดำเนินการตามหลักการและเงื่อนไขดังกล่าว โดยมี

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายแม่บท (model law) ที่ให้อำนาจในการออกระเบียบดังกล่าว ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเป็นกฎหมายแม่บทของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งการออกระเบียบนั้นจะต้องคำนึงถึงลำดับศักดิ์ของกฎหมาย โดยแนวคิดเกี่ยวกับลำดับศักดิ์ของกฎหมายนั้นเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (État de droit) (Voir, Edward Arkwright, Franck Baron, Jean-Luc B'Suf, et al., 2004, pp. 14 - 15) ลำดับศักดิ์ของกฎหมายหมายถึง กฎหมายมีลำดับศักดิ์ โดยกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่ามิได้ ซึ่งทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (théorie de la hiérarchie des normes en droit) มีผลทางกฎหมาย ดังนี้

1. กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ของกฎหมายต่ำกว่าจะตราขึ้นได้โดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า หรือตามที่กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าให้อำนาจไว้

2. กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าซึ่งตราโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่านั้นจะตราขึ้นโดยให้มีเนื้อหาเกินกว่าขอบเขตอำนาจที่กฎหมายซึ่งมีลำดับศักดิ์สูงกว่าให้ไว้หาได้ไม่

3. หากเนื้อหาของกฎหมายมีความขัดหรือแย้งกัน ต้องใช้กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าบังคับ ไม่ว่ากฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่านั้นจะตราออกมาก่อนหรือหลังกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าก็ตาม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่นอกเหนือและเกินกว่าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. 2539 และมีการวางหลักเกณฑ์ที่มีเนื้อหาเกินกว่าขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าบัญญัติไว้ เช่น กรณีการกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งได้แก่

(1) การกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด (คณะกรรมการ) ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ (ข้อ 8)

(2) การกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายสังกต หรือผู้ซึ่งระเบียบนี้กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้งตามข้อ 9 (1) (2) (3) หรือ (4) แล้วแต่กรณี มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ (ข้อ 10)

(3) การกำหนดให้ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ (ข้อ 11)

(4) การกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร (ข้อ 12)

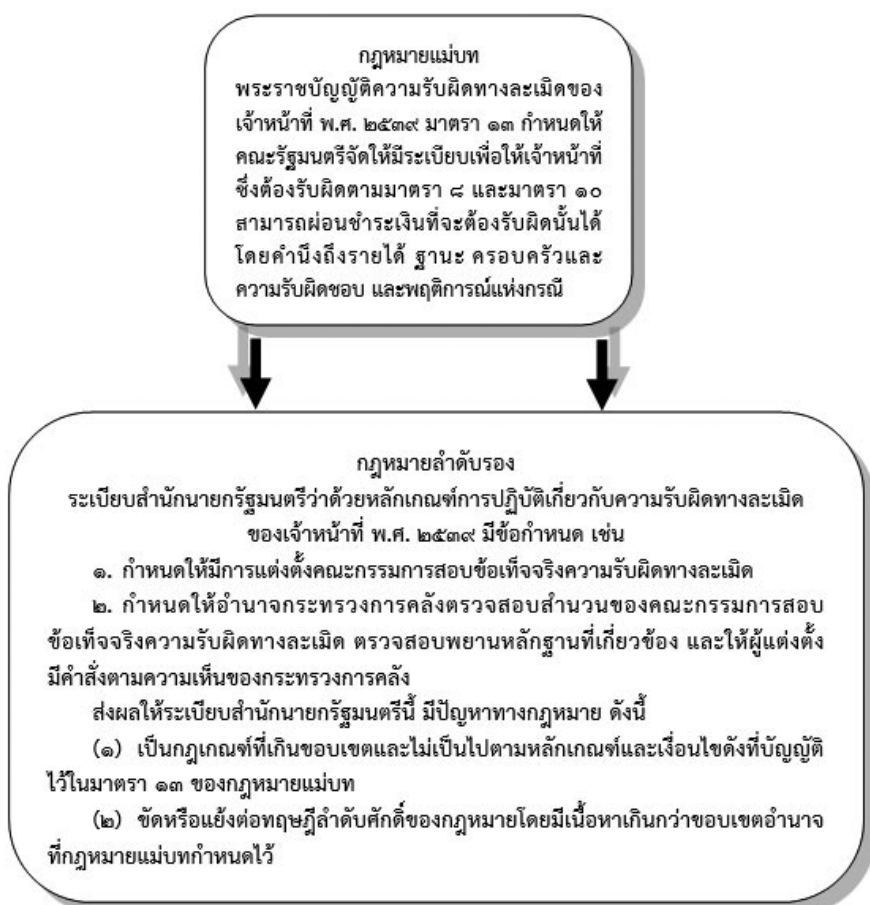
(5) การกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ (ข้อ 12/1)

นอกจากการกำหนดให้มีคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นการวางหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกินขอบเขตของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. 2539 และไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัตินี้แล้ว ยังมีกรณีอื่นๆที่มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกันนี้อีก ซึ่งได้แก่ การกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลัง ตรวจสอบสำนวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด และตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐาน หรือมาให้อัยการเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมได้ (ข้อ 17) และยังกำหนดให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (ข้อ 18)

วิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า ข้อบัญญัติดังกล่าว

ข้างต้นของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นี้ มีกฎเกณฑ์ที่เกินขอบเขตและไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และยังขัดหรือแย้งต่อทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมายในประเด็นที่ว่า กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าซึ่งตราโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่านั้น จะตราขึ้นโดยให้มีเนื้อหาเกินกว่าขอบเขตอำนาจที่กฎหมายซึ่งมีลำดับศักดิ์สูงกว่าให้ไว้ไม่ได้



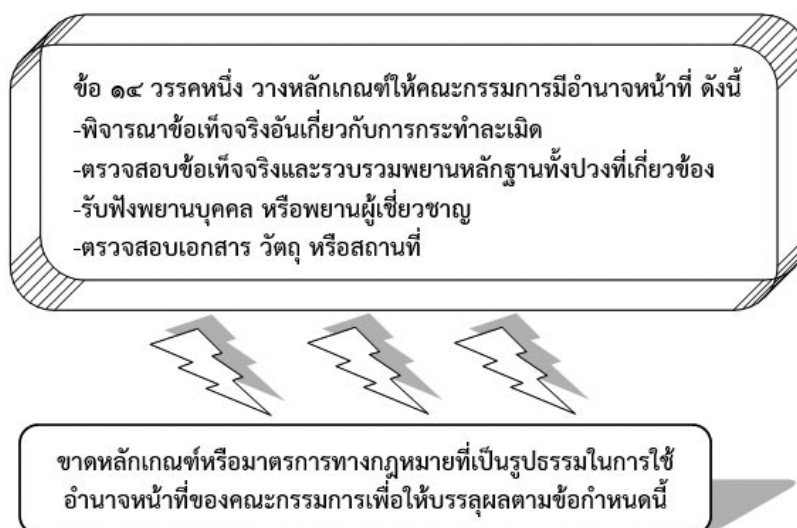
ผังแสดงปัญหาข้อกำหนดของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในกรณีที่มีเนื้อหาเกินขอบเขตของกฎหมายแม่บท

2. ปัญหาการกำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและตรวจสอบข้อเท็จจริง รวมทั้งรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 14 วรรคหนึ่ง วางหลักเกณฑ์ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญและตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่

เมื่อพิจารณาข้อ 14 วรรคหนึ่ง แล้ว จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดนี้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของ

คณะกรรมการไว้ ซึ่งเป็นการนอกเหนือจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ข้อ 14 วรรคหนึ่ง ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรการทางกฎหมายที่เป็นรูปธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เช่น หากพยานบุคคลเป็นบุคคลภายนอก การจะรับฟังพยานบุคคลดังกล่าว คณะกรรมการจะดำเนินการเช่นไรเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และหากพยานบุคคลดังกล่าวไม่มาให้การเป็นพยานในการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด หรือบุคคลภายนอกครอบครองพยานหลักฐานสำคัญไว้ แต่ไม่ยอมส่งมอบให้แก่คณะกรรมการ ก็ไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการจะมีอำนาจดำเนินการเช่นไรในกรณีปัญหานี้



ผังแสดงปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามข้อ ๑๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

3. ปัญหาการกำหนดให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความ

กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจทางปกครอง (*pouvoir administratif*) เป็นกิจกรรมทั้งหลายซึ่งดำเนินการโดยองค์กรของรัฐ (*organe d'État*) ทั้งนี้ ในบางกรณีอาจเป็นการใช้อำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียวของรัฐ ซึ่งตามหลักกฎหมายปกครองถือเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว (*actes administratifs unilatéraux*) (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2549, หน้า 278) โดยหลักสำคัญของนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวนั้น การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง (*consentement des administrés*) ด้วยเหตุที่ว่า นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวนั้น เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความผูกพัน โดยเป็นการกระทำในลักษณะที่เกิดขึ้นเพียงฝ่ายเดียว (*unilatéral*) อันเป็นอำนาจของฝ่ายปกครอง นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวนั้น อาจเกิดขึ้นโดยนิติบุคคลทางมหาชน (*personne publique*) (Pierre Lerat, 2007, p. 185) หรืออาจเกิดขึ้นจากบุคคลที่เป็นฝ่ายเอกชน (*personne privée*) ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะก็ได้ (Georges Dupuis, Marie-José Guédon et Patrice Chrétien, 2007, p. 414) ซึ่งนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวนั้น ฝ่ายปกครองอาจทำในลักษณะของการออกกฎ (*acte réglementaire*) หรือทำเป็นคำสั่งทางปกครอง (*acte administratif*) ก็ได้ (Jean-François Lachau, 2002, p. 447)

นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่เป็นการออกกฎนั้น ฝ่ายปกครอง (*administration*) สามารถทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว (*actes administratifs unilatéraux*) โดยอาศัยการออกกฎหมายลำดับรอง (*législation subordonnée*) หรือการออกกฎ เพื่อเป็นเครื่องมือและกลไกในการบริหารงานแผ่นดิน ซึ่งหากออกกฎหมายลำดับรองหรือออกกฎมาใช้บังคับเป็น

จำนวนมาก กฎหมายหรือกฎดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ (ปรีชา สุขะ, 2557, หน้า 2) ดังนั้น การออกกฎของฝ่ายปกครองจึงควรให้ความเคารพและคำนึงถึงหลักทั่วไปแห่งกฎหมาย (*principes généraux du droit*) (CE, 26 juin 1959, *Syndicat général des ingénieurs-conseils, Rec.*, p. 364) ซึ่งจะเป็นการป้องกันการกระทำโดยอำเภอใจ และเป็นหลักประกันในการให้ความคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอันมีผลต่อความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

ส่วนนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่เป็นคำสั่งทางปกครองนั้น ถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง (*acte administratif*) โดยเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว และเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความผูกพัน โดยเป็นการกระทำในลักษณะที่เกิดขึ้นเพียงฝ่ายเดียว (*unilatéral*) เช่นเดียวกับการออกกฎ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ให้คำนิยาม คำว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานะของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่จะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และ (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บทนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” แล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้นำเอาแนวคิดเรื่องนิติกรรมทางปกครองมาปรับใช้ โดยมีการกำหนดขอบเขตของนิติกรรมทางปกครองเพื่อให้สอดคล้องกับขอบเขตของนิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายปกครองเยอรมันองค์ประกอบ

ของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 อาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้ (มานิตย์ จุมปา, 2546, หน้า 344-351)

(1) ต้องมีลักษณะเป็นการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียนซึ่งเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่

(2) ต้องออกโดยเจ้าหน้าที่

(3) ต้องมีลักษณะที่เป็นการแสดงเจตนาของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระับ หรือ มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล

(4) ต้องมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจปกครอง

(5) ต้องเป็นการกระทำที่มีผลโดยตรงไปสู่ภายนอก

(6) ต้องเป็นกรณีเฉพาะรายหรือเฉพาะเรื่อง เมื่อเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (มานิตย์ จุมปา, 2551, หน้า 7) สั่งการหรือบังคับให้ผู้ใดชำระเงิน หรือให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองกระทำ หรือละเว้นกระทำ อาจเป็นไปได้ว่า บุคคลนั้นฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองไม่เป็นผล การปฏิบัติราชการจึงไม่สามารถบรรลุผลได้ โดยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดวิธีการที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นบรรลุผล โดยการกำหนดให้มีการบังคับทางปกครอง (administrative enforcement)

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดเกี่ยวกับอำนาจในการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ไว้ในส่วนที่ 8 การบังคับทางปกครอง ตั้งแต่มาตรา 55 ถึง มาตรา 63 โดยมาตรา 56 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ หรือจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง บัญญัติในกรณีการบังคับทางปกครองนั้น ทำให้

เจ้าหน้าที่หรือผู้รับมอบอำนาจดังกล่าวสามารถดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องพึ่งอำนาจขององค์กรตุลาการ (judicial organization)

ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (liability for a wrongful act of official) นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ให้ความเห็นว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่อาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้น คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (เรื่องเสร็จที่ 781/2560) ดังนั้น คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงถือเป็นคำสั่งทางปกครอง (administrative act) นอกจากนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน (เรื่องเสร็จที่ 317/2556)

การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นี้ หน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจกระทำได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ (performance of duties) เท่านั้น ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ โดยทำให้บุคคลภายนอกเสียหาย (มาตรา 8) และกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย (มาตรา 10) ส่วนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยส่วนตัว ไม่ถือเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เป็นการทำละเมิดทางแพ่งที่หน่วยงานของรัฐต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้รับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามนัยมาตรา 12 โดยกำหนดให้มีการชำระเงินแล้ว หากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน และเจ้าหน้าที่ได้มีการหนังสือเตือนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ถ้ายังไม่มี การปฏิบัติตามคำเตือนอีก เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการ บังคับทางปกครอง (administrative enforcement measure) ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการยึดหรืออายัด ทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ ดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล

การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด ต้องรับผิดชอบชำระเงิสดังกล่าวมีประโยชน์แก่หน่วยงาน ของรัฐค่อนข้างมาก เนื่องจากการกำหนดให้ หน่วยงานของรัฐมีทางเลือกอีกทางหนึ่งที่จะได้รับ การชำระค่าสินไหมทดแทนซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ทาง ราชการดีกว่าที่จะต้องทำการฟ้องคดีให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำ ละเมิดชดเชยเงินดังในกรณีที่มิใช่การกระทำในการ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพราะบางกรณีกระบวนการต่าง ๆ รวมถึง ค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีนั้นอาจไม่คุ้มกับค่าสินไหม ทดแทนที่จะเรียกเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด

นอกจากนี้ ในการเรียกให้ชดเชยค่าสินไหม ทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐนั้น ศาลปกครองสูงสุด ยังวินิจฉัยโดยให้สิทธิแก่หน่วยงานของรัฐที่สามารถ ใช้ทั้งมาตรการบังคับทางปกครอง หรือจะใช้สิทธิ ทางศาลก็ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 128/2554) ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ก็ได้ ให้ความเห็นในกรณีนี้ว่า มาตรา 56 วรรคแรก แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจ ที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้ เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้

เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ ผู้ทำคำสั่งนั่นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือ ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่ง ทางปกครองดังกล่าว นอกจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ก็ไม่มีบทบัญญัติในมาตราอื่นใด หรือในกฎหมายอื่น ฉบับใดที่บัญญัติไว้ว่า การฟ้องคดีต่อศาลจะมีผลทำให้ ไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ดังนั้น โดยข้อกฎหมายแล้ว แม้จะมีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อ ศาลแพ่งหน่วยงานของรัฐยังคงสามารถที่จะใช้มาตรการ บังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ ซึ่งอยู่ในดุลพินิจที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาตามที่เห็นสมควร (เรื่องเสร็จที่ 548/2544)

วิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า ทั้งแนวคำวินิจฉัย ของศาลปกครองและแนวความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ให้ความเห็นในทำนองว่า หน่วยงาน ของรัฐอาจออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบชำระค่าสินไหม ทดแทนหรืออาจฟ้องคดีต่อศาลก็ได้

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 โดยข้อ 18 วรรคสอง กำหนดว่า เมื่อหน่วยงาน ของรัฐที่เสียหายสั่งการตามความเห็นของกระทรวง การคลังแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อกำหนดคำสั่ง ให้ผู้ต้องรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดี ต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐ จึงอาจดำเนินการโดยการออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิด ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาล หรืออาจ ดำเนินการทั้งสองกรณีก็ได้ และศาลปกครองได้วินิจฉัย ว่าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ของเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนออกขาย ทอดตลาดตามมาตรา 57 ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐนั้น จะเลือกฟ้องคดีต่อศาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทาง

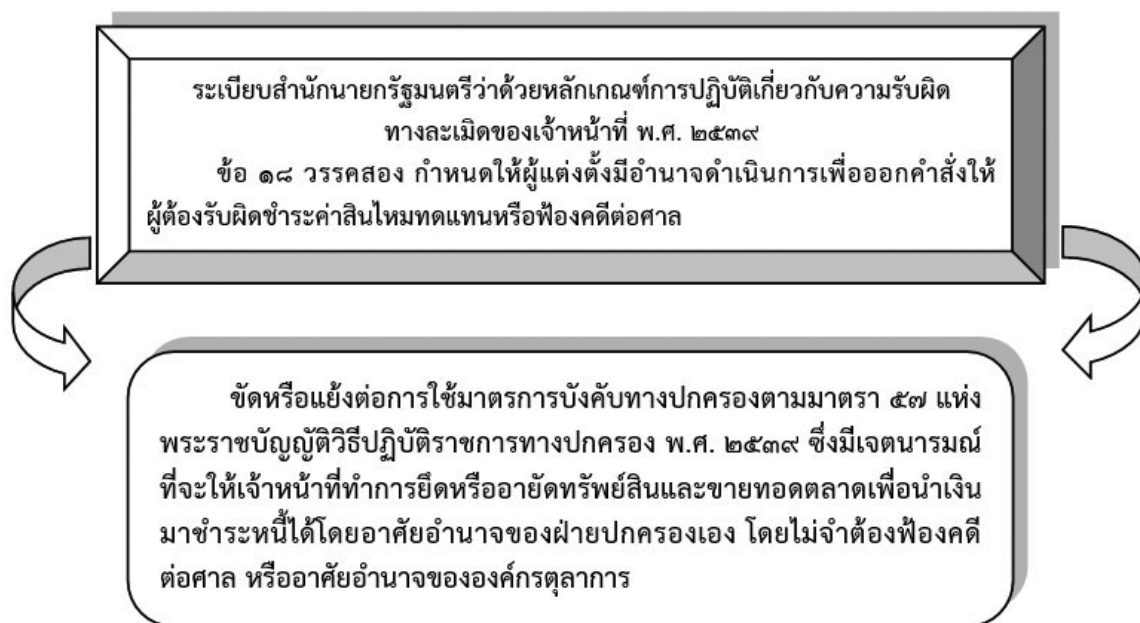
ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 166/2559)

หากวิเคราะห์ข้อ 18 วรรคสอง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วจะพบว่า การกำหนดให้ผู้แต่งตั้งมีอำนาจดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลนั้นมีความขัดหรือแย้งต่อการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะให้เจ้าหน้าที่ทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ดังกล่าวได้โดยอาศัยอำนาจของฝ่ายปกครองเอง โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล หรือ

อาศัยอำนาจขององค์กรตุลาการ

แต่หากปรากฏว่ามีข้อขัดข้องในการใช้บังคับกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ก็ไม่ควรตัดสินคดีที่ฝ่ายปกครองจะใช้สิทธิทางศาล เช่น กรณีปรากฏว่า ผู้ต้องชำระค่าสินไหมทดแทนนั้นถึงแก่ความตายโดยไม่ได้คดีใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งทายาทและผู้จัดการมรดกของผู้นั้นก็ไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนเช่นกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 420/2557)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อ 18 วรรคสองแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดหลักการซึ่งเป็นข้อยกเว้นในกรณีมีเหตุหรือข้อขัดข้องในการใช้บังคับกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองดังกล่าวไว้แต่ประการใด



ผังแสดงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๘ วรรคสอง มีความขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

4. ปัญหาการดำเนินคดีล้มละลายแก่เจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้หน่วยงานของรัฐ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 27 วางหลักว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะไม่สามารถชำระหนี้ได้ ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาผ่อนผันตามความเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด และต้องไม่ดำเนินคดีล้มละลายแก่ผู้นั้น แต่หากการไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤติด้อย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤติด้อย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน ให้หน่วยงานของรัฐส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีล้มละลาย

พิจารณาจากข้อ 27 นี้แล้วจะเห็นได้ว่า หากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายไม่สามารถชำระหนี้ได้ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจพิจารณาผ่อนผันการชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ตามความเหมาะสม (suitability) โดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด และห้ามดำเนินคดีล้มละลายแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น อย่างไรก็ตาม หากการไม่สามารถชำระหนี้ดังกล่าวได้นั้นเกิดจากการประพฤติด้อย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นหรือเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบกระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤติด้อย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายไม่ได้รับชำระหนี้ดังกล่าวครบถ้วน กรณีเช่นนี้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจดำเนินคดีล้มละลายแก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบได้ โดยส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีล้มละลายแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นแทน

ส่วนกรณีใดบ้างที่จะถือว่าเป็นการประพฤติด้อย่างร้ายแรง (gross misconduct) ของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤติด้อย่าง

ร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วนนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ให้ความเห็นว่า กรณีใดบ้างที่จะถือว่าเป็นการประพฤติด้อย่างร้ายแรงนั้นต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป เช่น การไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤติด้อย่างร้ายแรง อาจปรับได้กับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นหมกมุ่นในอบายมุขจนไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะชำระหนี้ได้ ส่วนกรณีที่จะถือว่าการกระทำใดเป็นการประพฤติด้อย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วนนั้น ก็ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป เช่นเดียวกัน เช่น เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ย้ายไปเสีย ช้อนเร้น หรือโอนทรัพย์สินไปให้แก่ผู้อื่น หรือแกล้งให้ตนเองเป็นหนี้จำนวนใดอันไม่เป็นจำนวนจริง (เรื่องเสร็จที่ 82/2542)

การดำเนินคดีล้มละลายกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น จะต้องเป็นการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (State official) เท่านั้น หากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบดังกล่าวพ้นจากสภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว การดำเนินคดีล้มละลายแก่บุคคลดังกล่าวจะไม่มีอยู่ในบังคับตามข้อ 27 ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นว่า เมื่อปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบไม่มีทรัพย์สินใด ๆ เพียงพอที่จะชำระหนี้ในมูลละเมิดให้แก่หน่วยงานของรัฐได้อีกทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบดังกล่าวได้พ้นจากการรับราชการทหารแล้ว การดำเนินการฟ้องคดีล้มละลายแก่ผู้ต้องรับผิดชอบในกรณีนี้จึงไม่มีอยู่ในข่ายบังคับของข้อ 27 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีที่เกี่ยวข้องกับนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ

ไม่อาจนำมาใช้กับบุคคลอื่นที่มีใช้เจ้าหน้าที่ได้ (เรื่องเสรีที่ 832/2541)

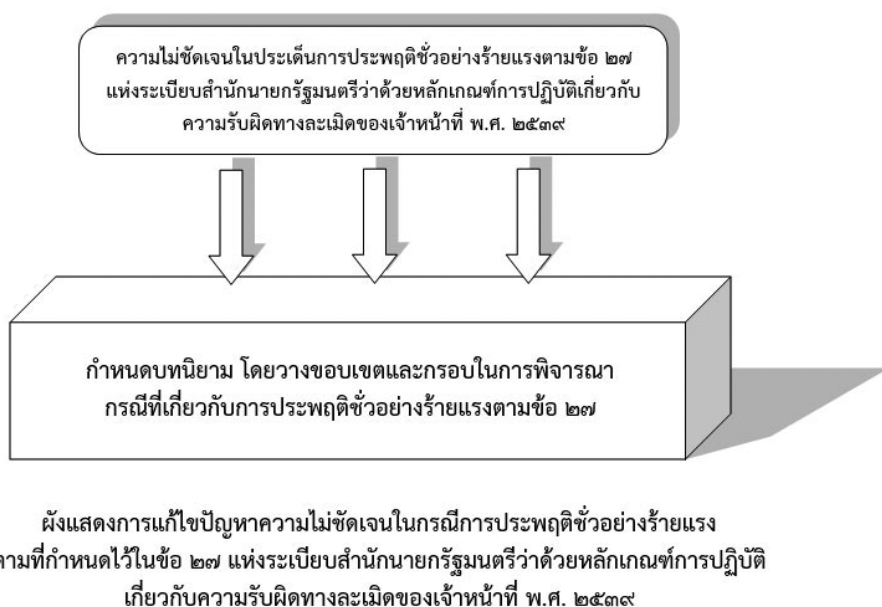
อย่างไรก็ตาม หากพิจารณากรณีที่กำหนดให้มีการดำเนินคดีล้มละลายแก่เจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ หากการที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วนนั้น ซึ่งตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ในเรื่องเสรีที่ 82/2552 ให้ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป ในประเด็นนี้ อาจจะก่อให้เกิดปัญหาการพิจารณาข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีและในแต่ละหน่วยงานของรัฐมีความแตกต่างกัน ซึ่งบางหน่วยงานของรัฐอาจเห็นว่าข้อเท็จจริงในกรณีหนึ่งเป็นความประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง แต่อีกหน่วยงานของรัฐอาจไม่ถือว่าเป็นความประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงก็ได้ เช่น กรณีที่พบว่าเจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นใช้เงินไปซื้อสุรามานึ่งขวดเพื่อดื่ม บางหน่วยงานของรัฐอาจเห็นว่ากระทำการดังกล่าวเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่โดยเหตุที่การดื่มสุราเป็นการกระทำที่ผิดศีลธรรมในทางศาสนาพุทธ แต่บางหน่วยงานของรัฐอาจไม่ถือว่าการซื้อสุราดื่มเพียงหนึ่งขวดนั้นเป็นความประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

ข้อ 27 กำหนดโดยนัยกว้างว่าการที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน และให้ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป กรณีนี้จึงเป็นการให้ดุลพินิจแก่ผู้มีอำนาจของหน่วยงานของรัฐแต่ละคนที่จะพิจารณาเองว่าพฤติการณ์ใดบ้างที่ถือเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง แนวทางการพิจารณาตาม

ข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป จึงทำให้เกิดการขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า โดยหลักการทางกฎหมายแล้ว ควรวางหลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้น สามารถที่จะรู้พอสมควรว่ามีกรณีใดที่ไม่ควรปฏิบัติบ้าง ซึ่งจะถือเป็นกรณีที่จะถูกดำเนินคดีล้มละลายได้ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติตนที่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามของข้อ 27 นี้ นอกจากนี้ ขอบเขตการพิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไปนั้น อาจทำให้ผู้มีอำนาจในแต่ละหน่วยงานของรัฐอาจใช้ดุลพินิจก้าวล่วงเข้าไปในเรื่องความประพฤติส่วนตัวของข้าราชการมากเกินไปจากในบางเรื่องได้

เนื่องจากข้อ 27 นี้ กำหนดไว้โดยนัยกว้าง และทำให้เกิดดุลพินิจของผู้มีอำนาจในแต่ละหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป กรณีนี้จึงไม่อาจถือเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะช่วยในการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตัดสินใจที่จะดำเนินคดีล้มละลายหรือไม่ดำเนินคดีล้มละลายแก่เจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ เพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีนี้จึงเห็นควรกำหนดให้มีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นรูปธรรม (concrete) มากกว่าที่กำหนดไว้ในข้อ 27 นี้ ซึ่งอาจจะต้องมีบทนิยามที่จะกำหนดขอบเขตแห่งการพิจารณาว่า การประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามนัยข้อ 27 มีขอบเขตและกรอบในการพิจารณาเช่นไรบ้าง ซึ่งอาจช่วยให้เกิดความชัดเจนกว่าเดิมและเป็นการทำให้ข้อ 27 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีความชัดเจนยิ่งขึ้น การดำเนินการที่ก่อให้เกิดความชัดเจนในกรณีนี้ยังถือเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ต้องชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐอีกด้วย



การวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรณีการพัฒนา ปรับปรุงกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการ บริหารพัสดุภาครัฐ

เดิมก่อนมีการยกร่างและประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 นั้น การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุนั้นเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายลำดับรอง (subordinate legislation) ตราขึ้นโดยนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) เพื่อให้เป็นระเบียบหลักที่ใช้บังคับแก่ส่วนราชการ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณ เงินกู้ และเงินช่วยเหลือ (ข้อ 6) ซึ่งส่วนราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม สำนักงาน หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (ข้อ 5) ซึ่งการพัสดุ (supplies) ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญในการบริหารงานของรัฐ และ

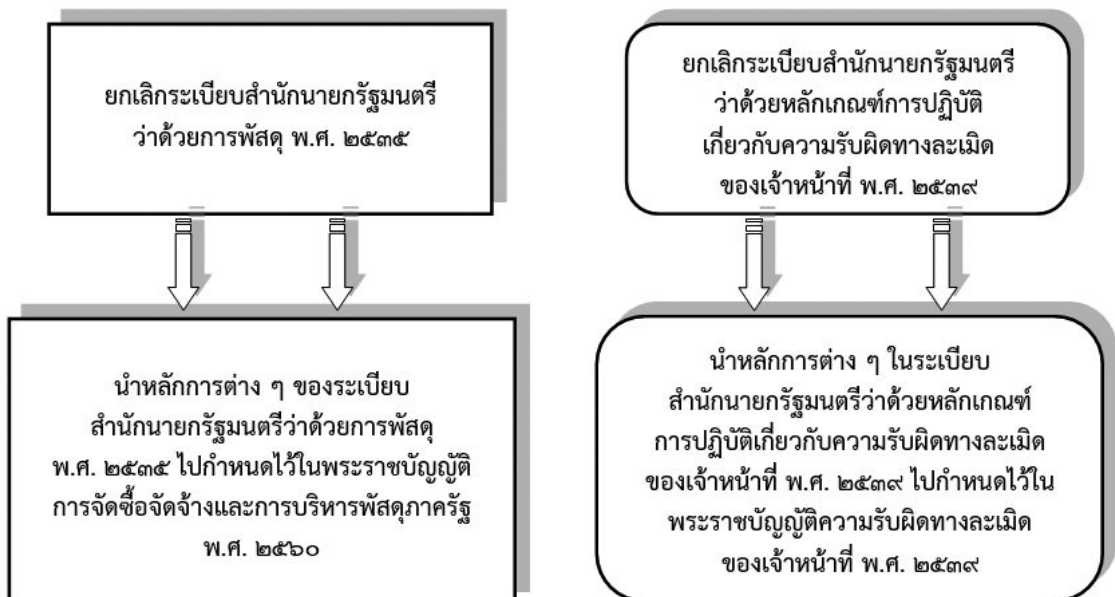
เป็นหลักการที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2554, หน้า 85) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมาจนถึงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2552 โดยต่อมาได้มีการยกร่างและประกาศใช้ (promulgation) พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการบริหารพัสดุในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อบัญญัติ และข้อกำหนดใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 3 จึงมีผลให้หน่วยงานของรัฐ (State agencies) ตามคำนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงาน

อิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อให้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีการปฏิบัติงานอันเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง (standard rule) เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ ซึ่งมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด โดยประสงค์จะให้เกิดความโปร่งใส (transparency) และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (fair competition) มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลัก

ธรรมาภิบาล (good governance) โดยส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

หากนำกรณีของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 โดยนำมาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วจะเห็นได้ว่า กรณีนี้อาจน่าแบบอย่างของการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายที่มีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และนำไปบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งกรณีนี้ก็อาจนำไปใช้ในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายความรับผิดทางละเมิด



ผังแสดงแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

ของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยอาจยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และนำข้อกำหนดต่าง ๆ ในระเบียบนี้ไปบัญญัติรวมไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งจะทำให้มีการแก้ไขปรับปรุงและพัฒนา

กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และยังเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่อันจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่กล้าตัดสินใจดำเนินงานอันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารงานแผ่นดิน ทำให้หลักเกณฑ์และการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้นซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, **กฎหมายปกครอง : พร้อมด้วย พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ร.บ.ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และ พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (แก้ไขและเพิ่มเติม), กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการกองวิชาการ, 2542.
- จิต เศรษฐบุตร, **หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด**, พิมพ์ครั้งที่ 6, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2550.
- จิตติ ติงศภัทัย และ ยล ชีรกุล, **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 241 ถึง มาตรา 452**, พระนคร: เนติบัณฑิตยสภา, 2503.
- จิตติ ติงศภัทัย, **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึงมาตรา 452**, พิมพ์ครั้งที่ 4 (แก้ไขเพิ่มเติม), กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์, **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 11, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์, **คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่**, พิมพ์ครั้งที่ 6, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, **สัญญาทางปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554.
- ประยูร กาญจนดุล, **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- ปรีชา สุขะ, **ปัญหาการควบคุมและตรวจสอบการออกกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง: ศึกษากรณีการเพิกถอนกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง**, สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2557.
- พลประสิทธิ์ ฤทธิ์รักษา, **คำอธิบายหลักกฎหมายพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539**, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2539.
- เพ็ง เพ็งนิต, **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่**

และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (แก้ไขเพิ่มเติม), กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2545.

ไพจิตร บุญญพันธ์, **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด: พร้อมด้วยภาคผนวกตารางความรับผิดต่าง ๆ คำสั่งใหม่ทดแทนและนรโทษกรรม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหลักกฎหมายลักษณะละเมิดข้อสันนิษฐานความผิดทางกฎหมาย** พร้อมด้วยภาคผนวก, พิมพ์ครั้งที่ 12 (แก้ไขเพิ่มเติม), กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2551.

มนัส แจ่มเวหา, **การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (Legal development about liability for wrongful act of official law)**, กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2551.

มานิตย์ จุมปา, **คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (แก้ไขเพิ่มเติม), กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

มานิตย์ จุมปา, **คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง**, กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2546.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป**, กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์, 2554.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (แก้ไขเพิ่มเติม), กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549.

วิษัญชัย ธรรมประดิษฐ์, **สารานุกรมเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539**, กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2544.

ศันท์กรณ โสทธิพันธ์, **คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่งและลามิควรได้ (มูลหนี้ 2) พร้อมคำอธิบายในส่วนของพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 และกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้อง**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (แก้ไขเพิ่มเติม), กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.

ศักดิ์ สนองชาติ, **คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดและความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539**, พิมพ์ครั้งที่ 4 (แก้ไขเพิ่มเติม), กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2540.

สถิตย์ เล็งไธสง, **ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ (พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539)**, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540.

สมยศ เชื้อไทย, **ความรู้กฎหมายทั่วไป คำอธิบาย วิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป**, พิมพ์ครั้งที่ 16 (แก้ไขเพิ่มเติม), กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553.

สำนักงานศาลปกครอง, **กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**, กรุงเทพฯ: ร้านสวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2547.

สุมาลี วงษ์วิจิต, **กฎหมายว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลามิควรได้ (Law of tort, management of affairs without mandate undue enrichment)**, พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ: ภาควิชากฎหมายแพ่ง

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548.

สุขุม ศุภนิติย์, **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (แก้ไขเพิ่มเติม), กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2543.

อนุชา สุนสวัสดิกุล, **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่: ปัญหาในทางปฏิบัติและหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง**, นนทบุรี: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

อำพน เจริญชีวินทร์, **หลักกฎหมายละเมิดทางปกครอง : ละเมิดทางปกครอง การกระทำละเมิดทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกระทำละเมิดทางปกครองของหน่วยงานทางปกครอง ความรับผิด กำหนดเวลาฟ้องคดี**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (แก้ไขเพิ่มเติม-ปรับปรุงใหม่), กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2549.

กมลชัย รัตนสากววงศ์, “สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539”, **เอกสารคำบรรยาย**, วันพุธที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540, นนทบุรี: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2540.

โกมล จิรัชัยสุทธิกุล, “ปัญหาการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการทุจริตต่อหน้าที่”, **เอกสารสำนักกฎหมายปกครอง**, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2553.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “บันทึก เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เอกสารประกอบการพิจารณา คำร้องทุกข์ของนายวิชัย วิทยากุล)”, **วารสารกฎหมายปกครอง**, เล่ม 5, พ.ศ. 2529.

ฐิติพร ลิ้มแหลมทอง, “การแบ่งแยกความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่และมีใช้การปฏิบัติหน้าที่”, **ดุลพินิจ**, เล่ม 2, ปีที่ 52 พฤษภาคม-สิงหาคม 2548.

ตรีเพชร จิตรมहिมา, “หลักเกณฑ์การวินิจฉัยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539”, **วารสารนิติพัฒนินิต**, ปีที่ 1, ฉบับปฐมฤกษ์, มิถุนายน, 2555, กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555.

พัชมา จิตรมहिมา, “ทิศทางแห่งการพัฒนากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”, **เอกสารสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา**, เผยแพร่ในเว็บไซต์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2558.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”, **วารสารนิติศาสตร์**, ปีที่ 28, ฉบับที่ 2, มิถุนายน 2541.

ฤทัย หงส์สิริ, “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539”, **วารสารการพาณิชย์**, ปีที่ 19, ฉบับที่ 2, สิงหาคม 2543.

Edward Arkwright, Franck Baron, Jean-Luc Boeuf, et al., **Les institutions de la France**, Paris: la Documentation française, Dalloz, Coll. « Découverte de la vie publique », 2004.

Georges Dupuis, Marie-José Guédon et Patrice Chrétien, **Droit administratif**, 7^e édition, Paris: Armand Colin, Coll. « U. Droit », 2007.

Jean-Claude Ricci, **Droit administratif**, 6^e édition, Paris : Hachette supérieur, DL., Coll. « Les Fondamentaux. Droit-Sciences politiques », 2008.

- Jean-François Lachaume, **Droit administratif**, 13^e édition, Paris : Presses Universitaires de France, Coll. « Thémis. Les Grandes décisions de la jurisprudence », 2002.
- Jean Rivero et Jean Waline, **Droit administratif**, 18^e édition, Paris : Dalloz, Coll. « Précis Dalloz. Droit public-Science politique », 2000.
- Joël Mekhantar, **Droit politique et constitutionnel**, 2^e édition, Paris : Éditions ESKA, Coll. « Droit public et sciences politiques », 1998.
- John G. Fleming, **The law of torts**, 6th edition, Sydney:
- Pierre-Laurent Frier et Jacques Petit, **Droit administratif**, 10^e édition, Issy-les-Moulineaux : Lextenso édition, Coll. « Domat droit public », 2015.
- Pierre Lerat, **Vocabulaire du juriste débutant : décrypter le langage juridique**, Paris : Ellipses, 2007.
- Pierre Serrand, **Droit administratif, Tome I, Les actions administratives**, Paris : Presses universitaires de France, Coll. « Droit administratif », 2015.
- The Law Book, 1983. Marcel Sousse, **Droit public des contrats de construction**, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, Coll. « Systèmes », 1998.