

ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กับความมั่นคง
ในการปฏิบัติหน้าที่

โดย

นายธีระศักดิ์ ตระกูลอินทร์
อัยการผู้เชี่ยวชาญ รองเลขาธิการอัยการสูงสุด

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 59
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2559 – 2560

บทคัดย่อ

เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กับความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

ผู้วิจัย นายธีระศักดิ์ ตระกูลอินทร์

หลักสูตร วปอ.

รุ่นที่ ๕๙

เอกสารวิจัยฉบับนี้ เป็นกรณีศึกษาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กับความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ โดยที่ในอดีตนั้นความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายอยู่ภายใต้ความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดโครงสร้างความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยมีสาระสำคัญคือ

๑. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิด เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัว ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒. หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

๓. เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต้องรับผิดเฉพาะกรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และกรณีนี้ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้เสียหาย เพราะผู้เสียหายยังคงได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหายจากหน่วยงานของรัฐโดยตรง

๔. เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอาจไม่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนโดยหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาความร้ายแรงแห่งละเมิด ความเป็นธรรมในแต่ละกรณี และถ้าการละเมิดเกิดจากความรีบหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมให้หักส่วนความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

๕. กรณีการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน ไม่ให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น โดยกำหนดให้มีระเบียบ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดสามารถผ่อนชำระเงินที่ต้องรับผิดนั้นได้ตามรายได้ ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบ

๖. ผู้เสียหายจากการถูกรับผิดชอบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ สามารถยื่นคำขอรับชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐได้ด้วย นอกจากการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดโครงสร้างดังกล่าว เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับเจ้าหน้าที่ในการกล้าที่จะปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้รับความคุ้มครองมากกว่าความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยให้หน่วยงานของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ด้วย ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ไม่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของผู้เสียหายแต่อย่างใด

ทั้งนี้ผู้เสียหายยังคงได้รับสิทธิการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่เสียหายเช่นเดิม แต่ยังเพิ่มทางเลือกให้ผู้เสียหายยื่นคำขอรับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐได้ด้วย

เมื่อศึกษารายละเอียดในการปฏิบัติ พบว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีความซับซ้อนที่ต้องเชื่อมโยงกฎหมายอื่นหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพนอก จากนี้แล้วยังมีแนวทางปฏิบัติของกระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางกำหนดแนวทางกรณีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจขัดแย้งกับหลักการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และแนวคำพิพากษาคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอในรายละเอียดไว้แล้วในเอกสารวิจัยฉบับนี้

คำนำ

อาชีพการรับราชการถูกมองว่าเป็นอาชีพที่มีความมั่นคงและสร้างคุณประโยชน์ให้กับประเทศชาติ สามารถสร้างความเป็นธรรมให้กับสังคมที่อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขแต่ขณะเดียวกันการดำเนินการนั้นต้องใช้อำนาจตามกฎหมาย เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าวและการใช้อำนาจนั้นบางครั้งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่นได้ ไม่ว่าจะโดยจงใจหรือเกิดจากการกระทำโดยประมาทก็ตามซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความเสียหายนั้นต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลภายนอกและความเสียหายที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวนี้อยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ใช้บังคับทั้งกับเอกชนและภาครัฐ โดยสาระสำคัญคือ ผู้กระทำให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายโดยเต็มจำนวน และในกรณีมีผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหลายคนบุคคลเหล่านั้นต้องรับผิดชอบร่วมกันอย่างลูกหนี้ร่วม ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความไม่เชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่กล้าตัดสินใจในการทำงานด้วยเกรงว่าหากเกิดความเสียหายแล้ว จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นแต่เพียงฝ่ายเดียวและเต็มจำนวน ความเสียหายดังกล่าวก่อให้เกิดผลเสียต่อการปฏิบัติราชการ ด้วยเหตุนี้จึงมีมาตรการกฎหมายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติราชการให้แก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ใช้มานานประมาณ 20 ปีแล้ว จึงควรพิจารณาว่ากฎหมายฉบับนี้สร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติราชการให้กับเจ้าหน้าที่และสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ได้รับความเสียหายด้วยหรือไม่ นอกจากนี้แล้วในการนำกฎหมายฉบับนี้มาใช้บังคับ ควรมีการปรับปรุงแก้ไขอย่างไร เพื่อให้เป็นผลดีมากยิ่งขึ้น เพราะกฎหมายฉบับนี้มีผลกระทบอย่างกว้างในการปฏิบัติราชการ ผู้วิจัยจึงเสนอผลการวิจัยฉบับนี้โดยคาดว่าจะได้รับความรู้ความเข้าใจโครงสร้างของกฎหมายฉบับนี้และนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

(นายธีระศักดิ์ ตระกูลอินทร์)
นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 59
ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ค
สารบัญ	ง
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๒
ขอบเขตของการวิจัย	๒
วิธีดำเนินการวิจัย	๒
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๓
คำจำกัดความ	๓
บทที่ ๒ แนวคิด ความหมายและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง	๔
ความหมายของการละเมิด	๔
ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติราชการตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์	๗
การกำหนดสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิด	
ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	๘
การใช้สิทธิไล่เบี้ย	๑๐
อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน	๑๒
ขั้นตอนการนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรม และการอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาของศาล	๑๒
การบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลยุติธรรม	๑๓
บทที่ ๓ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ	
ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙	๑๔
การกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	๑๖
การใช้สิทธิไล่เบี้ย	๑๖
อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติ	
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙	๑๗
ขั้นตอนการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองและการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาล	๑๘
การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	๑๙
การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาล	๒๑

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
การบังคับคดีตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	๒๒
บทที่ ๔ การเปรียบเทียบและกรณีศึกษา	๒๓
ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีศึกษา	๒๓
ประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่ได้รับตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	๓๗
ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	๔๕
ปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	๔๗
การบังคับทางปกครอง	๔๘
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	๕๐
สรุป	๕๖
ข้อเสนอแนะ	๕๗
บรรณานุกรม	๖๑
ประวัติย่อผู้วิจัย	๖๒

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจัยการตัดสินใจเข้ารับราชการที่สำคัญส่วนหนึ่งคือความมั่นคงในอาชีพราชการซึ่งถูกมองว่ามีความมั่นคงมากกว่าเอกชน เป็นอาชีพที่มีเกียรติและสามารถเลี้ยงชีพตนเองได้จนเกษียณราชการ ในอดีตการปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน ข้าราชการเป็นผู้ถือคำสั่งให้ประชาชนปฏิบัติ ต่อมาเมื่อประชาชนมีความรู้มากขึ้น การติดต่อสื่อสารมีความเจริญมากยิ่งขึ้น นักวิชาการของประเทศไทยได้รับอิทธิพลความคิดมาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จนกระทั่งนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงระบบศาลในประเทศไทย ซึ่งแต่เดิมเป็นระบบศาลเดี่ยวคือศาลยุติธรรม (ไม่รวมถึงกรณีศาลทหารซึ่งมีลักษณะพิเศษเฉพาะกรณีตามที่กฎหมายบัญญัติไว้) เป็นระบบศาลคู่คือศาลยุติธรรมและศาลปกครอง มีการเปลี่ยนแปลงระบบความคิดทัศนคติในระบบการปฏิบัติราชการ และนำไปสู่การตรากฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมมากขึ้นจากเดิม คือพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ผู้วิจัยมีเหตุผลให้เชื่อว่ากฎหมายฉบับนี้ มีความสำคัญยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเนื่องจาก ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น หากเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีความสุจริตย่อมไม่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญา ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ประจักษ์ในระบบราชการของประเทศไทย คือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการจนเกษียณอายุราชการ โดยไม่เคยถูกดำเนินคดีอาญา แต่หากพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้นเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงซึ่งอาจสร้างความเสียหายกับประชาชนเหล่านั้น และเมื่อประชาชนเหล่านั้นเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้หรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งสังกัดอยู่ชดใช้ความเสียหายอันเป็นความรับผิดชอบทางละเมิด หรือกรณีการปฏิบัติหน้าที่ราชการก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของรัฐเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งชดใช้ความเสียหายอันเป็นความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลต่อความเชื่อมั่นในการปฏิบัติราชการเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เกิดความไม่แน่ใจในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบราชการ และประชาชน ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาทำการศึกษาว่าตลอดระยะเวลา ๒๐ ปี ที่กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับนั้น กฎหมายฉบับนี้สร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ให้กับเจ้าหน้าที่ และประชาชนผู้ได้รับความเสียหาย สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้หรือไม่ และหากกฎหมายฉบับนี้ยังมีข้อควรแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและระบบราชการที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตลอดระยะเวลา ๒๐ ปี ที่ผ่านมามีการ

แก้ไขอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่เกิดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ และประชาชนเกิดความเชื่อมั่นว่า เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นกับตนเองแล้วจะได้รับการชดใช้ความเสียหายจากหน่วยงานของรัฐ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. วิจัยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ในกรอบของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กระบวนการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้ได้รับความเสียหาย อายุความ การใช้สิทธิเรียกร้อง การอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การบังคับคดี การนำคดีขึ้นสู่ศาล
๒. ศึกษาความเชื่อมั่นของประชาชนผู้ได้รับความเสียหายต่อกฎหมายฉบับนี้
๓. ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรคของกฎหมายฉบับดังกล่าว

ขอบเขตของการวิจัย

๑. วิจัยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ในกรอบของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กระบวนการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้ได้รับความเสียหาย อายุความ การใช้สิทธิเรียกร้อง การอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การบังคับคดี การนำคดีขึ้นสู่ศาล
๒. มุ่งเน้นการวิจัยเฉพาะโครงสร้างทางกฎหมายที่มีผลในทางปฏิบัติตามสถานการณ์ในปัจจุบัน ไม่มุ่งเน้นทฤษฎีกฎหมายของต่างประเทศ
๓. การเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของกฎหมาย มุ่งเน้นในการปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่ผู้วิจัยมุ่งเน้นการอธิบายความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ประกอบพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ เฉพาะการบังคับคดีให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน วิเคราะห์แนวคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในแต่ละส่วน เพื่อชี้ให้เห็นแนวทางการปฏิบัติ ปัญหาและอุปสรรคที่ควรได้รับการแก้ไข

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ได้รับรู้ แนวคิด วิธีปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ และการบังคับคดีตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ผลกระทบที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่เพียงใด

๒. เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคู่กรณี การบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ และให้ประชาชนเชื่อมั่นในการได้รับความคุ้มครองจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ

คำจำกัดความ

ละเมิด	หมายถึง	ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด
ความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่	หมายถึง	มีความเชื่อมั่นว่าการใช้อำนาจหน้าที่โดยสุจริตตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครองจากหน่วยงานของรัฐในการชดเชยค่าสินไหมทดแทน

บทที่ ๒

แนวคิด ความหมายและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

ความหมายของการละเมิด

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ไม่ได้กล่าวว่าละเมิดมีความหมายอย่างไร และโดยที่กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายปกครอง ซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับอื่นด้วย ทั้งการออกคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองขั้นตอนการนำคดีขึ้นสู่ศาล รวมทั้งหลักเกณฑ์ทั่วไปของการละเมิดซึ่งเป็นสาระสำคัญของการศึกษาฉบับนี้ ดังนั้นการศึกษาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ จึงต้องศึกษากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง คือ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะ ๕ ละเมิด

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙

พัฒนาการของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มีที่มาจากระบบการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งต้องใช้อำนาจทางกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งต่อเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ และกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณา กรณีดังกล่าวนี้คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อมาจึงมีแนวความคิดเรื่องกฎหมายปกครอง และความเป็นธรรมที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ จึงมีการแยกเรื่องความความรับผิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ ออกมาเป็นพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ดังนั้นในเบื้องต้นจึงต้องทำความเข้าใจในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ ๕ ละเมิด

ละเมิด เป็นความรับผิดทางแพ่งซึ่งแตกต่างจากความรับผิดทางอาญา มุ่งควบคุมการกระทำของบุคคล เพื่อให้เกิดความสงบสุขในสังคม เป็นการใช้อำนาจรัฐควบคุมบุคคลในสังคม ซึ่งหากบุคคลใดไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ต้องถูกลงโทษ และการลงโทษในทางอาญามีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้รับโทษกลับตัวเป็นคนดี เพื่อเป็นการข่มขู่ผู้รับโทษและคนอื่นๆให้กระทำการฝ่าฝืนอย่างเดียวกันนั้นอีก เพื่อให้สังคมปลอดภัยโดยการตัดผู้ถูกลงโทษออกจากสังคมชั่วคราว (กรณีโทษจำคุก) และเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทนให้ชุมชน และแก้ผู้เสียหายในการกระทำผิดกฎหมายอาญาของผู้กระทำผิด^๑ ซึ่งบทกำหนดโทษตามกฎหมายอาญา คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ทรัพย์ ส่วนความรับผิดในทางแพ่งมุ่งคุ้มครองบุคคลในสังคม เพื่อมิให้บุคคลอื่นก้าวล่วงสิทธิซึ่ง

^๑ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค ๑. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔). หน้า ๙.

บุคคลนั้นมีอยู่ตามที่กฎหมายรับรองไว้ เป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคล หากผู้ใดก่อให้เกิดความเสียหาย ต้องชดใช้ค่าเสียหาย เพื่อให้ผู้ได้รับความเสียหายกลับสู่ฐานะเดิม

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ ไม่ได้ให้คำนิยามของละเมิดไว้โดยตรง แต่ได้กำหนดลักษณะของละเมิดว่า มีผู้กระทำซึ่งใช้คำว่า “ผู้ใด” ในทางกฎหมายแล้วคำว่าผู้ใดหมายถึงบุคคล ซึ่งอาจเป็นคนธรรมดา หรือนิติบุคคลก็ได้ ลักษณะของการกระทำคือ “จงใจ” ซึ่งหมายถึงมีเจตนาในการกระทำนั้น ซึ่งคำว่า “เจตนา” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “การกระทำโดยเจตนาได้แก่กระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะที่เดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผล หรือย่อมเล็งเห็นผลของการ กระทำนั้น” คำว่ารู้สำนึกในการกระทำ ย่อมหมายถึงรู้ว่าตนเองกำลังทำอะไรอยู่ ต้องมีสติสัมปชัญญะในการกระทำ คำว่า “ประสงค์ต่อผล” ย่อมหมายความว่า ต้องการให้เกิดผลจากการกระทำของผู้นั้น คำว่า “เล็งเห็นผล” หมายความว่าเล็งเห็นได้ว่าผลนั้นจะเกิดขึ้นได้อย่างแน่นอน เท่าที่จิตใจของบุคคล ในฐานะเช่นนั้นจะเล็งเห็นได้^๒ คำว่า “ประมาทเลินเล่อ” ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้บัญญัติความหมายไว้โดยเฉพาะ แต่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ วรรคสี่ บัญญัติว่า การกระทำโดยประมาท ได้แก่ การทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่” จากบทบัญญัติกระทำโดยประมาท จึงอาจสรุปได้ว่า เป็นการกระทำโดยไม่เจตนาแต่ขาดความระมัดระวัง โดยเปรียบเทียบการกระทำของผู้กล่าวหาว่ากระทำโดยประมาท กับบุคคลที่สมมุติขึ้นโดยบุคคลนี้เป็นบุคคลทั่วไปที่เรียกว่า “วิญญูชน” พิจารณาว่าในพฤติการณ์ตามข้อเท็จจริงเดียวกันนี้ บุคคลโดยทั่วไปที่มีเพศ อายุ สามัญสำนึกเดียวกันนั้น ควรปฏิบัติต่อเหตุการณ์เดียวกันอย่างไร ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบแล้ว สรุปได้ว่า “วิญญูชน” ย่อมปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำโดยประมาท กรณีนี้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำโดยประมาท แต่หากสรุปได้ว่า “วิญญูชน” ย่อมไม่ปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำโดยประมาท กรณีนี้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำโดยประมาท เช่นนาย ก. ขับรถยนต์โดยสารประจำทางขึ้นบนภูเขาสูง เมื่อถึงทางเลี้ยวโค้ง นาย ก. ไม่ลดความเร็วของรถยนต์ ทำให้ไม่สามารถควบคุมรถยนต์ให้อยู่บนถนนได้ และรถยนต์ลื่นไถลตกลงไปข้างทางมีผู้ได้รับบาดเจ็บ เมื่อเปรียบเทียบการขับรถยนต์ของนาย ก. กับวิญญูชนทั่วไปแล้ว การขับรถยนต์ขึ้นบนภูเขาสูง เมื่อถึงทางเลี้ยวโค้งย่อมต้องลดความเร็วของรถยนต์ เพื่อให้สามารถควบคุมรถยนต์ให้อยู่บนถนนได้ ดังนั้นการกระทำของนาย ก. จึงเป็นการกระทำโดยประมาท

ข้อพิจารณาต่อไปคือ การกระทำโดยประมาทนั้นต้องทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น หากมีการกระทำโดยประมาทแต่ยังไม่ทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น กรณีนี้ยังไม่ถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทที่ผู้กระทำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ความเสียหายที่เกิดขึ้นนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ ได้บัญญัติไว้อย่างกว้างคือ ความเสียหายต่อ ชีวิต ร่างกาย อนามัย

^๒ เรื่องเดียวกัน. หน้า ๑๕๐.

เสรีภาพ ทรัพย์สิน ตลอดจนสิทธิของผู้ถูกระทำละเมิด ซึ่งกล่าวได้ว่า เป็นการคุ้มครองอย่างกว้างทั้งรูปธรรมที่เห็นได้ชัดเจน และนามธรรมในเรื่องสิทธิต่างๆ

ความรับผิดกรณีผู้กระทำละเมิดหลายคน

ความรับผิดกรณีผู้กระทำละเมิดหลายคนนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือร่วมกันทำละเมิด กรณีนี้จะเกิดขึ้นได้กับการจงใจกระทำความผิด ซึ่งผู้กระทำความผิดอาจมีหลายคนตกลงใจร่วมกันกระทำละเมิดต่อบุคคลหนึ่ง บุคคลใด ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลก็ได้ เช่น นายหนึ่ง นายสอง และนายสาม ตกลงใจร่วมกันไปทำร้ายร่างกายนายเอจนได้รับบาดเจ็บ กรณีตามตัวอย่างนี้ นายหนึ่ง นายสอง และนายสาม จงใจกระทำละเมิดต่อนายเอ เป็นการร่วมกันกระทำความผิดทั้งสามคน ส่วนกรณีร่วมกันละเมิดโดยประมาทเลินเล่อ นั้น โดยพฤติการณ์ของคดีย่อมไม่อาจร่วมกันกระทำโดยประมาท เพราะหากมีการร่วมกันกระทำการโดยอ้อมเป็นการจงใจกระทำการนั้น ทั้งนี้การร่วมกันกระทำโดยประมาทไม่อาจเกิดขึ้นได้ตามพฤติการณ์ แต่อาจเป็นกรณี ต่างคนต่างกระทำการโดยประมาท แต่การกระทำโดยประมาทของแต่ละบุคคลนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่นได้เช่นกัน เช่น นายหนึ่งเติมน้ำมันรถยนต์จนเต็มถังจากถังน้ำมันรถยนต์ จนทำให้พื้นผิวสถานีบริการน้ำมัน มีคราบน้ำมันจำนวนมาก แต่กลับปล่อยทิ้งไว้ไม่ทำการเก็บกวาดให้เรียบร้อย ส่วนนายสองนำรถยนต์เข้ามาเติมน้ำมัน แล้วสูบบุหรี่ในสถานีบริการน้ำมันแล้วทิ้งก้นบุหรี่ลงบนพื้นที่มีน้ำมันอยู่ ทำให้เกิดประกายไฟลุกไหม้ เกิดการระเบิด เสียหายอย่างรุนแรง ตามตัวอย่างนี้เห็นได้ว่าทั้งนายหนึ่ง และนายสองไม่จงใจให้เกิดความเสียหาย แต่เพราะการกระทำโดยประมาทของแต่ละคนส่งผลให้เกิดความเสียหายดังกล่าว

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๕ บัญญัติว่า “นายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น” บทบัญญัตินี้เป็นข้อกำหนดของกฎหมายให้นายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างกระทำละเมิดต่อบุคคลอื่น แต่มีเงื่อนไขว่าต้องเป็นกรณีลูกจ้างกระทำในทางการที่จ้าง หากปรากฏว่าลูกจ้างกระทำละเมิดต่อบุคคลอื่น ซึ่งมีใช่ทางการที่จ้างแล้ว นายจ้างไม่ต้องร่วมรับผิดชอบด้วย เช่น นายหนึ่ง เป็นลูกจ้างของบริษัท เอ จำกัด มีหน้าที่ขับรถบรรทุกสินค้าไปส่งตามคำสั่งของบริษัท เอ จำกัด นายหนึ่งขับรถบรรทุกสินค้าเฉี่ยวชนรถจักรยานยนต์ของนาย บี ได้รับความเสียหาย ดังนี้ บริษัท เอ จำกัด ต้องร่วมกับนายหนึ่งชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้กับนายบี แต่หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายหนึ่งนำรถยนต์บรรทุกสินค้าไปใช้บรรทุกของใช้ส่วนตัวเพื่อนำกลับต่างจังหวัด ดังนี้ เป็นกรณี นายหนึ่งนำรถยนต์ไปใช้ส่วนตัวมิใช่ในทางการที่จ้าง เมื่อเกิดอุบัติเหตุดังกล่าว บริษัท เอ จำกัด ไม่ต้องร่วมรับผิดชอบกับนายหนึ่งในผลแห่งการละเมิดนั้น

ภายหลังจากนายจ้างร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งการละเมิดแล้วนายจ้างเกิดสิทธิไล่เบี้ยเอาค่าสินไหมทดแทนได้เพียงใด กรณีนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๖ บัญญัติว่า “นายจ้างซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอก เพื่อละเมิดอันลูกจ้างได้ทำนั้น ชอบที่จะได้ชดเชยจากลูกจ้างนั้น” หมายความว่า เมื่อนายจ้างได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายจากการที่ลูกจ้างได้ทำละเมิดนั้น นายจ้างสามารถเรียกร้องให้ลูกจ้างชดเชยค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนที่นายจ้างได้จ่ายไป

ตามบทบัญญัติ มาตรา ๔๒๕ และมาตรา ๔๒๖ มีข้อพึงสังเกต กรณีหน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดชอบเพียงใด เนื่องจากก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับนั้น กรณีการกระทำละเมิด ต้องใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับเช่นนั้น ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่หลายสถานะ เจ้าหน้าที่บางคนเป็นข้าราชการ และเจ้าหน้าที่บางคนเป็นลูกจ้าง กรณีลูกจ้างหน่วยงานของรัฐทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ย่อมอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๕ และมาตรา ๔๒๖

“หน่วยงานของรัฐหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายรับผิดชอบตาม มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในฐานะข้าราชการเป็นผู้แทนของส่วนราชการซึ่งเป็นนิติบุคคล เมื่อผู้แทนทำละเมิดในการทำงานภายในกรอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล จึงเสมือนส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคลทำเอง ส่วนราชการจึงต้องรับผิดชอบ ตามมาตรา ๗๖ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^๓ ตายนัยพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๑๒/๒๕๙๗

ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติราชการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จากการนำเสนอความหมายของละเมิดในเบื้องต้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วนั้น ในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ก่อนมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ใช้บังคับนั้น ความหมายของละเมิดอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าว แม้ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ใช้บังคับแล้ว แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ ไม่ได้บัญญัติความหมายของละเมิดไว้เฉพาะ ดังนั้นความหมายของละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ จึงต้องนำมาใช้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ด้วย ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ใช้บังคับแล้ว กฎหมายฉบับนี้เป็นเพียงกำหนดในรายละเอียดของความรับผิดของเจ้าหน้าที่ และการบังคับใช้ค่าเสียหาย ส่วนหลักการสำคัญของละเมิดยังคงเป็นเช่นเดิม นอกจากนี้แล้ว ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ยังมีการแบ่งแยกเป็นสองส่วน โดยส่วนหนึ่งอยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ และอีกส่วนหนึ่งอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะได้นำเสนอตามลำดับต่อไป

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ อาจเกิดขึ้นได้สองกรณีสำคัญคือ การใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และการกระทำละเมิด ซึ่งมีได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยตรง แต่สืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ขับรถยนต์ของหน่วยงานของรัฐไปประสพอุบัติเหตุ ชนรถยนต์ของบุคคลอื่น หรือกรณีแพทย์ทำการวินิจฉัยผ่าตัดคนไข้ผิดจากจุดที่กำหนดไว้ ทั้งสองกรณีตามตัวอย่างนี้ได้มีแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล และศาลปกครองวางแนวคำวินิจฉัยว่า เป็นการกระทำ “ละเมิดทางกายภาพ” ซึ่งอยู่ภายใต้ศาลยุติธรรม

^๓ ศันสน์ภรณ์(จำปี) โสทธิพันธ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลามมิควรรู้ได้. (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, ๒๕๕๓). หน้า ๒๐๕.

การกระทำละเมิดต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือมีการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อไว้แล้วในเบื้องต้น ในส่วนนี้จึงขอขยายความว่า “การกระทำ” คือกรณีอย่างไร

“การกระทำ” มิได้หมายความเฉพาะเพียงการเคลื่อนไหวเท่านั้น เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญา ๕๙ วรรคท้ายบัญญัติว่า “การกระทำให้หมายความรวมทั้งการให้เกิดผลอันหนึ่งอันใดโดยงดเว้นการที่จักต้องกระทำเพื่อป้องกันผลนั้นด้วย” ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด แต่ไม่ได้กระทำการนั้น เมื่อเกิดความเสียหายเกิดขึ้นย่อมถือว่าเป็นการกระทำละเมิดด้วยเช่นกัน

กรณีการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น หรือหน่วยงานของรัฐก็ตาม เมื่อเป็นกรณีภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้กระทำละเมิดต้องร่วมรับผิดชอบทุกคน ในลักษณะของลูกหนี้ร่วมกันรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย เช่นกรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้าราชการ ไปปฏิบัติราชการ ข้าราชการผู้อื่นเสียหาย ซึ่งถือว่าเป็นการทำละเมิดทางกายภาพนี้ ผู้เสียหายสามารถเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานของรัฐร่วมกันรับผิดชอบค่าเสียหายได้ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าเมื่อใดก็ตามที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในมูลละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นตกอยู่ในฐานะ ลูกหนี้ชั้นต้น ซึ่งต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

การกำหนดสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ตามที่ได้นำเสนอเบื้องต้นแล้วว่า การกระทำละเมิดต้องก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น และความเสียหายนั้น ต้องเป็นความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งผู้กระทำละเมิดต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ ในส่วนนี้จึงนำเสนอการกำหนดค่าสินไหมทดแทน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๓๘ ได้บัญญัติหลักการทั่วไปในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนไว้ดังนี้

“ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใดนั้นให้ศาลวินิจฉัยตามสมควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่งค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใดๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย”

จากบทบัญญัติดังกล่าวการกำหนดค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นอำนาจของศาล แต่ทั้งนี้ศาลไม่อาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามอำเภอใจ ต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย คือ ต้องเป็นความเสียหายโดยตรงจากการกระทำละเมิด และคำว่า “โดยสถานใด” นั้นหมายความว่า ถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว ผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างไร เป็นต้นว่า ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นแห่งทรัพย์สิน เช่นเอาทรัพย์สินของบุคคลอื่นไปจะต้องใช้สินไหมทดแทนโดยการคืนทรัพย์สิน

ในสภาพเดิมให้แก่เจ้าของ และถ้าไม่อาจขอคืนได้ หรือคืนได้แต่ทรัพย์สินนั้นไม่อยู่ในสภาพเดิม ผู้ทำละเมิดจำต้องใช้ราคาทรัพย์สิน และค่าที่ทรัพย์สินนั้นผิดไปจากสภาพเดิมให้แก่เจ้าของ นอกจากนี้ยังจะต้องใช้ค่าเสียหายจากการที่เจ้าของทรัพย์สินไม่ได้ใช้ทรัพย์สินในระหว่างเวลาที่ทรัพย์สินนั้นไม่ได้อยู่กับตนด้วย หรือถ้าเป็นการละเมิดเกี่ยวกับบุคคล เช่น ทำให้เขาเสียหายแก่ร่างกาย ทำให้พิการ หรือทำให้สุขภาพไม่ดี จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงินซึ่งจะให้ครั้งเดียวทั้งหมด หรือจะให้เป็นคราวๆก็ได้ หรืออาจเป็นการให้ประกาศข้อเท็จจริงหรือทำคำขอขมาในหนังสือพิมพ์ เช่นในกรณีละเมิดต่อชื่อเสียงก็ได้^๔

ส่วนคำว่า “เพียงใด” ใช้ได้แต่ในทางให้ชดใช้ค่าเสียหาย คือกำหนดให้ใช้เป็นเงินจำนวนเท่าใด เพื่อทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้น ศาลมีอำนาจกำหนดให้ใช้เพียงใดก็ได้ตามสมควรแก่พฤติการณ์ และความร้ายแรงแห่งละเมิดแต่มีไว้ว่าศาลจะกำหนดตามความพอใจโดยไม่มีหลักเกณฑ์ เพราะมีคำว่า “ตามสมควร” และ “แห่งละเมิด” กำกับไว้ ความเสียหายนั้นจะต้องเกิดขึ้นจากการละเมิดของจำเลย และจำเลยจะต้องรับผิดชอบในผลของกรรมละเมิด ความเสียหายที่ไกลกว่าเหตุ จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบ จึงไม่ใช่ผลของกรรมละเมิดที่จำเลยจะต้องชดใช้ ดังนั้นศาลจึงวินิจฉัยความรับผิดชอบจำเลยเสียก่อน เมื่อจำเลยต้องรับผิดชอบแล้วจึงจะบังคับให้ชดใช้ แต่จะให้ชดใช้เพียงใดต้องดูความเสียหายที่เกิดขึ้น พฤติการณ์และความร้ายแรงของการละเมิดมาประกอบกันแล้วกำหนดให้สมควรแก่กรณี การกำหนดไม่จำต้องให้เท่ากับความเสียหาย เพราะให้อำนาจศาลที่จะกำหนดตามความร้ายแรงแห่งละเมิดศาลจึงกำหนดเป็นการลงโทษให้ใช้มากกว่าที่เสียหายจริงก็ได้หรือตามพฤติการณ์ควรให้จำเลยใช้น้อยกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยจำเลยไม่ควรรับผิดชอบในความเสียหายทั้งหมด ศาลจะให้ใช้บางส่วนก็ได้หรือศาลอาจกำหนดเป็นการประมาณความเสียหายที่จำเลยจะต้องรับผิดชอบแต่ไม่อาจตีราคาเป็นเงินแน่นอนหรือคำนวณเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนได้ เช่น ความเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงินตามมาตรา ๔๔๖ ความเสียหายในอนาคต เช่น เสียความสามารถในการทำงาน ขาดไร้อุปกรณ์ ค่าทำศพ ล่วงหน้า เป็นต้น^๕

การกระทำละเมิดมีบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๐๖ บัญญัติว่าในกรณีหนึ่งอันเกิดแต่มูลละเมิด ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดมาตั้งแต่เวลาที่ทำละเมิด หมายความว่า ผู้ใดกระทำความผิดย่อมเกิดหนี้ที่จะต้องชดใช้ ซึ่งหนี้เงินที่วันนี้ไม่จำกัดว่าจะจะเป็นหนี้จากการละเมิดส่วนใด และผลของการที่กฎหมายถือว่าผู้ทำละเมิดเป็นผู้ผิดนัดนั้น มีผลทางกฎหมายคือ ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบเสียดอกเบี้ยจากจำนวนเงินที่ต้องชำระค่าสินไหมทดแทนนั้นด้วย ส่วนอัตราดอกเบี้ยนั้น เนื่องจากหนี้มูลละเมิดไม่มีกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้เฉพาะ จึงต้องคิดดอกเบี้ยจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๒๒๙ ซึ่งบัญญัติว่า “หนี้เงินนั้นท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนั้น ร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปี...”

^๔ ศาตราจารย์ ดร.วรา นาสกุล จรัญ ภักดีธนากุล. ปรับปรุง คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่งลามิควรได้. (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด จีรัชการพิมพ์, ๒๕๕๓). หน้า ๒๕๙.

^๕ อาจารย์พจน์ ปุชปาคม. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด. แก้ไขเพิ่มเติมพิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๒๓). หน้า ๕๑๕ - ๕๑๖.

กรณีความเสียหายได้เกิดขึ้นเพราะความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ต้องเสียหาย ประกอบด้วย กล่าวคือผู้เสียหายมีส่วนก่อให้เกิดผลของละเมิดด้วยนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๔๔๒ ประกอบ มาตรา ๒๒๓ บัญญัติให้นำพฤติการณ์ของผู้เสียหายมาพิจารณาด้วย ข้อสำคัญก็คือว่าความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นเพราะฝ่ายไหนเป็นผู้ก่อมากน้อยกว่ากัน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังได้บัญญัติ ขอบเขตของการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเฉพาะเหตุไว้ด้วยกล่าวคือ

กรณีการทำละเมิดให้ถึงแก่ความตาย ค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ ค่าปลงศพ ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอย่างอื่น ๆ ถ้ามิได้ตายในทันทีค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล ค่าเสียหายที่ต้องขาดประโยชน์ เพราะไม่สามารถประกอบกิจการงานได้ นอกจากนี้ถ้าความตายที่เกิดขึ้นนั้นทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดต้องขาดไร้อุปการะตามกฎหมาย ผู้ทำละเมิดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ขาดไร้อุปการะด้วยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๔๔๓

กรณีกระทำละเมิดทำให้เสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัย ผู้ต้องเสียหายจะได้รับการชดใช้ค่าเสียหายที่ตนต้องเสียไป และค่าเสียหายเพื่อการที่เสียความสามารถประกอบกิจการงานทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งในเวลาปัจจุบันและในอนาคต ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๔๔๔

กรณีกระทำละเมิดให้ถึงแก่ความตาย ทำให้เสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัย ทำให้เสียหายแก่เสรีภาพ ถ้าผู้เสียหายมีความผูกพันตามกฎหมายจะต้องทำการงานให้เป็นคุณแก่บุคคลภายนอกในครัวเรือน หรืออุตสาหกรรมของบุคคลภายนอก ผู้กระทำละเมิดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่บุคคลภายนอกนั้นต้องขาดแรงงานด้วย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๕

กรณีกระทำละเมิดทำให้ผู้อื่นเสียชื่อเสียง ผู้เสียหายอาจร้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ทำละเมิดจัดการตามสมควรเพื่อทำให้ชื่อเสียงของผู้ถูกทำละเมิดกลับคืนแทนให้ใช้ค่าเสียหายหรือเรียกค่าเสียหายด้วยก็ได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๗

การใช้สิทธิไล่เบียด

กรณีมีการกระทำละเมิด ซึ่งโดยหลักการแล้วผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อบุคคลอื่น แต่อย่างไรก็ตามในบางกรณีกฎหมายยังบัญญัติให้บุคคลอื่นต้องร่วมรับผิดชอบกับบุคคลผู้กระทำละเมิดด้วย แต่ในที่นี้จะขอเสนอเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับการนำเสนอ คือ กรณีของนายจ้าง- ลูกจ้างซึ่งหลักกฎหมายนี้ยังมีผลต้องนำมาพิจารณา แม้จะมีการบัญญัติกฎหมายพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับแล้วก็ตาม

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๕ บัญญัติว่า “นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น” คำว่า “ในทางการที่จ้าง” มีความหมายเพียงใดนั้น อาจารย์พจน์ ปุษุพาคม ได้ให้ความหมายว่า “ตามบทบัญญัติในเรื่องจ้างแรงงาน ลูกจ้างจะต้องกระทำตามที่คำสั่งของนายจ้าง และต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ลุล่วงไปโดยถูกต้อง และโดยสุจริต จึงมีความหมายว่า เป็นการปฏิบัติงานที่นายจ้างมอบหมายให้กระทำรวมทั้งงานที่จะต้องปฏิบัติให้ลุล่วงไปให้สมแก่การปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้กระทำ”^๖

^๖ เรื่องเดียวกัน. หน้า ๒๖๖.

จากความหมายดังกล่าวจึงมีความหมายว่าความรับผิดชอบของนายจ้างที่ต้องรับผิดชอบร่วมกับลูกจ้างนั้นต้องเป็นกรณีลูกจ้างกระทำละเมิดในทางการที่จ้าง คือการปฏิบัติหน้าที่ตามที่นายจ้างมอบหมายครอบคลุมถึงการปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ อันเป็นส่วนหนึ่งของการทำงานเพื่อให้งานที่ได้รับมอบหมายบรรลุผลสำเร็จด้วย และแม้ว่าหน่วยงานมีระเบียบ กฎเกณฑ์ กำหนดภายในหน่วยงานอย่างไร แต่หากลูกจ้างกระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นแล้วนายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบด้วย เช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๑๒๗/๒๕๐๕ นายโสภณ โจทย์

พ.ต.ประทีป ที่ ๑ กระหวรงกลาโหมที่ ๒ กองทัพบกที่ ๓ จำเลย

นายทหารขับรถไปราชการมีระเบียบราชการของกระทรวงเจ้าสังกัดห้ามนายทหารสัญญาบัตรขับรถทหารเอง จำเลยที่ ๒ - ที่ ๓ ยกระเบียบนั้นอ้างไม่ต้องรับผิดชอบ

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ข้อบังคับของจำเลยจะมีอย่างไรเป็นเรื่องภายในระหว่างจำเลยและคนของจำเลยผู้ทำละเมิดเท่านั้น แต่จำเลยได้ทำละเมิดต่อโจทก์ผู้เสียหายในการปฏิบัติราชการตามหน้าที่จำเลยที่ ๒ - ที่ ๓ ต้องรับผิดชอบ

ส่วนสำคัญที่ต้องพิจารณาคือลูกจ้างกระทำละเมิดนั้นเกี่ยวเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในทางการที่จ้างหรือไม่ หากเป็นการปฏิบัติหน้าที่แล้วแม้จะเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งของนายจ้างนั้นเมื่อเกิดความเสียหายแล้ว นายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างด้วย ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๖๓๑-๑๖๓๔/๒๕๑๕ แต่หากเป็นกรณีเรื่องส่วนตัวของลูกจ้างโดยแท้ที่กระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นนายจ้างไม่ต้องร่วมรับผิดชอบด้วย เช่น ลูกจ้างได้รับคำสั่งให้ไปชนมะพร้าวแต่เกิดไม่พอใจผู้ซื้อจึงชกต่อยผู้ซื้อ ดังนี้ เป็นเรื่องส่วนตัวของลูกจ้างซึ่งนายจ้างไม่ต้องร่วมรับผิดชอบด้วยตามในคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๔๘๔ / ๒๔๙๙

หน้าที่นายจ้างต้องรับผิดชอบ

ตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๕ ดังกล่าว นายจ้างต้องรับผิดชอบเฉพาะในหน้าที่เกิดจากมูลละเมิดของลูกจ้างเท่านั้น คือ เฉพาะมูลหนี้ละเมิดรวมถึงดอกเบี้ยอันเกิดจากมูลหนี้ละเมิดดังกล่าว แต่หากปรากฏว่ามีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันระหว่างลูกจ้างกับผู้ได้รับความเสียหายจากมูลละเมิดแล้ว หนี้ตามมูลหนี้ละเมิดต้องระงับไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๘๕๒ และมีผลทำให้หนี้มูลละเมิดที่นายจ้างต้องรับผิดชอบระงับสิ้นไปด้วย ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๖๐๑ / ๒๕๐๗ (ประชุมใหญ่)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๖ บัญญัติว่า “นายจ้างซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อละเมิดอันลูกจ้างได้ทำนั้น ชอบที่จะได้ชดใช้จากลูกจ้างนั้น” ตามบทบัญญัตินี้หมายความว่าเมื่อนายจ้างได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้ได้รับความเสียหายจากกรณีลูกจ้างกระทำละเมิดแล้ว นายจ้างสามารถเรียกร้องให้ลูกจ้างชดใช้ค่าเสียหายที่นายจ้างได้จ่ายไปเต็มจำนวนนั้นจากลูกจ้างได้ กรณีนี้คือนายจ้างไม่มีส่วนกระทำละเมิดร่วมกับลูกจ้างแต่หากกรณีผู้กระทำละเมิดหลายคน หรือนายจ้างมีส่วนร่วมร่วมกับลูกจ้างในการทำละเมิดด้วยแล้ว นายจ้างและลูกจ้างต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายจากการทำละเมิดนั้น โดยผู้ร่วมกระทำละเมิดต้องรับผิดชอบเป็นส่วนเท่าเทียมกันเว้นแต่โดยพฤติการณ์มีการกระทำละเมิดเล็กน้อยแตกต่างกัน กรณีนี้กฎหมายให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยเป็นกรณีๆ ไป ทั้งนี้บุคคลผู้ยุงส่งเสริมหรือช่วยเหลือในการกระทำละเมิดกฎหมายให้ถือว่าเป็นผู้กระทำละเมิดร่วมกันด้วย ตามหลักกฎหมายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๔๓๒

อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๔๔๘ ได้บัญญัติอายุความเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดว่า

“สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้น ท่านให้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ”

จากบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่าอายุความการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากกรณีละเมิดมีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้เรื่องราวตนถูกระทำละเมิด และรู้ว่าผู้ใดเป็นผู้ทำละเมิดซึ่งการรู้เรื่องการถูกระทำละเมิด อาจเกิดขึ้นก่อนต่อมาภายหลังจึงรู้ตัวผู้ทำละเมิด กรณีนี้อายุความต้องนับแต่เมื่อผู้เสียหายรู้ทั้งสองกรณีแล้วจึงเริ่มนับอายุความ แต่ทั้งนี้การฟ้องคดีต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ส่วนกรณีตาม มาตรา ๔๔๘ วรรคสองนั้น เป็นกรณีผู้กระทำความผิดทางแพ่งนั้น เป็นการกระทำความผิดทางอาญาด้วย เช่น การกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้เกิดเพลิงไหม้ ทรัพย์ผู้อื่นเสียหาย กรณีนี้เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ คดีมีอายุความหนึ่งปีตาม มาตรา ๔๔๒ วรรคหนึ่ง ขณะเดียวกันเป็นความรับผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๒๕ ด้วยซึ่งมีอายุความสิบปีตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๙๕ (๓) ซึ่งอายุความคดีอาญายาวกว่าจึงสามารถฟ้องคดีแพ่งในมูลละเมิดเรียกค่าเสียหายได้ภายในอายุความสิบปีตามในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๙/๒๕๑๖

ขั้นตอนการนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรม และการอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาของศาล

เมื่อมีการกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นและผู้กระทำละเมิดปฏิเสธการชดใช้ค่าเสียหายผู้เสียหายสามารถนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลยุติธรรม เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายได้ทันที โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนใดก่อนการนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรม โดยพิจารณาเพียงว่าค่าสินไหมทดแทนที่ผู้เสียหายเรียกร้องนั้น มีจำนวนเท่าใดกรณีค่าสินไหมทดแทนจำนวนไม่เกินสามแสนบาทให้ยื่นฟ้องคดีที่ศาลแขวง ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา ๒๕ (๔) กรณีการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าสามแสนบาทให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลจังหวัด หรือศาลแพ่งแล้วแต่กรณีเขตอำนาจศาล ต่อมาเมื่อศาลแขวงหรือศาลจังหวัด มีคำพิพากษาคดีแล้วหากคู่ความไม่พอใจคำพิพากษาของศาลนั้น สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคได้ โดยมีข้อจำกัดคือคดีที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินห้าหมื่นบาท ห้ามมิให้คู่ความอุทธรณ์ในข้อเท็จจริง เว้นแต่ผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีนั้นในศาลชั้นต้นได้ทำความเห็นแย้งไว้ หรือได้รับรองว่ามีเหตุอันควรอุทธรณ์ได้ หรือถ้าไม่มีความเห็นแย้งหรือรับรองนั้นต้องได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์เป็นหนังสือจากอธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น หรืออธิบดีผู้พิพากษาศาลฎีกาผู้มีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๔ และในกรณีฎีกาคำพิพากษาของศาลนั้นมีข้อจำกัด คือ ทุนทรัพย์ที่พิจารณาในชั้นฎีกาไม่เกินสองแสนบาท ห้ามมิให้คู่ความฎีกาในข้อเท็จจริงเว้นแต่ผู้พิพากษาที่ได้นั่งพิจารณาคดีนั้นในศาลอุทธรณ์ได้มีความเห็นแย้ง หรือผู้พิพากษาที่ได้นั่งพิจารณาคดีในศาลชั้นต้น หรือศาล

อุทธรณ์ได้รับรองไว้ หรือรับรองในเวลาตรวจฎีกาว่ามีเหตุผลสมควรที่จะฎีกาได้ถ้าไม่มีความเห็นแย้ง หรือคำรับรองนั้นต้องได้รับอนุญาตให้ฎีกาเป็นหนังสือจากอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๘

การบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลยุติธรรม

การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วคู่ความซึ่งต้องถูกบังคับตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษานั้นคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งไม่สามารถบังคับคดีด้วยตนเองได้แต่ต้องดำเนินการด้วยวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งกฎหมายกำหนดขั้นตอนการบังคับคดีไว้ตามลำดับซึ่งการบังคับคดีนี้อยู่ในอำนาจการพิจารณาและการออกคำสั่งของศาลยุติธรรม ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งในเอกสารนี้ไม่นำพิจารณาในรายละเอียด แต่มีจุดประสงค์เพื่อให้ทราบในเบื้องต้นว่าการบังคับคดีอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมเท่านั้น ซึ่งต่างจากการบังคับคดีตามกฎหมายปกครองซึ่งจะได้นำเสนอในลำดับต่อไป

บทที่ ๓

ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คือการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการกิจการต่างๆของหน่วยงานของรัฐนั้นหาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่างๆเป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่เข้าไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมี การฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือ ความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้นยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบ กฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้กับเจ้าหน้าที่ที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วยซึ่งระบบ นั้นมุ่งหมายแต่จะให้ได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน อนึ่งการให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของ เจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่งอัน เป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการใดๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้นจึงสมควรกำหนดให้ เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการ เฉพาะตัวหรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งความ รับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูน ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

จากเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ดังกล่าว จึงสามารถสรุปสาระสำคัญได้ว่า

๑. เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเป็นการกระทำเพื่อ การเฉพาะตัวหรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น
 ๒. แบ่งแยกความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ
- ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มีหลักสำคัญดังนี้

“เจ้าหน้าที่” ผู้อยู่ในความหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ คือ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการ แต่งตั้งในฐาณะกรรมการหรือฐาณะอื่นใด

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ตาม มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ได้วางกรอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไว้กับบุคคลและหน่วยงานของรัฐ ตามที่ได้กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันรูปแบบการบริหารงานหน่วยงานของรัฐมีความแตกต่างจากในอดีตมิได้จำกัดเฉพาะกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีรูปแบบอื่นเช่นในรูปแบบขององค์กรมหาชน และหน่วยงานอิสระ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วบุคลากรในหน่วยงานราชการมีการแบ่งประเภทต่างจากในอดีต เช่น รูปแบบคณะกรรมการที่มาจากภาคเอกชนหรือมาจากการสรรหาในลักษณะต่างๆ ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ดังนั้นเพื่อความชัดเจนจึงได้นิยามคำจำกัดความของ “เจ้าหน้าที่” และ “หน่วยงานของรัฐ” ไว้ในเบื้องต้น

ความรับผิดต่อผู้เสียหาย หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ซึ่งวางหลักเกณฑ์ว่าผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัด หรือกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐต้องฟ้องกระทรวงการคลัง หลักกฎหมายนี้คุ้มครองมิให้เจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องคดีกรณีกระทำละเมิดต่อผู้เสียหาย เป็นหลักการที่แตกต่างจากความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรง แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดในกรณีดังกล่าว เป็นการเฉพาะตัว และในกรณีนี้ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ และการฟ้องคดีต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในการฟ้องคดีนั้นผู้เสียหายและหน่วยงานของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดี หรือเจ้าหน้าที่อาจมีความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องผู้ต้องรับผิด โดยผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิด หรือต้องร่วมรับผิดหรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิด หรือต้องร่วมรับผิด กรณีดังกล่าวนี้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวสามารถขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณีเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๕ มาตรา ๖ และมาตรา ๗

ขอบเขตความรับผิดของเจ้าหน้าที่ กรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งสังกัดในหน่วยงานนั้น หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้แก่หน่วยงานของรัฐเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

ซึ่งต้องมีการพิจารณาในรายละเอียดแต่ละกรณีว่าเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ซึ่งหากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นประมาทเลินเล่อในระดับธรรมดาแล้ว หน่วยงานของรัฐไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นได้ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง

การกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายนั้น ผู้เสียหายสามารถเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เต็มจำนวนตามที่ผู้เสียหายได้รับความเสียหายจริง ส่วนการกำหนดสินไหมทดแทน ในส่วนนี้เป็นกรณีระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีหลักการสำคัญคือสิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะมีเพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ หลักเกณฑ์นี้เป็นสาระสำคัญซึ่งสอดคล้องกับเรื่องขอบเขตความรับผิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะกรณีจงใจกระทำละเมิดหรือกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ต่อมาจึงพิจารณาการกำหนดค่าสินไหมทดแทนซึ่งต้องพิจารณาระดับความเสียหายและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี มิใช่ว่าเจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนเสมอไป นอกจากนี้แล้วหากปรากฏข้อเท็จจริงว่าการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย กรณีตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้เป็นนามธรรมซึ่งเป็นการวางหลักไว้อย่างกว้างตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคสองและวรรคสาม ที่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงแห่งกรณีที่เกิดขึ้นแต่ละกรณี

กรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น กรณีนี้เป็นเหตุผลหลักประการหนึ่งของพระราชบัญญัติความรับผิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ที่ต้องการแยกให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนมีความรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะในส่วนที่ตนเองได้กระทำละเมิด แยกจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้อื่น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นธรรมกล่าวคือความรับผิดเท่าที่ตนเองได้กระทำ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคสี่

การใช้สิทธิไล่เบี้ย

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๘ ได้วางหลักการใช้สิทธิไล่เบี้ยกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย เพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงส่วนการเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เพียงใด ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงที่

เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งได้กระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยเจ้าหน้าที่อาจไม่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนที่หน่วยงานของรัฐได้จ่ายไป และหากการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย ตัวอย่าง เช่น หน่วยงานของรัฐได้ออกระเบียบให้เจ้าหน้าที่ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ไม่ได้แจ้งเวียนให้เจ้าหน้าที่ทราบ และปฏิบัติเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติราชการโดยใช้ดุลพินิจตามที่ตนเองเห็นสมควรและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย ซึ่งเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่ง กรณีนี้เมื่อหน่วยงานของรัฐใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายแล้ว หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่ง ต้องพิจารณาความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ ในการไม่แจ้งระเบียบให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติด้วย ซึ่งหากคำนวณแล้วต้องหักความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐดังกล่าว ออกส่วนหนึ่งจากการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีตามตัวอย่างดังกล่าว หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งใช้ดุลพินิจโดยสมควรแล้ว แม้ว่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย และหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ก็ไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เพราะเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งได้ใช้ดุลพินิจตามสมควรแก่กรณีแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบโดยตรง การใช้สิทธิไล่เบียดในกรณีดังกล่าว หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเป็นรายบุคคลมิใช่อ่างกรณีลูกหนี้ร่วม แต่หนี้ของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดหลายคนนั้น อาจมีจำนวนเท่ากันได้ในแต่ละบุคคล

กรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้หนึ่งสังกัดอยู่หรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ใช้หลักการเดียวกันดังที่นำเสนอมาแล้วข้างต้น แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ต้องใช้หลักการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙

ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายสิทธิเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๙

กรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งอยู่ในสังกัดหรือไม่ และไม่ว่าจะเป็นกรกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ หรือมิใช่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอยู่ในบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการ มีกำหนดอายุความสองปีนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความ

หนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐

กรณีและผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิดหรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิด หรือต้องร่วมรับผิดหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณีเข้ามาเป็นคู่ความในคดี ถ้าศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด อายุความฟ้องคดีผู้ต้องรับผิด ซึ่งมีได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีให้ขยายออกไปถึงหกเดือน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๗

ขั้นตอนการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองและการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาล

ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดในผลแห่งละเมิด ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาขอใช้คำสั่งใหม่ทดแทน สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นแก่ผู้เสียหายก็ได้ ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ช้า หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาคำขอที่ได้รับให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้น จะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือกำกับ หรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบ และขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าว จะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน และเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใด แล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๑๑

กรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นใด การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง ดังนั้นกำหนดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนของผู้เสียหายจึงต้องบังคับตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งได้บัญญัติไว้ดังนี้ “การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง(๓) ฯลฯ ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี”

ดังนั้นผู้เสียหายจึงอาจดำเนินการเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนเพื่อการละเมิดได้สองแนวทาง คือ การร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐ และหากไม่พอใจผลการพิจารณา จึงนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลปกครอง หรือกรณีที่สอง นำคดีฟ้องต่อศาลปกครองโดยตรง กรณีมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐเมื่อใดนั้น เนื่องจากกฎหมายไม่ได้บัญญัติระยะเวลาการยื่น

^๑ อ่าพน เจริญชีวินินทร์. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ. พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๕). หน้า ๙๘.

คำขอไว้อย่างชัดเจนศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำพิพากษาไว้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๓/๒๕๔๙ ว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดอันเป็นระยะเวลาเช่นเดียวกับการที่ผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ดังกล่าวข้างต้น ข้อสังเกตประการที่สอง เมื่อผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้น และมีผลคำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐนั้นแล้ว คำวินิจฉัยดังกล่าว ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ หากผู้เสียหายไม่พอใจคำวินิจฉัยนั้น จะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนนำคดีไปฟ้องยังศาลปกครอง ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนที่ ๕ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๒ ได้บัญญัติในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ชำระเงินดังกล่าวได้ภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งในทางปฏิบัติได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามโดยมีสาระสำคัญคือ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใดและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้น เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ คณะกรรมการให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น หรือหน่วยงานของรัฐตามที่เห็นสมควร ในการแต่งตั้งคณะกรรมการให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย (ตามนัยระเบียบฯ ข้อ ๘) แต่กรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด มีอำนาจร่วมการแต่งตั้งคณะกรรมการ (ตามนัยระเบียบฯ ข้อ ๑๐) และกรณีเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และ/หรือความเสียหายเกิดจากผลของการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ (ตามนัยระเบียบฯ ข้อ ๑๑) เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง ความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น (ตามนัยระเบียบฯ ข้อ ๑๖)

เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใดแต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการ ให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ในระหว่าง

การพิจารณาของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดี เพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร และแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ (ตามนัยระเบียบฯ ข้อ ๑๗)

เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้เกี่ยวข้องทราบแต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแล หรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาล อย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ(ตามนัยระเบียบฯข้อ ๑๘)

คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๕ (๑) และเป็นคำสั่งให้ชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งกฎหมายฉบับดังกล่าว ซึ่งตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งที่ ๒๒/๒๕๔๖ วันพุธที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๖ เรื่องปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ เห็นว่ากรณีตามประเด็นปัญหาข้างต้นจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนตามนัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๕๖๕/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่)ระหว่างนายนิรินทร์ โพธิ์งาม ผู้ฟ้องคดีกับเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีกับพวกรวม ๔ คน ผู้ถูกฟ้องคดี วินิจฉัยยืนยันแนวทางดังกล่าวซึ่งสรุปได้ดังนี้

เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นำต้องชดใช้ตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้งตามข้อ ๑๖ ของระเบียบดังกล่าว ดังนั้นคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นขั้นตอนการดำเนินงานภายในหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำละเมิดและมีผู้ใดจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ จำนวนเท่าใด อันเป็นขั้นตอนดำเนินการภายในฝ่ายปกครองเมื่อเจ้าหน้าที่เป็นผู้ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด

หรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกิดความเสียหายจะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จนเมื่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าวสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาลตามข้อ ๑๘ วรรคสองของระเบียบดังกล่าว ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าว ที่กำหนดตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น จะเห็นได้ว่าตามข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวได้ กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้วเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งดังกล่าว คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะไม่มีบทบัญญัติว่าคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เป็นที่สุดหรืออุทธรณ์ต่อบุคคลใด จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ โดยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่ง จึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้^๒

การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาล

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๗๓ กำหนดให้การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ไม่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย

^๒ อัจฉรา จงสิทธิมาคุณ. “การอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙” ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร”. (วิทยานิพนธ์, หลักสูตรปริญญานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๐). หน้า ๑๓๒ – ๑๓๕.

ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้ ต่างจากศาลยุติธรรมที่กำหนดไว้สามชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา นอกจากนี้แล้วการอุทธรณ์คดีปกครองยังไม่ถูกจำกัดด้วยจำนวนทนายทนายแห่งคดี ดังเช่น กรณีของศาลยุติธรรม ดังนั้นในคดีปกครองหากคู่กรณีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ได้ทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายให้อำนาจศาลปกครองสูงสุดสามารถวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าอุทธรณ์ดังกล่าวมีสาระอันควรรับไว้วินิจฉัยหรือไม่ หากพิจารณาเห็นว่าไม่เป็นอุทธรณ์ที่ไม่เป็นสาระแล้ว ศาลปกครองสูงสุดอาจไม่รับอุทธรณ์ไว้วินิจฉัยได้ ข้อสังเกตเกี่ยวกับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๗ กำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ได้ภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และกฎหมายฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติให้คู่กรณีสามารถยื่นขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ ซึ่งต่างจากศาลยุติธรรมที่คู่ความยื่นคำร้องขอให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์ได้ตามสมควร

การบังคับคดีตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ตามกฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นความรับผิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ผู้เสียหาย และความรับผิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ แต่เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้ว เห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกรณีหน่วยงานของรัฐบังคับคดีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ เพราะกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยส่วนตัวแล้วต้องรับผิดต่อผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้แล้วตามมาตรา ๖ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต้องเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก ซึ่งกรณีนี้บุคคลภายนอกผู้เสียหายสามารถบังคับให้ได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสองแนวทางคือ

แนวทางที่หนึ่ง บุคคลภายนอกผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งกรณีนี้บุคคลภายนอกผู้เสียหายไม่อาจยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยตรง และในที่สุดหากมีคำพิพากษาของศาลปกครองให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายแล้ว หน่วยงานของรัฐนั้นต้องไปดำเนินการพิจารณาต่อไปว่าสามารถเรียกร้องไล่เบี้ยให้เจ้าหน้าที่ผู้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนให้กับหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้หรือไม่ และมีจำนวนมากน้อยเพียงใดตามที่ได้นำเสนอแล้วในหัวข้อขั้นตอนการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง

แนวทางที่สอง บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหาย ยื่นคำร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ หรือยื่นคำร้องต่อกระทรวงการคลังกรณีการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด เพื่อขอรับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่เกิดจากการละเมิด อันเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดบุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย กรณีนี้เมื่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายแล้ว หน่วยงานของรัฐนั้นต้องไปดำเนินการพิจารณาต่อไปว่าสามารถเรียกร้องไล่เบี้ยให้เจ้าหน้าที่ผู้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนให้กับหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้หรือไม่ และมีจำนวนมากน้อยเพียงใด เช่นเดียวกับแนวทางที่หนึ่ง

บทที่ ๔

การเปรียบเทียบและกรณีศึกษา

ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

วิวัฒนาการของระบบศาลไทย ซึ่งแต่เดิมเป็นระบบศาลเดี่ยวคือศาลยุติธรรม มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภท โดยแยกคดีออกเป็นสองลักษณะ คือ คดีอาญา และคดีแพ่ง ซึ่งคดีละเมิดจัดอยู่ในส่วนของคดีแพ่ง ความรับผิดทางละเมิดไม่ว่าเป็นกรณีพิพาทระหว่างเอกชนกับรัฐ ระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือระหว่างรัฐกับรัฐ ทั้งหมดนี้ต่างอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมในส่วนของคดีแพ่งทั้งสิ้น และอยู่ภายใต้หลักกฎหมายว่าด้วยละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ไม่ว่าการกระทำละเมิดนั้นเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบังคับไว้ หรือเกิดจากการกระทำละเมิดโดยส่วนตัว ต่อมาได้มีการจัดตั้งศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครองอันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวม เป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่เดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเนื้อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ ซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไป ซึ่งถูกกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งต้องมีหน่วยงานธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ ฉะนั้นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีที่พิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดย ไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมี ลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทาง ปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อ ศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำ หรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เรื่องดังต่อไปนี้ ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

๑. การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

๒. การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการ

๓. คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชน และครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลายหรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ได้บัญญัติคดีที่ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งไว้ ทำให้ระบบศาลไทย ซึ่งแต่ เดิมเป็นระบบศาลเดี่ยว คือศาลยุติธรรม เปลี่ยนเป็นระบบศาลคู่ คือศาลยุติธรรม และศาลปกครอง ในส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ ในสาระสำคัญ ได้บัญญัติให้อยู่ใน อำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ (๓) กล่าวคือ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิด อย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้

ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ดังนั้นจึงมีข้อสังเกตสำคัญว่าการฟ้องคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐ ต้องเข้าเงื่อนไขตามลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ของมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ แต่หากกรณีการฟ้องคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๙(๓) ดังกล่าวแล้ว ต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมในส่วนคดีแพ่ง ทั้งนี้การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐ อาจเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรืออาจเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งเรียกว่าการกระทำละเมิดทางกายภาพ เช่น กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารล่าช้าเกินสมควร ทำให้ประชาชนผู้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารได้รับความเสียหาย กรณีดังกล่าวนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙(๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐข้บรณนต์ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แล้วเกิดอุบัติเหตุชนรถยนต์ประชาชนที่จอดอยู่ข้างถนนได้รับความเสียหาย กรณีนี้การข้บรณนต์มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เมื่อเกิดอุบัติเหตุดังกล่าว จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ลักษณะของการกระทำละเมิดดังกล่าวตามตัวอย่างนี้ เรียกว่า การกระทำละเมิดทางกายภาพการดำเนินคดีดังกล่าวนี้ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมในส่วนแพ่ง ดังนั้นจึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานทางปกครองอาจขึ้นอยู่กับเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลยุติธรรมในส่วนของคดีแพ่งหรือศาลปกครองก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแห่งคดี ในแต่ละคดี ซึ่งหากศาลยุติธรรมกับศาลปกครองมีความเห็นขัดแย้งกันว่าคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลใด กรณีนี้ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ทำหน้าที่ชี้ขาดและเมื่อคณะกรรมการชี้ขาดแล้วให้เป็นที่สุด ซึ่งผลของการพิจารณาว่าคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งของศาลยุติธรรม ในส่วนคดีแพ่งหรือศาลปกครอง มีผลก่อให้เกิดความแตกต่างกันกล่าวคือ

๑. ลักษณะของความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ต้องรับผิดกรณีจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ ทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดเต็มจำนวนตามในบทบัญญัติของมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายทำให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

ตามพระราชบัญญัติความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยสรุปและที่กำหนดไว้โดยเฉพาะมาตรา ๘ แห่งกฎหมายดังกล่าว กรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนเฉพาะกรณีทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ลักษณะความรับผิดทางละเมิดที่แตกต่างกัน ดังกล่าวนี้นำ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มากกว่าความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ความแตกต่างดังกล่าวนี้ มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีความมั่นใจได้รับความคุ้มครองในการใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติหน้าที่

๒. บุคคลผู้ถูกดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๔๒๐ บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ...” ดังนั้นในการดำเนินคดีผู้เสียหายต้องดำเนินคดีกับ “เจ้าหน้าที่” ผู้กระทำละเมิดเป็นลูกหนี้ชั้นต้น นอกจากนี้แล้วในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหาย ผู้เสียหายอาจดำเนินคดีกับ “หน่วยงานของรัฐ” ในฐานะที่เป็นนายจ้างของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๔๒๕ นายจ้างต้องร่วมรับผิดกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น ส่วนกรณีผู้กระทำละเมิดเป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่ง กรณีนี้ได้มีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๑๒ /๒๔๙๗ วินิจฉัยว่า หน่วยงานของรัฐหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย รับผิดชอบตาม มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในฐานะที่ข้าราชการ เป็นผู้แทนของส่วนราชการ ซึ่งเป็นนิติบุคคล เมื่อผู้แทนทำละเมิดในการทำงานภายในกรอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล จึงเสมือนส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคลทำเองส่วนราชการจึงต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๗๖ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวนี้น สอดรับกับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๕ ประกอบมาตรา ๔๒๗ กล่าวคือนายจ้างหรือตัวการต้องร่วมรับผิดกับลูกจ้างผู้แทนในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างหรือผู้แทนได้กระทำไปนั้น

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิด จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ให้ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ดังนั้นแม้ว่าผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาด้วยในคดีปกครอง ศาลปกครองก็ไม่พิพากษาบังคับคดีให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย คำพิพากษาคงบังคับคดีกับหน่วยงานของรัฐเท่านั้น และศาลปกครองสามารถจำหน่ายคดีเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกจากการพิจารณาคดีตั้งแต่ต้นได้ กรณีนี้เป็นการสร้างความคุ้มครองให้เจ้าหน้าที่

ของรัฐ ไม่ต้องตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครองโดยมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้กับผู้เสียหายโดยตรง ส่วนการที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบียดเอากับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เพียงใด จะได้นำเสนอตามลำดับต่อไป แต่อย่างไรก็ตามในบางกรณีมีข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ในความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้ คดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีอยู่นั้นเรียกเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณีเข้ามาเป็นคู่ความในคดี ซึ่งการให้สิทธิดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดความรอบคอบในการพิจารณาคดี ได้รับข้อมูลจากทุกฝ่ายอย่างถูกต้องมีผลทำให้ศาลปกครองสามารถพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างละเอียดถูกต้องเป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่ง

๓. การใช้สิทธิไล่เบียด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๔๒๕ บัญญัติให้นายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น หมายความว่ากรณีลูกจ้างกระทำละเมิดต่อผู้เสียหายในขณะที่ลูกจ้างทำงานในทางการที่จ้างนั้น ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้นายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างต่อผู้เสียหายด้วย แม้ว่านายจ้างไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำละเมิดต่อผู้เสียหายด้วยก็ตาม ซึ่งบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว นำมาใช้บังคับแก่กรณีตัวการและตัวแทนด้วย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๗ ดังนั้นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อผู้เสียหาย และเป็นกรณีที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ในฐานะนายจ้าง หรือตัวการของเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้าง หรือตัวแทนในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างหรือตัวแทนได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น หรือในฐานะตัวแทนของตัวการด้วย แต่อย่างไรก็ตาม หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายจ้างหรือตัวการไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการที่ลูกจ้าง หรือตัวแทน กระทำละเมิดต่อผู้เสียหายแล้ว ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๔๒๖ ประกอบ มาตรา ๔๒๗ บัญญัติให้ นายจ้าง หรือตัวการ ซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อละเมิดอันลูกจ้าง หรือตัวแทน ได้ทำนั้น ชอบที่จะได้ชดใช้จากลูกจ้างหรือตัวแทนนั้น หมายความว่า นายจ้างหรือตัวแทน ซึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับบุคคลภายนอกผู้เสียหายนี้สามารถใช้สิทธิไล่เบียด เรียกให้ลูกจ้าง หรือตัวแทน ชดใช้ค่าเสียหายจำนวนดังกล่าว คืนให้กับ นายจ้าง หรือตัวการได้ กรณีดังกล่าวนี้คือหน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ ผู้ทำละเมิดได้นอกจากจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐ ในฐานะนายจ้างหรือตัวการ ได้จ่ายไปแล้ว ยังรวมถึงการเรียกดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ เจ็ดจุดห้าต่อปี จากจำนวนเงินดังกล่าวได้ด้วย นับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้จ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนจำนวนดังกล่าวจนกว่าจะได้รับชำระคืนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้น

การใช้สิทธิไต่เบี่ยของหน่วยงานของรัฐ ในฐานะนายจ้างหรือตัวการ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๕ มาตรา ๔๒๖ และมาตรา ๔๒๗ ดังกล่าวนี้ ใช้บังคับเฉพาะกรณี เจ้าหน้าที่ ในฐานะลูกจ้าง หรือ ตัวแทน กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกผู้เสียหาย ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิด ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเป็นการละเมิดต่อผู้เสียหายแล้ว กรณีดังกล่าวนี้ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ วางหลักเกณฑ์กรณีหน่วยงานของรัฐ ใช้สิทธิไต่เบี่ยจากเจ้าหน้าที่ต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หลายประการ ดังนี้

ข้อสังเกตเบื้องต้น ของบทบัญญัติ คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔ กับคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔ “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึง หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย ต่อมาได้มีหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จำนวนหลายหน่วยงาน เช่น

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
สถาบันพระปกเกล้า
กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายรวมถึง หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

จากบทบัญญัติ “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีส่วนต่างจาก “หน่วยงานทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติขึ้นก่อนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มุ่งเน้นให้ครอบคลุมทุกหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งตามรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีรูปแบบขององค์กรอิสระ หน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐในรูปแบบนิติบุคคล เช่น แพทยสภา ซึ่งใช้อำนาจรัฐในการออกใบอนุญาตประกอบโรคศิลป์ของแพทย์ ส่วนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มุ่งเน้นที่การสร้างความเป็นธรรมในความรับผิดของเจ้าหน้าที่ กรณีละเมิด ซึ่งมีลักษณะเปิดกว้างให้หน่วยงานของรัฐตามรูปแบบปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในปัจจุบันบางส่วนที่เลือกจะเข้ามาอยู่ในบังคับของกฎหมายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ก็ได้ ซึ่งหากหน่วยงานดังกล่าวนี้ ไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นแล้วย่อมอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีดังกล่าวนี้ ควรทำความเข้าใจให้ชัดเจนว่า หน่วยงานดังกล่าวนี้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครองถือว่าเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ทั้งสิ้น และหากมีคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ก่อให้เกิดความเสียหายแล้ว กรณีดังกล่าวนี้ เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔ “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ หมายความว่า

- (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการ หรือบุคคล ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กร และวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาด สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติตีความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ต่างจากคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีความหมายอย่างกว้างครอบคลุมบุคลากรที่มีอยู่ทุกภาคส่วนของ “หน่วยงานของรัฐ” ตามกฎหมายฉบับเดียวกัน ส่วนกรณีของความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติประเภทของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ลงในรายละเอียดแยกส่วนกัน เพื่อให้ครอบคลุมสอดคล้องกับคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ตามกฎหมายฉบับเดียวกัน กรณีดังกล่าวนี้หากพิจารณาความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่” กับ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” และคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” กับ “หน่วยงานทางปกครอง” อาจเกิดความสับสน กรณีดังกล่าวนี้ควรพิจารณาความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่” และ “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กับคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” และ “หน่วยงานทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” และ “หน่วยงานของรัฐ” ครอบคลุมถึงคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” และ “หน่วยงานทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เหตุที่มีการใช้คำต่างกันสืบเนื่องจากรายละเอียดในกฎหมายแต่ละฉบับมีความมุ่งประสงค์ที่แตกต่างกัน อาจกล่าวโดยสรุปว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” และ “หน่วยงานทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็น “เจ้าหน้าที่” และ “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

นอกจากนี้แล้วยังมีกฎหมายอีกฉบับ ต้องพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กฎหมายทั้งสามฉบับนี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันโดยผู้วิจัยขอเสนอแนวทาง เพื่อทำความเข้าใจเบื้องต้นถึงความสัมพันธ์ทางกฎหมายทั้ง สามฉบับนี้ กล่าวคือ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ความรับผิดของ “เจ้าหน้าที่” และ “หน่วยงานของรัฐ” กรณีเกิดการละเมิดและก่อให้เกิดความเสียหายไม่ว่าต่อบุคคลภายนอกผู้เสียหาย หรือ ต่อหน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ลักษณะการกระทำละเมิดประเภทใดที่อยู่ภายใต้อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งหากกรณีละเมิดไม่เข้าลักษณะตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว ย่อมต้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมในส่วนคดีแพ่ง ในส่วนที่เป็นบทบัญญัติหลักเกณฑ์สำคัญคือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๙ (๓) ตามที่ได้นำเสนอแล้ว

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์การออกคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง การพิจารณาทางปกครองเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญ ในการออกคำสั่งให้ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การไต่เบื้อ และการบังคับทางปกครองเพื่อนำไปสู่การยึดทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้อันเกิดจากมูลละเมิดดังกล่าว ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอแนะนำเสนอสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เฉพาะในส่วนที่ต้องนำมาใช้ประกอบกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

มาตรา ๕ ได้กำหนดความหมายของ

“วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง หรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใดๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราวเช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ หรือไม่ก็ตาม

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา ๓๗ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยื่นยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- (๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลยพินิจ

มาตรา ๔๐ คำสั่งทางปกครองที่ขออุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุงรณที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งการยื่นคำอุทธรณ์ หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

มาตรา ๔๔ ในกรณีที่ทำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้ง หรือข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ต่อมาได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๔๕ วรรคสาม ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการประจำจังหวัด หรือส่วนราชการประจำของ กระทรวง ทบวง กรม เดียวกัน

(๒) เลขาธิการรัฐมนตรี เลขานุการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือเทียบเท่า หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตแล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการนั้น

(๓) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมแล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเลขานุการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกอง หรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำเขต หรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งดำรงตำแหน่งสูงกว่านั้น

(๔) ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวงแล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า

(๕) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง

(๖) ประธานวุฒิสภา ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการวุฒิสภา

(๗) ประธานสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(๘) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ เจ้าหน้าที่ยของส่วนราชการของจังหวัด เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ของสภาตำบล เว้นแต่กรณีที่กำหนดไว้แล้วในวงเล็บ (๑) หรือ (๓)

(๙) ผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณีในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(๑๐) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น

(๑๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือในฐานะราชการส่วนภูมิภาค

(๑๒) ผู้แทนของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐแล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(๑๓) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งการหรือมอบหมายให้เอกชนปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชนซึ่งได้รับคำสั่ง หรือได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

(๑๔) ผู้บังคับบัญชาผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง แล้วแต่กรณีในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่อื่น นอกจากที่กำหนดไว้ข้างต้น

(๑๕) เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ในกรณีนี้ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม

การบังคับทางปกครอง เป็นกรณีซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายใช้อำนาจสั่งการให้บุคคลใดปฏิบัติตามคำสั่งนั้นแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน การกำหนดให้กระทำหรือละเว้นการกระทำ แล้วผู้ได้รับคำสั่งไม่กระทำการดังกล่าวนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ทั้งนี้ตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ขณะเดียวกัน มาตรา ๕๕ ได้กำหนดว่าการบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตาม มาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๑๗ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงิสดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๒ กำหนดให้ใช้การบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ด้วยกันได้

การบังคับให้ชำระเงินนี้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๗ บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครอง ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ วางหลักเกณฑ์ขั้นตอนการปฏิบัติให้หน่วยงานของรัฐต้องถือปฏิบัติ ซึ่งผู้วิจัยได้เสนอขั้นตอนดังกล่าวที่สำคัญไว้แล้วในบทที่ ๓ นอกจากนี้แล้วในขั้นตอนของการพิจารณาอุทธรณ์กระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว.๖๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๘ เรื่องการอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีสาระสำคัญว่ากระทรวงการคลังขอแนะนำขั้นตอนและวิธีการดำเนินการในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานของรัฐดังนี้

๑. กรณีผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร และแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบไปก่อนโดยไม่รอผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลัง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ข้อ ๑๗ วรรคห้า และผู้ถูกบังคับได้อุทธรณ์คำสั่งให้หน่วยงานของรัฐ แจ้งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังทราบภายในกำหนดเวลา ๕ วัน นับแต่ได้รับคำอุทธรณ์ และรอผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลังเมื่อได้รับผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลังให้ถือปฏิบัติดังนี้

๑.๑ กรณีหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค ให้ผู้แต่งตั้งหรือผู้มีอำนาจพิจารณา คำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ แล้วแต่กรณี วินิจฉัยสั่งการ คำอุทธรณ์ตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณา

๑.๒ กรณีหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้แต่งตั้งพิจารณา คำอุทธรณ์ประกอบกับผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังดังนี้

ก. หากผู้แต่งตั้งเห็นด้วยกับผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งส่งคำอุทธรณ์และความเห็นดังกล่าวให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ วินิจฉัยสั่งการ คำอุทธรณ์ที่เห็นว่าถูกต้อง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก

ข. หากผู้แต่งตั้งไม่เห็นด้วยกับผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งส่ง คำอุทธรณ์และความเห็นดังกล่าวให้กับผู้บังคับบัญชา และหรือผู้กำกับดูแล หรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น วินิจฉัยสั่งการ คำอุทธรณ์ตามที่เห็นว่าถูกต้อง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก

๒. กรณีผู้แต่งตั้งได้มีคำสั่งหลังจากทราบผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่งและผู้ถูกบังคับปฏิบัติตามคำสั่งได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติดังนี้

๒.๑ หน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาคให้ผู้แต่งตั้ง หรือผู้มีอำนาจพิจารณา คำอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ วินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ ดังกล่าว ตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลัง พิจารณาอีก

๒.๒ หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทาง ละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้แต่งตั้งพิจารณาคำอุทธรณ์ประกอบกับผลการตรวจสอบของ กระทรวงการคลังดังนี้

ก. หากผู้แต่งตั้งเห็นด้วยกับผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้ง ส่งคำอุทธรณ์ และความเห็นดังกล่าวให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ วินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ตามที่เห็นว่าถูกต้อง โดยไม่ต้องส่งคำ อุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก

ข. หากผู้แต่งตั้งไม่เห็นด้วยกับผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง ให้ผู้ แต่งตั้งส่งคำอุทธรณ์ และความเห็นดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชา และหรือผู้กำกับดูแล หรือควบคุม หน่วยงานของรัฐ วินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ตามที่เห็นว่าถูกต้อง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้ กระทรวงการคลังพิจารณาอีก

อย่างไรก็ดี ในการวินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์กรณีหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีฐานะเป็น ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงาน ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น ให้ผู้แต่งตั้ง ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับ ดูแลหรือควบคุม และผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ แล้วแต่กรณีวินิจฉัยสั่งการ และหรือพิจารณาคำอุทธรณ์โดยคำนึงถึงประโยชน์ ของทางราชการเป็นสำคัญ หากได้วินิจฉัยสั่งการหรือพิจารณาคำอุทธรณ์ไปโดยแตกต่างไปจากผลการ ตรวจสอบของกระทรวงการคลัง และการวินิจฉัยสั่งการ และหรือการพิจารณาคำอุทธรณ์นั้นไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย และเกิดความเสียหายแก่ทางราชการในภายหลัง ผู้แต่งตั้ง ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือควบคุม หรือผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ แล้วแต่กรณี จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมด

กรณีศึกษา

เพื่อให้มีความเข้าใจกระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดและใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กับความเชื่อมั่น ในการปฏิบัติหน้าที่ จึงขอยกตัวอย่างกรณีศึกษาดังต่อไปนี้

นายคำลูกจ้างของกรมทางหลวง มีหน้าที่ดูแลต้นไม้ตามถนนทางหลวงแผ่นดินได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้ไปตัดต้นไม้ที่ยืนรูกกล้า เข้ามาในเขตทางหลวงแผ่นดิน นายคำจึงไปดำเนินการตัดต้นไม้ตามคำสั่ง ระหว่างนั้นได้มีรถยนต์ของนายสิงห์จอดอยู่ที่ต้นไม้ที่นายคำต้องการตัด นายคำพิจารณาแล้วเห็นว่า การจะรอให้นายสิงห์เคลื่อนย้ายรถยนต์ออกจากบริเวณใต้ต้นไม้ จะทำให้เสียเวลาทำงาน นายคำจึงใช้เลื่อยยนต์ตัดต้นไม้โดยไม่มีอุปกรณ์ใดๆ เพื่อป้องกันไม่ให้ต้นไม้หรือชิ้นส่วนของต้นไม้ตกลงมาแยงรถยนต์ของนายสิงห์ และต้นไม้ได้ล้มทับรถยนต์ของนายสิงห์เสียหาย คิดเป็นมูลค่าความเสียหายจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท

จากข้อเท็จจริงดังกล่าววิญญูชนโดยทั่วไป เมื่อจะตัดต้นไม้แต่ขณะนั้นมีรถยนต์ของบุคคลอื่นจอดอยู่ที่ต้นไม้ ย่อมต้องดำเนินการให้เจ้าของรถยนต์เคลื่อนย้ายรถยนต์ออกจากใต้ต้นไม้ ก่อนการตัดต้นไม้ เพื่อไม่ให้เกิดเหตุต้นไม้หรือชิ้นส่วนของต้นไม้ร่วงหล่นทำให้รถยนต์เสียหายซึ่งบุคคลในภาวะ เช่น นายคำสามารถดำเนินการดังกล่าวได้แต่นายคำไม่ดำเนินการ เมื่อเกิดความเสียหายต้นไม้ล้มทับรถยนต์ของนายสิงห์ จึงฟังได้ว่านายคำกระทำการโดยประมาทเป็นเหตุให้ทรัพย์สินหรือรถยนต์ของนายสิงห์เสียหาย กรณีมีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่าหากนายสิงห์ต้องยื่นฟ้องคดีนี้จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลใด ระหว่างศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรมในส่วนคดีแพ่งข้อพิจารณากรณีนี้คือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๙ (๓) ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามกรณีศึกษาดังกล่าวการตัดต้นไม้ของนายคำเป็นการปฏิบัติงานที่ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่มุ่งกระทำต่อนายสิงห์แต่อย่างใด ดังนั้นการกระทำละเมิดของนายคำจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ดังนั้นคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมในส่วนคดีแพ่งนายสิงห์สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ในส่วนคดีแพ่งได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับพื้นที่เกิดเหตุและจำนวนเงินที่เรียกร้องตามคำฟ้อง

ข้อพิจารณากรณีนายสิงห์ยื่นฟ้องคดีนี้ นายสิงห์ต้องยื่นฟ้องบุคคลใด พิจารณาจากการกระทำละเมิดของนายคำเกิดจากการได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้ไปตัดต้นไม้ที่รูกกล้าเข้ามาในทางหลวงแผ่นดินซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๕ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิด

ซึ่งเจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๔๒๕ ที่กำหนดให้นายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น ดังนั้นนายสิ่งหึงยี่นยี่นฟ้องกรมทางหลวง ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นหน่วยงานที่นายคำสั่งกวดอยู่แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาคือตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าในกรณีคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือร่วมรับผิดชอบหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว มีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณีเข้ามาเป็นคู่ความในคดี

เมื่อนายสิ่งหึงยี่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมในส่วนคดีแพ่งแล้วต่อมามีคำพิพากษาของศาลหากคู่ความฝ่ายใด ไม่พอใจคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ย่อมสามารถอุทธรณ์หรือฎีกาได้ ภายใต้บทบัญญัติของประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาคความแพ่งและกรณีจำเลยไม่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาไม่ทั้งหมด หรือบางส่วนโจทก์ผู้ชนะคดีสามารถยื่นขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับ และหมายบังคับคดีเพื่อตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์มาชำระหนี้ให้แก่ตนได้

จากข้อเท็จจริงตามกรณีศึกษา นายคำเป็นผู้กระทำละเมิดแต่ฝ่ายเดียวซึ่งกรมทางหลวงในฐานะหน่วยงานของรัฐที่นายคำสั่งกวดอยู่ เมื่อخذใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย เพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้ว กรมทางหลวงมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด คือนายคำใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้แก่กรมทางหลวงได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง สิทธิเรียกให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องใช้เต็มจำนวนความเสียหายก็ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย ทั้งนี้ตามนัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ของบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ นำไปสู่ขั้นตอนของการไล่เบี้ยซึ่งกรมทางหลวงต้องดำเนินการคือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ข้อ ๓๘ ซึ่งกำหนดว่าในกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นความรับผิดของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่และเพียงใดเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาไล่เบี้ยว่าจะเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง ซึ่งคณะกรรมการผู้แต่งตั้งและกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณี ต้องพิจารณาด้วยว่าจะมีการไล่เบี้ยหรือไม่หรือจะไล่เบี้ยให้خذใช้เพียงใด

จากข้อกำหนดดังกล่าวเมื่อนายดำ เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อนายสิงห์แล้ว นายดำ เห็นว่าความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องจากการที่ตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ นายดำต้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้รายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นคืออธิบดีกรมทางหลวงตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์ทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ข้อ ๓๑

อธิบดีกรมทางหลวงในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบ และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ต้องหาต้องชดใช้ ทั้งนี้ตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ข้อ ๘ โดยมีกรณีสำคัญต้องพิจารณา คือการกระทำละเมิดของนายดำ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ การกระทำละเมิดของนายดำเกิดจากการจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ กรณีนี้เป็นประเด็นสำคัญ เพราะหากพิจารณาว่าการกระทำละเมิดของนายดำ มิได้เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว กรมทางหลวงย่อมไม่อาจไล่เบี้ยให้นายดำชดค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ตามในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง

กรณีคณะกรรมการมีความเห็นว่า การกระทำละเมิดของนายดำเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว ต้องพิจารณาต่อไปว่าจะเรียกร้องให้นายดำชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงใด โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม โดยอาจไม่ต้องให้ชดใช้เต็มจำนวนเงินของความเสียหายก็ได้ นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาด้วยว่าการละเมิดดังกล่าวเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการทำงานส่วนรวมหรือไม่ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานของรัฐมีส่วนต้องรับผิดชอบด้วย ต้องหักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย เช่น ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้บังคับบัญชากำหนดระยะเวลาการทำงานให้นายดำต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ชั่วโมง ซึ่งนายดำเห็นแล้วว่าการตัดต้นไม้อาจเกิดความเสียหายต่อรถยนต์ของนายสิงห์ได้ จึงรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบแล้ว พร้อมทั้งขอขยายระยะเวลาการทำงาน และขออุปกรณ์ในการช่วยป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่รถยนต์ของนายสิงห์ แต่ผู้บังคับบัญชายืนยันให้นายดำปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามคำสั่งและไม่จัดส่งอุปกรณ์ในการช่วยป้องกันมิให้เกิดความเสียหายตามที่นายดำร้องขอ เป็นต้น ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นรายละเอียดที่คณะกรรมการต้องนำมาพิจารณา ทั้งนี้ตามนัยพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคสองและวรรคสาม ประกอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าวข้างต้นข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง แต่ทั้งนี้ความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกพันผู้แต่งตั้งที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่นตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ ๑๖

เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังไม่ต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้เกี่ยวข้องทราบให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในกรณีให้เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้ ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ทั้งนี้ตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘

กรณีดังกล่าวนี้หากปรากฏว่าอธิบดีกรมทางหลวงมีคำสั่งให้นายดำชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามความเห็นกระทรวงการคลังนายดำสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้เพราะถือว่าคำสั่งของอธิบดีกรมทางหลวงเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๘ การใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของนายดำนี้เป็นการใช้สิทธิอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ซึ่งมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดคำสั่งที่ ๕๖๕ / ๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่) วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานการอุทธรณ์นี้นายดำต้องอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งคืออธิบดีกรมทางหลวงภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวคำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ โดยระบุข้อโต้แย้ง ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่อ้างประกอบด้วย

อธิบดีกรมทางหลวงในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งต้องพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งนายดำผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาความอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีนี้คือ ปลัดกระทรวงคมนาคม ทั้งนี้เนื่องจากผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมทางหลวง ตามนัยกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ พ. ศ. ๒๕๔๐ ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ข้อ ๒(๔) ปลัดกระทรวงคมนาคมในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่

ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว ตามนัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๔๕ ในการพิจารณาอุทธรณ์ปลัดกระทรวงคมนาคม อาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายหรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลยพินิจในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ ตามนัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๔๖

กรณีการพิจารณาการอุทธรณ์นี้ ได้มีหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว.๖๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๘ ข้อ ๒ กรณีผู้แต่งตั้งได้มีคำสั่งหลังจากทราบผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่งแล้ว และผู้ถูกบังคับปฏิบัติตามคำสั่งได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติดังนี้ ข้อ ๒.๑ หน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค ให้ผู้แต่งตั้งหรือผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ วินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ดังกล่าว ตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังโดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์มาให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก ตามหนังสือกระทรวงการคลังฉบับนี้มีผลให้ปลัดกระทรวงคมนาคมต้องมีคำสั่งอุทธรณ์ยืนตามคำสั่งที่อธิบดีกรมทางหลวงได้มีคำสั่งให้นายคำใช้คำสินไหมทดแทนจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาทดังกล่าวข้างต้น

กรณีการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวผู้วิจัยจะได้นำมาเป็นประเด็นพิจารณาต่อไป

คำสั่งของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นี้เป็นคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๕ ซึ่งหากนายคำไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว นายคำต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว หรือแก้ไขคำสั่งดังกล่าวทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ และกรณีนี้มิใช่เป็นการฟ้องคดีพิพาทพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๙(๓) แต่เป็นกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งให้นายคำชดใช้เงินจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่ทั้งนี้นายคำต้องอ้างด้วยว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบอย่างไร

เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้วหากนายคำยังไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาดังกล่าว กรณีนี้นายคำสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไป

ตามข้อพิพาทดังกล่าวข้างต้นเป็นกรณี นายสิงห์ในฐานะผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของนายคำ เริ่มต้นคดีด้วยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดดังกล่าว นอกจากนี้แล้วนายสิงห์อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวอีกวิธีการหนึ่งโดยนายสิงห์เห็นว่านายคำเป็นเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐกระทำละเมิดต่อนายสิงห์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ นายสิงห์จะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่นายคำสังกัดอยู่คือกรมทางหลวงให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ในกรณีนี้กรมทางหลวงต้องออกใบรับคำขอให้ให้นายสิงห์ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า กรมทางหลวงต้องพิจารณาคำขอที่ได้รับให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นเจ้าสังกัดทราบ และขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๑๑ และได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ วางหลักเกณฑ์การปฏิบัติไว้ในลักษณะเช่นเดียวกับกรณีการพิจารณาไล่เบี้ยให้นายคำชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่กรมทางหลวงได้จ่ายให้กับนายสิงห์ตามได้นำเสนอดังกล่าวข้างต้น

เมื่อได้รับคำขอแล้วหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตนให้ตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไป แต่หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าหน่วยงานของตนไม่ต้องรับผิดชอบกรณีละเมิดดังกล่าว และยกคำขอของผู้เสียหายกรณีนี้ผู้เสียหายต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ คือยื่นอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันต่ออธิบดีกรมทางหลวง ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่ง หากอธิบดีกรมทางหลวงเห็นว่าคำสั่งของตนผิดพลาดเพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตน กรณีนี้อธิบดีกรมทางหลวงอาจเพิกถอนคำสั่งไม่รับคำขอดังกล่าวแล้วมีคำสั่งใหม่เป็นรับคำขอไว้พิจารณา แล้วตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปหรือกรณีอธิบดีกรมทางหลวงเห็นว่าคำสั่งไม่รับคำขอนั้นถูกต้องแล้ว กรณีนี้อธิบดีกรมทางหลวงต้องส่งคำอุทธรณ์ไปยังปลัดกระทรวงคมนาคม เพื่อพิจารณาต่อไปทั้งนี้อธิบดีกรมทางหลวงต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และปลัดกระทรวงคมนาคมต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบ วันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงานถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน

ปลัดกระทรวงคมนาคมต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์คือนายสิงห์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าวในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกได้ไม่เกินสามสิบวัน นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว ทั้งนี้ตามนัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๔ ประกอบกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๔๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๒(๕) เมื่อปลัดกระทรวงคมนาคม พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกรณี que การกระทำละเมิดอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมทางหลวงแล้วมีคำสั่งให้รับคำขอไว้พิจารณา กรณีนี้ กรมทางหลวงต้องตั้งคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป แต่หากปลัดกระทรวงคมนาคม พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของอธิบดีกรมทางหลวงว่ากรมทางหลวงไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดในคดีนี้ กรณีนี้ปลัดกระทรวงคมนาคมต้องมีคำสั่งยกอุทธรณ์แล้วแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้เสียหาย คือ นายสิงห์ได้รับทราบเมื่อนายสิงห์ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว นายสิงห์อาจดำเนินการได้ ๒ กรณีคือ

๑. ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้มีความสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาความเสียหายของตน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ คือกรมทางหลวงรับคำขอของตนไว้พิจารณาชดใช้ค่าเสียหายต่อไป การฟ้องคดีกรณีนี้เป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยอาศัยเหตุตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๙ (๑) ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งกฎหมายฉบับเดียวกัน

๒. ยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ส่วนคดีแพ่งเพื่อขอให้กรมทางหลวงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวิธีการซึ่งได้นำเสนอมาแล้วในเบื้องต้นของบทนี้

กรณีนายสิงห์ผู้เสียหายยื่นคำขอให้กรมทางหลวงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและกรมทางหลวงออกใบรับคำขอไว้โดยพิจารณา เห็นว่าเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมทางหลวงและได้ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้กระทำละเมิดต้องชดใช้ กรณีนี้ต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๐๖.๒/ ว.๖๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๘ ซึ่งได้นำเสนอไว้ก่อนแล้ว รวมถึงการไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดดังกล่าว เมื่อมีการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้วอธิบดีกรมทางหลวงในฐานะเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เสียหายคือนายสิงห์ ทราบว่ากรมทางหลวงตกลงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับนายสิงห์ เป็นจำนวนเท่าใดพร้อมดอกเบี้ย นับแต่วันทำละเมิดโดยหน่วยงานกรมทางหลวงต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่รับคำขอ หากปรากฏว่าไม่อาจพิจารณาได้ทันกำหนดต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ โดยรัฐมนตรีจะพิจารณาให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๑๑

ถ้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้ว เห็นว่าไม่ต้องรับผิดชอบหรือรับผิดชอบในจำนวนเงินเท่าใด จะต้องออกคำสั่ง และแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของหน่วยงานของรัฐดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนหรือเรื่องการยกคำขอของผู้ยื่นคำขอ ผู้ยื่นคำขอจะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองคืออธิบดีกรมทางหลวง โดยต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวัน ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ในกรณีนี้คือปลัดกระทรวงคมนาคมและให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในกรณีนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว ตามนัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๔๔, ๔๕ ประกอบกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ข้อ ๒(๔) คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้ง และข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย ในการพิจารณาอุทธรณ์ให้เจ้าหน้าที่ต้องทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิม หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลยพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ ตามนัย มาตรา ๔๖ แห่งกฎหมายฉบับดังกล่าวข้างต้น เมื่อปลัดกระทรวงคมนาคมพิจารณาอุทธรณ์เสร็จแล้วต้องทำเป็นคำสั่งและคำสั่งนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง พร้อมทั้งแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้เสียหายคือนายสิงห์ได้รับทราบ หากนายสิงห์ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งอุทธรณ์ดังกล่าว โดยเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุผลใด หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ นายสิงห์ซึ่งเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากคำสั่งอุทธรณ์นั้นย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๙ (๑) ประกอบมาตรา ๔๙

ประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่ได้รับตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คือการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้นหาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่างๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่เข้าไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใด ก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนเงินนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจ หรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้นยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้รับเงินครบโดยไม่คำนึงความเป็นธรรมที่มีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดขึ้นแก่ตน อนึ่งการให้คู่กรณีฟ้องเจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใดๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้นจึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่ เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัวหรือจงใจให้เกิดความเสียหาย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ใช้บังคับนั้น การพิจารณากรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีหลักเกณฑ์สำคัญคือการกระทำละเมิดเกิดได้จากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อผู้อื่นได้รับความเสียหายผู้กระทำละเมิดต้องรับผิด และต้องรับผิดชอบอย่างเต็มจำนวน และกรณีมีผู้กระทำละเมิดหลายคนต้องร่วมกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมไม่ว่าแต่ละคนจะมีการกระทำมากน้อยต่างกันหรือไม่เพียงใดก็ตาม นอกจากนี้แล้วกรณีหน่วยงานของรัฐได้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับบุคคลภายนอกผู้เสียหายแล้วหน่วยงานของรัฐต้องไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเต็มจำนวน ซึ่งบางกรณีนำไปสู่การฟ้องล้มละลายทำให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นขาดคุณสมบัติเข้ารับราชการและต้องถูกออกจากราชการในที่สุด จากเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดคือ

๑. เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกรณีกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐ เมื่อได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งหากเป็นกรณีประมาทเลินเล่ออย่างทั่วไปแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นแต่เป็นหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในส่วนนั้น ทั้งนี้ตามนัยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

๒. เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน โดยหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้ตามนัยมาตรา ๘ วรรคสองแห่งกฎหมายฉบับดังกล่าว

๓. ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมให้หักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วยตามบทบัญญัติแห่งมาตรา ๘ วรรคสาม ของกฎหมายฉบับดังกล่าว ซึ่งหมายความว่าหน่วยงานของรัฐต้องเข้ามาร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นด้วยกรณีปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายด้วย

๔. ในกรณีละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา ๘ วรรคสี่ของกฎหมายฉบับดังกล่าว

๕. คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบสามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้ โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัว และความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา๑๓ ของกฎหมายฉบับดังกล่าว

๖. ในกรณีมีคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่เห็นพ้องกับคำสั่งดังกล่าวและได้มีการอุทธรณ์คำสั่งนั้นถึงที่สุดแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นยังมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวไปด้วย ซึ่งเป็นการตรวจสอบคำสั่งโดยศาลปกครองอีกชั้นหนึ่งอันเป็นกระบวนการสร้างความเชื่อมั่นให้กับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

จากการนำเสนอดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นการเปลี่ยนหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และผลแห่งการทำละเมิดดังกล่าว อันเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ที่ได้รับโอกาสที่เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น เกิดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ว่ากรณีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตตามกฎหมายระเบียบที่กำหนดไว้แล้วและการกระทำนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานราชการเจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมได้รับความคุ้มครอง ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายฉบับนี้อันเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ให้กับเจ้าหน้าที่ได้ในระดับหนึ่ง

ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อพิจารณาเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐแต่เป็นการคุ้มครองลักษณะภายใน ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลภายนอกผู้เสียหายแต่อย่างใด กล่าวคือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้สิทธิบุคคลภายนอกผู้เสียหายจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมในส่วนแพ่งเพื่อให้ได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน เมื่อมีการตรากฎหมายฉบับนี้ประกอบกับได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายของประเทศไทย จากระบบศาลเดี่ยว คือศาลยุติธรรมมาเป็นระบบศาลคู่ คือศาลยุติธรรม และศาลปกครอง สิทธิของบุคคลภายนอกผู้เสียหายยังคงมีอยู่เช่นเดิมคือเมื่อได้รับความเสียหายจากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะมากน้อยเพียงใด ย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลฟ้องเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ แต่กรณีมีกระบวนการที่ซับซ้อนมากขึ้นโดยต้องพิจารณาด้วยการฟ้องคดีนั้นจะต้องยื่นฟ้องที่ศาลใดระหว่างศาลยุติธรรมในส่วนคดีแพ่งหรือศาลปกครอง และการยื่นฟ้องคดีนั้นจะต้องยื่นฟ้องผู้ใดบ้างระหว่างเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐหรือทั้งเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้สิทธิแก่ผู้เสียหายไว้ด้วยในการยื่นคำขอ เมื่อผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาและชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนก็ได้ ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า โดยหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันกำหนดจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ตามนัยมาตรา ๑๑ แห่งกฎหมายฉบับดังกล่าว ทั้งนี้หากผู้เสียหายไม่พอใจคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น ผู้เสียหายอาจใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นและหากยังไม่พอใจคำสั่งอุทธรณ์ผู้เสียหายยังสามารถนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองต่อไปได้ ดังที่ได้นำเสนอมาแล้วการยื่นคำขอตามมาตรา ๑๑ นี้ผู้เสียหายไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมซึ่งหากผู้เสียหายนำคดีไปฟ้องศาลเบื้องต้นแล้วย่อมถือว่าเป็นคดีมีทุนทรัพย์ ซึ่งผู้เสียหายต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลและอาจต้องจ่ายค่าทนายความด้วยแต่การยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐนี้ ผู้เสียหายสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองหรือขอคำปรึกษาได้จากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นี้ไม่ทำให้บุคคลภายนอกผู้เสียหายเสียสิทธิเรียกร้องแต่อย่างใดและให้เพิ่มช่องทางให้ผู้เสียหายใช้สิทธิยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิดให้กับผู้เสียหายได้อีกช่องทางหนึ่งด้วย

ปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

จากการนำเสนอข้อมูลทั้งข้อกฎหมายและกรณีศึกษาดังกล่าวข้างต้นตามลำดับ และในส่วนนี้ผู้วิจัยมีความมุ่งประสงค์นำเสนอปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เมื่อเกิดการทะเลาะเบาะแว้งและเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งเข้าไปเกี่ยวข้องทั้งในฐานะเป็นผู้ทะเลาะเบาะแว้ง ในฐานะเป็นผู้ถูกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีทางทะเลาะเบาะแว้งต่อหน่วยงานของรัฐรวมถึงกรณีถูกคำสั่งไล่เบี้ยจากหน่วยงานของรัฐโดยทะเลาะเบาะแว้งต่อบุคคลภายนอกอันเป็นผลจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙

๑. การจำแนกประเภทของคดีละเมิด ตามที่ได้นำเสนอแล้วว่าการทะเลาะเบาะแว้งในเบื้องต้นต้องพิจารณาว่าการละเมิดนั้นเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นการทะเลาะเบาะแว้งเฉพาะตัว ซึ่งข้อเท็จจริงบางครั้งมีการเกี่ยวพันทั้งการปฏิบัติหน้าที่และเป็นการทะเลาะเบาะแว้งเฉพาะตัว กรณีดังกล่าวนี้เป็นสาระสำคัญในเบื้องต้น เนื่องจากการทะเลาะเบาะแว้งอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ผู้ทะเลาะเบาะแว้งได้รับความคุ้มครองต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ทะเลาะเบาะแว้งเฉพาะตัวซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อมาแม้ว่าเป็นการทะเลาะเบาะแว้งจากการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ยังต้องมาจำแนกในรายละเอียดว่าเป็นกรณีละเมิดทางกายภาพซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมในส่วนคดีแพ่ง หรือเป็นกรณีทะเลาะเบาะแว้งอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเป็นการทะเลาะเบาะแว้งอยู่ภายใต้อำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ (๓) ผลของการจำแนกประเภทคดีนี้นอกจากมีผลถึงเขตอำนาจศาลดังกล่าวแล้ว ยังมีผลถึงกระบวนการพิจารณาคดีของศาลด้วย โดยศาลยุติธรรมในส่วนคดีแพ่งมีสาระสำคัญในการพิจารณาคดีคือผู้กล่าวอ้างต้องเป็นผู้พิสูจน์ข้อกล่าวอ้างของตนว่าอีกฝ่ายทะเลาะเบาะแว้งอย่างไร ส่วนศาลปกครองเป็นระบบการตรวจสอบค้นหาความจริงโดยศาลเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงกับข้อมูลทุกส่วน ทั้งจากคู่กรณีและจากแหล่งข้อมูลอื่น นอกจากนี้ในระบบการตรวจสอบดุลพินิจของศาลมีระบบแตกต่างกันด้วย คือศาลยุติธรรมในส่วนคดีแพ่งใช้ระบบองค์คณะผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดี ส่วนศาลปกครองใช้ระบบองค์คณะตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดี และยังมีระบบของตุลาการผู้แถลงคดีเข้ามาช่วยถ่วงดุลอำนาจองค์คณะตุลาการผู้พิจารณาพิพากษาคดีด้วย ทั้งสองระบบนี้มีความแตกต่างกันในรายละเอียดมาก

๒. กระบวนการพิจารณาในส่วนของหน่วยงานของรัฐมีขั้นตอนการพิจารณาหลายขั้นตอนซึ่งแต่ละขั้นตอนมีบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องหลายคนอาจทำให้มีความแตกต่างกันในความเห็นมีผลถึงการออกคำสั่งทางปกครองในแต่ละขั้นตอน ซึ่งอาจทำให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับคำสั่งหรือบุคคลภายนอกผู้เสียหายมีความเห็นต่างจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวและนำไปสู่การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในแต่ละขั้นตอนตลอดจนอาจนำไปสู่การฟ้องคดีในขั้นตอนต่างๆ ระหว่างการพิจารณาทำให้เกิดคดีซ้ำซ้อนมากขึ้น และมีผลถึงการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดความล่าช้า รวมถึงสร้างความขัดแย้งในหน่วยงานของรัฐและทัศนคติที่ไม่ดีให้กับบุคคลภายนอกผู้เสียหาย ซึ่งกรณี

ดังกล่าวนี้อาจเกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องไม่ตระหนักถึงความสำคัญของขั้นตอนการปฏิบัติที่ควรต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามกรอบเวลาที่กำหนดไว้ในแต่ละระยะขั้นตอนเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ได้รับความเสียหายและบางกรณีอาจส่งผลกระทบต่อถึงการบังคับคดีเพื่อให้ได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย

๓. การขาดความรู้ความเข้าใจและความชำนาญในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้ถือว่าเป็นกฎหมายใหม่ แม้ว่าจะมีผลใช้บังคับมากกว่ายี่สิบปี แต่ในการปฏิบัติงานแล้วมีผู้เกี่ยวข้องที่เข้าใจอย่างถ่องแท้ไม่มาก ประกอบกับกฎหมายฉบับนี้มีความซับซ้อนโดยลักษณะของกฎหมายเองที่ต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ยังเชื่อมโยงไปยังกฎหมายลำดับรอง เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ กฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ซึ่งความซับซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องนี้ทำให้ผู้ปฏิบัติงานอาจมีความเห็นที่แตกต่างกัน แม้กระทั่งในส่วนของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม และตุลาการศาลปกครอง ซึ่งมีความเห็นที่แตกต่างกันในบางกรณี โดยเฉพาะเขตอำนาจศาลจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ.๒๕๔๒ โดยมีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เป็นผู้ชี้ขาดว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด เมื่อศาลยุติธรรมและศาลปกครองมีความเห็นต่างกัน กรณีดังกล่าวนี้เป็นตัวอย่างให้เห็นถึงความซับซ้อนของพวกฎหมายซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญอย่างยิ่งในกรณีดังกล่าวนี้

๔. การออกคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองถือเป็นข้อสำคัญในการแจ้งให้ผู้ต้องรับคำสั่งทราบข้อความและปฏิบัติตามคำสั่งนั้น นอกจากนี้แล้วการออกคำสั่งทางปกครองยังเป็นประเด็นพิจารณาว่าคำสั่งนั้นถูกต้องชอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อดุลพินิจโดยเหมาะสมหรือไม่ ดังนั้นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๗ จึงกำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ๑. ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ๒. ข้อกฎหมายที่อ้างอิงและ ๓. ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้รับคำสั่งได้รู้เหตุผลและพิจารณาความถูกต้องของคำสั่ง ทำให้ผู้ต้องรับคำสั่งเกิดความเชื่อมั่นในคำสั่งแต่ขณะเดียวกันหากเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่ถูกต้องไม่ว่าจะเป็นในส่วนตัวใดดังกล่าว ผู้ต้องรับคำสั่งจะได้โต้แย้งอุทธรณ์คำสั่งได้อย่างถูกต้อง ซึ่งในกรณีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่การออกคำสั่งในเรื่องการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคือประเด็นสำคัญ ดังนั้นการออกคำสั่งควรมีรายละเอียดของเหตุผลว่ากำหนดค่าสินไหมทดแทนจำนวนเท่าใด มีหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าสินไหมทดแทนอย่างไร และข้อมูลในการ

นำมาคิดคำนวณค่าสินไหมทดแทนมีที่มาอย่างไร มิใช่เพียงการสรุปยอดจำนวนค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นผู้ต้องรับคำสั่งย่อมไม่อาจเข้าใจได้ว่าเพราะเหตุใด จึงได้รับค่าสินไหมทดแทนเพียงจำนวนดังกล่าว ทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในความถูกต้องของคำสั่งดังกล่าว

ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙

ตามที่ได้มีการนำเสนอข้อมูลตามลำดับที่ผ่านมาเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มีความสัมพันธ์กับกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับใช้ การบังคับใช้กฎหมายไม่มีลักษณะสมบูรณ์ในตัวกฎหมายโดยเฉพาะ ดังนั้นจึงเป็นความยากในการเข้าใจในการสอบถามความเข้าใจของประชาชนทั่วไป รวมทั้งเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกบังคับกฎหมายฉบับนี้ อีกทั้งการสอบถามความเห็นของประชาชนหรือเจ้าหน้าที่อาจได้รับข้อมูลที่คลาดเคลื่อน เนื่องจากบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกรบังคับใช้กฎหมายมีอยู่สองฝ่ายเสมอ คือฝ่ายที่เห็นว่าตนได้รับประโยชน์แล้ว ฝ่ายที่เห็นว่าตนเสียประโยชน์ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์ ดังนั้นในเอกสารฉบับนี้จึงมุ่งเน้นการวิเคราะห์กฎหมายเป็นหลัก โดยเห็นว่าเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเคร่งครัดหรือไม่ หากมีการปฏิบัติถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้วประชาชนย่อมมีความเชื่อมั่นต่อกฎหมายฉบับดังกล่าวว่าตนเองได้รับความคุ้มครองตามสิทธิที่กฎหมายรับรองไว้ แต่หากการปฏิบัติไม่ถูกต้องแล้วประชาชนย่อมไม่เชื่อมั่นต่อกฎหมายฉบับนั้น แต่หากพิจารณาโดยละเอียด จะเห็นว่าแท้จริงแล้วมิใช่กรณีประชาชนไม่เชื่อมั่นต่อกฎหมาย แต่เป็นกรณีประชาชนไม่เชื่อมั่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและ/หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้น ดังนั้นการพิจารณาความเชื่อมั่นของประชาชนต่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในส่วนนี้จึงขอเสนอการวิเคราะห์โครงสร้างของกฎหมาย ระเบียบ แนวทางปฏิบัติว่ามีความสัมพันธ์สอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนเพียงใด พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีหลักการสาระสำคัญคือ

๑. เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เฉพาะกรณีการทำละเมิดโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

๒. เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอาจไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนโดยพิจารณาถึงความร้ายแรงแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์

๓. กรณีการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมให้หักความรับผิดชดช้อออกจากจำนวนค่าสินไหมทดแทนซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบด้วย

๔. กรณีการทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนไม่ให้นำหลักเรื่องลูกหน้ร่วมใช้บังคับ โดยเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนการกระทำของตนเองเท่านั้น

๕. จัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบผ่อนชำระเงินตามความเหมาะสม

๖. เจ้าหน้าที่และผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่ง กรณีกำหนดค่าสินไหมทดแทนต่อศาลปกครองได้

จากโครงสร้างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังกล่าว มุ่งเน้นความสัมพันธ์ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญโดยไม่ปรากฏข้อจำกัดสิทธิของผู้เสียหายแต่อย่างใด เมื่อพิจารณาสีทธิของผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับแล้วเห็นได้ว่าสิทธิของผู้เสียหายยังคงมีอยู่เช่นเดิม และเมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับผู้เสียหายได้สิทธิเพิ่มเติม โดยสามารถยื่นคำขอรับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้จากหน่วยงานของรัฐซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดสังกัดอยู่ หรือยื่นคำขอดังกล่าวต่อกระทรวงการคลัง กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคสองและ มาตรา ๑๑ ดังนั้นตามกฎหมายฉบับนี้จึงให้สิทธิบุคคลภายนอกผู้เสียหายใช้สิทธิสองทางคือการยื่นฟ้องคดีต่อศาล หรือยื่นคำขอรับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ เป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้เสียหาย

กรณีปัญหาเรื่องความซับซ้อนของประเด็นข้อกฎหมายว่าด้วยผู้เสียหายต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลใด ระหว่างศาลยุติธรรมในส่วนคดีแพ่ง หรือศาลปกครองเป็นประเด็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งศาลที่รับคำฟ้องไว้ต้องพิจารณาและไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหาย นอกจากนี้กรณีศาลยุติธรรมในส่วนคดีแพ่งมีความเห็นต่างจากศาลปกครอง เรื่องเขตอำนาจศาลจะต้องดำเนินการชี้ขาดเขตอำนาจศาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วเป็นเหตุให้คดีขาดอายุความกรณีตามมาตรา ๑๓ วรรคสองแห่งกฎหมายดังกล่าวบัญญัติว่า เมื่อมีเหตุฟ้องคดีใหม่ต่อศาลที่มีเขตอำนาจ อันเนื่องจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ถ้าอายุความหรือกำหนดเวลาในการฟ้องคดีครบกำหนดไปแล้ว ในระหว่างการพิจารณาของศาลหรือของคณะกรรมการแล้วแต่กรณีหรือจะครบกำหนดก่อนหกสิบวันนับแต่วันที่คำสั่งของศาลหรือของคณะกรรมการแล้วแต่กรณี ให้ขยายอายุความหรือกำหนดเวลาการฟ้องคดีออกไปจนถึงหกสิบวันนับแต่วันที่คำสั่งของศาลหรือคณะกรรมการแล้วแต่กรณี และตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๗ วรรคสอง บัญญัติว่าถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิด ซึ่งมีได้ได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถูกที่สุด ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าแม้กรณีมีความซับซ้อนทางกฎหมายเรื่องเขตอำนาจศาล ซึ่งอาจทำให้คดีขาดอายุความ ระหว่างพิจารณาคดีดังกล่าว ได้มีกฎหมายบัญญัติการแก้ไขรองรับไว้แล้ว จึงสรุปได้ว่าหากผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมในส่วนคดีแพ่งหรือศาลปกครองภายในกำหนดอายุความแล้ว แม้ต่อมาต้องมีการยื่นฟ้องคดีใหม่ต่อศาลอื่น ผู้ฟ้องคดีได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

การที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๕ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนี้ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิด กรณีดังกล่าวนี้แม้กฎหมายห้ามไม่ให้ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่แต่ให้ฟ้องหน่วยงานของรัฐก็ไม่ทำให้ผู้เสียหายเสียสิทธิที่จะได้รับชำระค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด เพราะการฟ้องหน่วยงานของรัฐนั้น เมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ผู้เสียหายได้รับชำระค่าสินไหมทดแทนแล้ว ย่อมเป็นที่แน่ใจได้ว่าผู้เสียหายได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐอย่างแน่แท้ ซึ่งมีความมั่นคงมากกว่าการยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ ซึ่งแม้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ผู้เสียหายได้รับชำระค่าสินไหมทดแทนแต่กรณีนี้เจ้าหน้าที่อาจไม่มีทรัพย์สินเพียงพอ ชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ดังนั้นบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ทำให้ผู้เสียหายได้รับผลเสียแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของพระราชบัญญัติความรับผิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ โดยตลอดตามลำดับแล้วเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่ได้จำกัดสิทธิของผู้เสียหายที่น้อยกว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งจะอยู่ในระบบเดิมแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังให้สิทธิผู้เสียหายบางประการมากขึ้นด้วย ดังกล่าวข้างต้นจึงสามารถสรุปได้ว่ากฎหมายฉบับนี้สร้างความมั่นใจให้กับประชาชน

โครงสร้างของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ นอกจากกำหนดให้สิทธิผู้เสียหายมากขึ้นแล้วโครงสร้างตามกฎหมายฉบับนี้ เพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่เมื่อเกิดความเสียหายเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นการกำหนดโครงสร้างอย่างกว้างตามวัตถุประสงค์ที่ปรากฏตามเหตุผล การตรากฎหมายฉบับนี้ ซึ่งมีส่วนช่วยให้เจ้าหน้าที่เกิดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้นกว่าเดิม และกฎหมายฉบับนี้แม้จะมีผลใช้บังคับมานานกว่า ๒๐ ปีแล้วก็ตาม โครงสร้างของกฎหมายดังกล่าวนี้ยังคงทันสมัยและสอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในปัจจุบัน ทั้งนี้กฎหมายฉบับดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎหมายหลักในการวางกรอบความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในการทำละเมิด เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ และได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ วางแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ไว้ด้วย นอกจากนี้แล้วกระทรวงการคลังยังได้ออกแนวทางการปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยงานปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ด้วย ซึ่งกรณีประเด็นที่ควรพิจารณาอย่างยิ่งคือการอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ตามหนังสือเวียนของกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๐๖.๒ /ว.๖๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๘ ประเด็นที่พิจารณา คือ หนังสือกระทรวงการคลังฉบับนี้มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ เพียงใด

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ไม่ได้บัญญัติการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ไว้โดยเฉพาะจึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับทั้งนี้ตามมาตรา ๓ แห่งกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่าวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ สาระสำคัญของ

อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองประกอบด้วยคู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง) เมื่อได้รับคำอุทธรณ์แล้วให้เจ้าหน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย (มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง) ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผล ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาสามสิบวัน ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอาจอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว (มาตรา ๑๕ วรรคสอง) ในการพิจารณาปกครองให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิม หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระ หรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง หรือมีข้อกำหนดและเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ (มาตรา ๔๖)

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ตนเองไม่เห็นพ้องด้วย การโต้แย้งนี้ให้ทำเป็นหนังสือระบุข้อโต้แย้ง และข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย เพื่อให้เป็นพยานหลักฐานที่ชัดเจนให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ได้นำไปประกอบดุลพินิจของตนเอง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าอยู่ในส่วนใดย่อมสามารถเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนได้ หรือเห็นว่าคำอุทธรณ์ไม่มีเหตุผลให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง จึงยืนยันคำสั่งของตนตามเดิมก็ได้ ทั้งนี้ มาตรา ๔๖ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคำอุทธรณ์ไว้ว่าเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายหรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง เมื่อพิจารณาแล้วจึงนำไปสู่การใช้ดุลพินิจว่าจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือไม่หรือจะเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองเดิมหรือไม่ ซึ่งกรณีใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองอาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งโดยเพิ่มภาระหรือลดภาระตามที่ปรากฏในคำสั่งทางปกครองเดิมหรือจะใช้ดุลพินิจทำคำสั่งทางปกครองตามความเหมาะสมจากการพิจารณาก็ได้

สาระสำคัญของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง โดยสรุปคือให้สิทธิคู่กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครอง โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย รวมถึงการใช้ดุลพินิจการทำคำสั่งทางปกครองและเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ มีหน้าที่ต้องพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครอง โดยพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายตลอดจนความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง

กรณีดังกล่าวนี้กระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค ๐๔๐๖.๓/ว.๖๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๘ แนะนำขั้นตอนและวิธีดำเนินการในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

๑. กรณีผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร และแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบไปก่อนโดยไม่ต้องรอผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลัง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด พ.ศ.๒๕๓๙ ข้อ ๑๗ วรรคห้า และผู้ถูกบังคับได้อุทธรณ์คำสั่งให้หน่วยงานของรัฐแจ้งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังทราบภายในกำหนดห้าวันนับแต่ได้รับคำอุทธรณ์ และรอผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลัง เมื่อได้รับผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลังให้ถือปฏิบัติดังนี้

๑.๑ กรณีหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาคให้ผู้แต่งตั้ง หรือมีอำนาจพิจารณา คำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ แล้วแต่กรณี วินิจฉัยสั่งการ คำอุทธรณ์ตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก

๑.๒ กรณีหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้แต่งตั้งพิจารณาคำอุทธรณ์ประกอบกับผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังดังนี้

ก. หากผู้แต่งตั้งเห็นด้วยกับผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งส่งคำอุทธรณ์ และความเห็นดังกล่าวให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ วินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ตามที่ได้เห็นว่าถูกต้อง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก

ข. หากผู้แต่งตั้งไม่เห็นด้วยกับผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งส่งคำอุทธรณ์ และความเห็นดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชา และหรือผู้กำกับดูแล หรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ตามที่ได้เห็นว่าถูกต้องโดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก

๒. กรณีผู้แต่งตั้งได้มีคำสั่งหลังจากทราบผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่งแล้วและผู้ถูกบังคับได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติดังนี้

๒.๑ หน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาคให้ผู้แต่งตั้ง และหรือผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ วินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ดังกล่าว ตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์มาให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก

๒.๒ หน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้แต่งตั้งพิจารณาคำอุทธรณ์ประกอบกับผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังดังนี้

ก. หากผู้อุทธรณ์เห็นด้วยกับผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งส่งคำอุทธรณ์และความเห็นดังกล่าวให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ วินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ตามที่ได้เห็นว่าถูกต้องโดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก

ข. หากผู้แต่งตั้งไม่เห็นด้วยกับผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งส่งคำอุทธรณ์และความเห็นดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชา และหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐวินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ตามที่ได้เห็นว่าถูกต้อง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก

อย่างไรก็ดีในการวินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ กรณีหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น ให้ผู้แต่งตั้ง ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแลหรือควบคุม และผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วแต่กรณีวินิจฉัยสั่งการ และหรือพิจารณาคำอุทธรณ์โดยคำนึงถึงประโยชน์ทางราชการเป็นสำคัญ หากวินิจฉัยสั่งการ และหรือพิจารณาคำอุทธรณ์ไปโดยแตกต่างไปจากผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง และการวินิจฉัยสั่งการ และหรือการพิจารณาคำอุทธรณ์นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเกิดความเสียหายแก่ทางราชการในภายหลัง ผู้แต่งตั้ง ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแลหรือควบคุม หรือผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังกล่าว แล้วแต่กรณีจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมด

ตามหนังสือกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าวได้แบ่งแยกหน่วยงานของรัฐเป็นสองประเภท โดยแต่ละประเภทสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แตกต่างกันคือกรณีหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นกระทรวงทบวงกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ไม่สามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่แตกต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลังส่วนกรณีของราชการส่วนท้องถิ่นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา ยังสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยนำความเห็นของกระทรวงการคลังไปประกอบการพิจารณาได้

นอกจากนี้แล้วเมื่อพิจารณาหนังสือกระทรวงการคลังข้อที่ ๑. กรณีผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบไปก่อนโดยไม่รอผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลังและผู้ถูกบังคับได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว กรณีนี้ผู้ถูกบังคับได้รับสิทธิคือได้รู้ว่าผู้ออกคำสั่งมีความเห็นอย่างไรและกรณีผู้ถูกบังคับไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวยังสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้น ซึ่งเมื่อผู้แต่งตั้งได้รับคำอุทธรณ์แล้วควรต้องนำข้อโต้แย้งดังกล่าวไปพิจารณาประกอบความเห็นของกระทรวงการคลัง ก่อนแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป กรณีตามหนังสือกระทรวงการคลัง

ข้อ ๒. นั้นเป็นกรณีผู้ ซึ่งผู้แต่งตั้งต้องมีคำสั่งตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังนั้น ต่อมาเมื่อผู้ ถูกบังคับอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว หนังสือกระทรวงการคลังข้อ ๒.๑ ให้ผู้แต่งตั้งและหรือผู้มีอำนาจ พิจารณาคำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. ๒๕๓๙ วินิจฉัยสั่งการ คำสั่งอุทธรณ์ดังกล่าวตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังโดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์มาให้ กระทรวงการคลังพิจารณา ซึ่งมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งเดิมความเห็นของกระทรวงการคลังโดยผู้ แต่งตั้งและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ไม่มีดุลพินิจในการพิจารณาอุทธรณ์และที่สำคัญคือไม่ได้นำ อุทธรณ์ของผู้ถูกบังคับมาพิจารณาย่อมไม่ทราบว่าผู้ถูกบังคับไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ทั้ง ข้อเท็จจริงข้อกฎหมายและการใช้ดุลพินิจความเหมาะสมของคำสั่งดังกล่าวนั้นเพราะเหตุใด เป็นการ ตัดสิทธิการอุทธรณ์ของผู้ถูกบังคับซึ่งตามกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกบังคับให้สามารถอุทธรณ์คำสั่งได้และได้มีคำสั่งศาล ปกครองสูงสุดที่ ๕๖๕/ ๒๕๔๖ รับรองสิทธิดังกล่าวด้วยเหตุนี้ จึงควรพิจารณาว่าหนังสือ กระทรวงการคลังที่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลบังคับ ใช้เพียงใดเป็นการจำกัดสิทธิโดยสภาพของผู้ถูกบังคับตามคำสั่งดังกล่าวจึงควรยกเลิกหรือแก้ไข แนวทางปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวเพื่อให้คุ้มครองสิทธิผู้ถูกบังคับต่อไป

การบังคับทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตราการบังคับทาง ปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่กรณีต้องมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นซึ่งตาม พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๒ ได้กำหนดให้กรณีที่ เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายหรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้อง ใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐให้หน่วยงานของรัฐ ที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด จึงถือว่ามิใช่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นหน่วยงานของรัฐจึงบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ที่ต้อง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้และการที่เจ้าหน้าที่ผู้ถูกบังคับทางปกครองยื่นอุทธรณ์คำสั่งนี้ไม่เป็นเหตุให้ ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเว้นแต่ผู้มีอำนาจสั่งให้ทุเลาการบังคับ ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการ ชำระเงินโดยถูกต้องครบถ้วนให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่ น้อยกว่าเจ็ดวันถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าหน้าที่ อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินผู้นั้นขายทอดตลาดให้ครบถ้วน การขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตาม กฎกระทรวงฉบับที่ ๙ พ.ศ.๒๕๔๒ ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

จากการศึกษาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ พ.ศ.๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้เข้าใจถึงระบบกฎหมายของประเทศไทย ซึ่งแต่เดิมเป็นระบบศาลเดี่ยวคือศาลยุติธรรม ต่อมามีการพัฒนาแนวความคิดทางวิชาการจนมีการจัดตั้งศาลปกครองในปี พ.ศ.๒๕๔๒ เป็นการเปลี่ยนระบบศาลประเทศไทย เป็นระบบศาลคู่คือ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง ส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น แต่เดิมใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายบังคับทั่วไป ต่อมาจึงมีแนวคิดที่ว่าเจ้าหน้าที่ดำเนินการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐหาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์เฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานหน้าที่และเกิดความเสียหายเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นการไม่เหมาะสม จึงตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ เพื่อบังคับใช้กรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิด เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนกรณีเจ้าหน้าที่ละเมิดเฉพาะตัวมิใช่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ยังคงอยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ คือ

๑. เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดในการทำละเมิด เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง กรณีนี้ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้เสียหาย เพราะผู้เสียหายยังคงได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ในสังกัดอยู่หรือจากกระทรวงการคลัง กรณีเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดโดยเฉพาะ

๒. เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอาจไม่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาความร้ายแรงแห่งละเมิด และความเป็นธรรมแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคสอง ต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะไว้ ดังนั้นเจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดในค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน

๓. ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนความรับผิดดังกล่าวออกด้วย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีหน่วยงานของรัฐมาร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ ต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะเช่นนี้ เพราะมีแนวคิดว่า

หน่วยงานของรัฐเป็นนิติบุคคล การกระทำผ่านทางผู้แทนนิติบุคคล นิติบุคคลไม่อาจกระทำผิดทางละเมิดได้ด้วยตนเอง ดังนั้นเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจึงต้องรับผิดชอบด้วย

๔. กรณีละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนมีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น ตามพระราชบัญญัติความรับผิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรค ๔ ซึ่งต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ผู้ทำละเมิดร่วมกันต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้รวม

นอกจากนี้แล้วพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๓ ยังกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบสามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้ โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบเป็นการวางหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถผ่อนชำระได้ มิฉะนั้นหากไม่มีบทกฎหมายดังกล่าวนี้ เจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องบังคับคดีโดยทันทีและนำไปสู่การเป็นคดีล้มละลายทำให้หน้าที่ขาดคุณสมบัติการรับราชการ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติความรับผิดการละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ร่วมกันแล้วเห็นว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนประการใดแล้ว หากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับคำสั่งไม่เห็นด้วย เจ้าหน้าที่ผู้นั้นยังมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้เพิกถอนคำสั่งหรือแก้ไขคำสั่งนั้นให้ถูกต้องและเป็นธรรม ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นกรณีความไม่ถูกต้องทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย รวมถึงการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมด้วย

ดังนั้นจากการศึกษาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่มากกว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่เดิมทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีความกล้าตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ มีขวัญกำลังใจขึ้นกว่าเดิม และเจ้าหน้าที่ยังสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ตรวจสอบคำสั่งทางปกครองได้อีกชั้นหนึ่งด้วย เป็นการนำฝ่ายตุลาการเข้ามาคานอำนาจของฝ่ายบริหาร ทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นผลดีต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยส่วนรวม

พิจารณาในส่วนของผู้เสียหายเมื่อถูกละเมิดสิทธิและได้รับความเสียหาย เห็นว่ากรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อผู้เสียหายเป็นการเฉพาะตัว มิใช่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว และอยู่ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามที่เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แต่เดิม กรณีเช่นนี้ไม่มีผลทำให้สิทธิของผู้เสียหายได้รับผลกระทบจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างใด

กรณีผู้เสียหายถูกละเมิดจากเจ้าหน้าที่ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิได้ ๒ ทาง คือ การยื่นคำขอรับชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดสังกัดอยู่ หรือยื่นคำขอต่อกระทรวงการคลังกรณีเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด เมื่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีคำสั่งประกาศใดแล้ว หากผู้เสียหายไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งนั้น ผู้เสียหายสามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอน

คำสั่งนั้น หรือแก้ไขคำสั่งนั้น เพื่อให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือการใช้ดุลพินิจที่ถูกต้องเหมาะสมได้ หรือแนวทางที่สอง ผู้เสียหายสามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมในส่วนแพ่ง เพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นสังกัดอยู่ หรือกระทรวงการคลัง กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นไม่ได้สังกัดหน่วยงานใดคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ทั้งนี้ผู้เสียหายไม่ต้องยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนก่อนยื่นคำฟ้องแต่อย่างใด กรณีเป็นสิทธิของผู้เสียหายโดยเฉพาะ ดังนั้นจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ไม่มีข้อจำกัดสิทธิของผู้เสียหายในการใช้สิทธิทางศาล และยังเพิ่มทางเลือกให้ผู้เสียหายสามารถยื่นคำขอรับชำระค่าเสียหายได้จากหน่วยงานของรัฐด้วย ดังนั้นพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้เสียหายด้วยเช่นกัน

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๙(๓) คือคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ส่วนกรณีการกระทำละเมิดอย่างอื่น นอกจากนี้ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมในส่วนตัวแพ่ง ด้วยเหตุที่ประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่ในปัจจุบัน จึงมีปัญหาความคาบเกี่ยวเขตอำนาจศาลอยู่บ้าง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความแล้ว ไม่ว่าจะยื่นฟ้องต่อศาลใดก็ตามเป็นกรณีที่ศาลต้องพิจารณาเขตอำนาจศาล และหากศาลมีความเห็นว่าคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแล้ว ย่อมดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไปได้ แต่หากศาลเห็นว่าคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของอีกศาลหนึ่ง หรือกรณีคู่ความโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลแล้ว กรณีดังกล่าวได้มีบทบัญญัติขั้นตอนดำเนินการไว้รองรับอยู่แล้ว แม้ว่าผู้เสียหายจะยื่นฟ้องคดีผิดศาลและคดีขาดอายุความระหว่างการพิจารณาคดีของศาลนั้น กรณีนี้ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ.๒๕๔๒ รองรับสิทธิของผู้เสียหายเกี่ยวกับคดีขาดอายุความแล้ว แต่อย่างไรก็ตามการยื่นฟ้องคดีผิดเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาล อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีทำให้ผู้เสียหายได้รับการชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนล่าช้า และฝ่ายผู้ต้องรับผิดชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ต้องเสียดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรรวบรวมประเด็นข้อกฎหมาย ตัวอย่างคำวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจหน้าที่ของศาล เพื่อเผยแพร่เป็นความรู้ให้กับประชาชน เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินคดีต่อไป

จากการศึกษากรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองซึ่งหน่วยงานมีคำสั่งทางละเมิด ตามหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๐๖.๒/ ว.๖๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๘ ประกอบพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว เห็นว่าหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยที่กฎหมายมีเจตนารมณ์ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ได้ทบทวนคำสั่งของตนเมื่อได้รับคำอุทธรณ์ของผู้ต้องรับคำสั่ง และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ทบทวนคำสั่งดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งการทบทวนตาม

คำสั่งนี้ รวมทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจไม่ว่าเป็นการเพิ่มภาระ ในคำสั่งหรือไม่ก็ตาม แต่ตามหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าว กำหนดให้ยึดถือผลการตรวจสอบของ กระทรวงการคลัง และเมื่อผู้รับคำสั่งยื่นอุทธรณ์คำสั่งนั้น ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยสั่งการ คำอุทธรณ์ตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลัง พิจารณา ผลของหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าว เท่ากับกระทรวงการคลังพิจารณาความรับผิดชอบ ละเอียดเพียงครั้งเดียว และให้ใช้ผลการพิจารณานี้ยืนยันในชั้นอุทธรณ์ด้วยโดยไม่พิจารณาคำอุทธรณ์ ของผู้รับคำสั่งมีข้อโต้แย้งอย่างไร ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจ อันเป็นการปฏิเสธสิทธิอุทธรณ์ของผู้รับคำสั่ง ซึ่งขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมายราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ กรณีนี้อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบละเอียดและประชาชนผู้รับรู้ข้อมูลในส่วนนี้ซึ่งมีผลว่ากฎหมายหลักได้รับรอง สิทธิการอุทธรณ์แต่กระทรวงการคลังกลับใช้แนวทางปฏิบัติขัดแย้งกับกฎหมาย และสร้างความไม่ น่าเชื่อถือให้กับกฎหมายหลักดังกล่าว ซึ่งอาจมีผลกระทบไปถึงความเชื่อมั่นต่อพระราชบัญญัติความ รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙

นอกจากนี้แล้วการที่กระทรวงการคลังวางแผนปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ผู้แต่งตั้งออกคำสั่ง ตามคำวินิจฉัยของกระทรวงการคลัง และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยสั่งการตามผลการ ตรวจสอบของกระทรวงการคลังนั้น ก่อให้เกิดการบิดเบือนในการใช้อำนาจทางปกครองโดยตรง เพราะพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจในแต่ละ ขั้นตอนไว้อย่างชัดเจนแล้ว รวมทั้งได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ รองรับว่า เจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นผู้ ใช้อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องมีเหตุผลในการออก คำสั่งดังกล่าว และรับผิดชอบต่อคำสั่งที่ตนเองได้ดำเนินการไป ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความ เหมาะสมในการใช้ดุลพินิจ ออกคำสั่ง ซึ่งหากผู้รับคำสั่งไม่เห็นพ้องด้วย อาจยื่นฟ้องคดีต่อศาล ปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งได้ รวมทั้งผู้รับคำสั่งอาจยื่นฟ้อง เพื่อเรียก ค่าเสียหายด้วย หากคำสั่งดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหาย แต่เมื่อข้อเท็จจริงแล้ว กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโดย เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งตามกฎหมายไม่ได้ร่วมพิจารณาด้วยนั้น ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งและผู้พิจารณา อุทธรณ์อาจไม่เข้าใจเหตุผลอย่างถ่องแท้ในการออกคำสั่งดังกล่าว นอกจากนี้แล้วเจ้าหน้าที่ดังกล่าว หรือผู้พิจารณาอุทธรณ์ถูกฟ้องคดีต่อศาลย่อมไม่อาจต่อสู้คดีได้อย่างสมบูรณ์และหากพิจารณาใน ความชอบธรรมของกฎหมายด้วยแล้ว ยิ่งเห็นได้ชัดว่าก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในกระบวนการ และการออกคำสั่งอย่างยิ่ง เพราะผู้รับคำสั่งเมื่อไม่เห็นพ้องกับคำสั่งดังกล่าวและยื่นฟ้องคดีนั้น ผู้รับ คำสั่งต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง และผู้พิจารณาอุทธรณ์แต่ไม่อาจฟ้องกระทรวงการคลัง เพราะ มิได้เป็นผู้อยู่ในฐานะที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง หรือผู้พิจารณาอุทธรณ์ความบิดเบือนดังกล่าวนี้ สร้าง ความไม่ชอบธรรมให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งและผู้พิจารณาอุทธรณ์ด้วยเช่นกัน

ปัญหาจากกรณีศึกษาหนังสือกระทรวงการคลังฉบับนี้ นอกจากอาจสร้างความไม่ เชื่อมั่นต่อกระบวนการพิจารณาค่าสินไหมทดแทนรวมถึงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

ปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ แล้วยังรวมถึงความชอบธรรมของการใช้อำนาจทางปกครอง ในการออกคำสั่งทางปกครองกรณีการคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน และการพิจารณาการอุทธรณ์ ดังนั้นจึงควรแก้ไขกระบวนการตรวจสอบของกระทรวงการคลังกับการออกคำสั่งทางปกครองและการพิจารณาอุทธรณ์ โดยแก้ไขกฎหมายให้กระบวนการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง เข้ามาอยู่ในระบบอย่างชัดเจนและให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ตามผลการตรวจสอบของตนเองและจัดให้มีผู้พิจารณาอุทธรณ์อีกชั้นหนึ่ง เพื่อตรวจสอบว่าคำวินิจฉัยของกระทรวงการคลังกับคำอุทธรณ์ของผู้รับคำสั่งควรมีการพิจารณาแก้ไขหรือไม่ ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจหรือจัดรูปแบบกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง โดยให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจเบื้องต้น ในการพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการใช้ดุลพินิจที่เห็นว่าเหมาะสม แล้วจึงออกคำสั่งทางปกครอง แต่ในชั้นอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลัง เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์และเป็นผู้ใช้อำนาจทำคำสั่งในชั้นอุทธรณ์

ข้อเสนอแนะ

๑. เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่ดีความเชื่อมั่นแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน แต่ปัจจุบันนี้ยังต้องมีพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนั้นได้รับประโยชน์ตามกฎหมายฉบับนี้ ดังนั้นจึงควรแก้ไขให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. กรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ แต่การดำเนินคดีอาจอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมในส่วนแพ่ง หรือศาลปกครอง ตามที่นำเสนอแล้วนั้นเป็นการสร้างความซับซ้อนทางกฎหมายและอาจเกิดความแตกต่างในกระบวนการพิจารณาคดี ดังนั้นจึงควรแก้ไขให้กรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ทุกกรณี ให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

๓. ในการพิจารณาอุทธรณ์ควรแก้ไข โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งวินิจฉัยสั่งการทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและดุลพินิจในการออกคำสั่ง และเมื่อมีข้อโต้แย้งผู้รับคำสั่งจึงให้กระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และทำคำสั่งในชั้นอุทธรณ์ต่อไปเฉพาะกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้

๔. กำหนดให้มีรายละเอียดของการคิดคำนวณค่าสินไหมทดแทนและแหล่งที่มาของข้อมูลดังกล่าว พร้อมทั้งเหตุผลในการวินิจฉัยในแต่ละรายการโดยชัดเจน เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องได้รับรู้ข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในการอุทธรณ์คำสั่งต่อไป

ทั้งนี้หากมีการแก้ไขปรับปรุงประเด็นดังกล่าวนี้แล้วเชื่อว่าจะเป็นการสร้างความโปร่งใสและเป็นธรรมให้แก่ผู้เกี่ยวข้องได้มากขึ้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค ๑. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔. หน้า ๙.

พจน์ ปุชปาคม. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด. แก้ไขเพิ่มเติมพิมพ์ครั้งที่
๒, กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๒๓. หน้า ๕๑๕
- ๕๑๖.

วาร์ นาสกุล, จริญญา ภักดีธนากุล. ปรับปรุง คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด จัดการ
งานนอกสั่งลามิควรรได้. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด จีริรัช การพิมพ์, ๒๕๕๓. หน้า
๒๕๙.

ศันท์ภรณ์(จำปี) โสทธิพันธ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลามิควรรได้.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๓. หน้า ๒๐๕.

อัจฉรา จงสิทธิมหาคุณ. “การอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม
พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ศึกษาเฉพาะกรณี
กรุงเทพมหานคร”. วิทยานิพนธ์, หลักสูตรปริญญานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัย
รามคำแหง, ๒๕๕๐. หน้า ๑๓๒ – ๑๓๕.

อำพน เจริญชีวินทร์. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ.
พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๕.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายธีระศักดิ์ ตระกูลอินทร์
วัน เดือน ปีเกิด	๑๐ สิงหาคม ๒๕๐๖
การศึกษา	<ul style="list-style-type: none">- นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์- ศิลปะศาสตร์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายเศรษฐกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย- นิติศาสตร์มหาบัณฑิต(LL.M) THE AMERICAN UNIVERSITY- ประกาศนียบัตรเนติบัณฑิต สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา- ประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ประวัติการทำงาน โดยย่อ	<ul style="list-style-type: none">- ผู้ช่วยเลขานุการอัยการสูงสุด- เลขานุการ สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด- อัยการจังหวัด สำนักงานอัยการจังหวัดบุรีรัมย์- อัยการจังหวัด สำนักงานอัยการจังหวัดหล่มสัก- อัยการจังหวัด สำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัวอุทัยธานี
ตำแหน่งปัจจุบัน	อัยการผู้เชี่ยวชาญ รองเลขานุการอัยการสูงสุด

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กับความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่

ผู้วิจัย นายธีระศักดิ์ ตรีภูมิกุลอินทร์

หลักสูตร วปอ.

รุ่นที่ 59

ตำแหน่ง อัยการผู้เชี่ยวชาญ รองเลขานุการอัยการสูงสุด

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจัยการตัดสินใจเข้ารับราชการที่สำคัญส่วนหนึ่งคือความมั่นคงในอาชีพราชการซึ่งถูกมองว่ามีความมั่นคงมากกว่าเอกชน เป็นอาชีพที่มีเกียรติและสามารถเลี้ยงชีพตนเองได้จนเกษียณราชการ ในอดีตการปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน ข้าราชการเป็นผู้ถือคำสั่งให้ประชาชนปฏิบัติ ต่อมาเมื่อประชาชนมีความรู้มากขึ้น การติดต่อสื่อสารมีความเจริญมากยิ่งขึ้น นักวิชาการของประเทศไทยได้รับอิทธิพลความคิดมาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จนกระทั่งนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงระบบศาลในประเทศไทย ซึ่งแต่เดิมเป็นระบบศาลเดี่ยวหรือศาลยุติธรรม (ไม่รวมถึงกรณีศาลทหารซึ่งมีลักษณะพิเศษเฉพาะกรณีตามที่กฎหมายบัญญัติไว้) เป็นระบบศาลคู่คือศาลปกครอง มีการเปลี่ยนแปลงระบบความคิดทัศนคติในระบบการปฏิบัติราชการ และนำไปสู่การตรากฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมมากขึ้นจากเดิม คือพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้วิจัยมีเหตุผลให้เชื่อว่ากฎหมายฉบับนี้ มีความสำคัญยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเนื่องจาก ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น หากเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีความสุจริตยอมไม่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญา ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ประจักษ์ในระบบราชการของประเทศไทย คือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการจนเกษียณอายุราชการ โดยไม่เคยถูกดำเนินคดีอาญาเลย แต่หากพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้นเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงซึ่งอาจสร้างความเสียหายกับประชาชนเหล่านั้น และเมื่อประชาชนเหล่านั้นเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งสังกัดอยู่ชดใช้ความเสียหายอันเป็นความรับผิดชอบทางละเมิด หรือกรณีการปฏิบัติหน้าที่ราชการก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของรัฐเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งชดใช้ความเสียหายอันเป็นความรับผิดชอบทางละเมิดเช่นกัน กรณีดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในการปฏิบัติราชการเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เกิดความไม่แน่ใจในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบราชการ และประชาชน ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาทำการศึกษาว่าตลอดระยะเวลา ๒๐ ปี ที่กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับนั้น กฎหมายฉบับนี้สร้างความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่ให้กับเจ้าหน้าที่ และประชาชนผู้ได้รับความเสียหาย สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้หรือไม่ และหากกฎหมายฉบับนี้ยังมีข้อควรแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและระบบราชการที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตลอดระยะเวลา ๒๐ ปี ที่ผ่านมามีการแก้ไขอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่เกิดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ และประชาชนเกิดความเชื่อมั่นว่าเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นกับตนเองแล้วจะได้รับการชดใช้ความเสียหายจากหน่วยงานของรัฐ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. วิจัยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ในกรอบของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กระบวนการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้ได้รับความเสียหาย อายุความ การใช้สิทธิเรียกร้องการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การบังคับคดี การนำคดีขึ้นสู่ศาล
๒. ศึกษาความเชื่อมั่นของประชาชนผู้ได้รับความเสียหายต่อกฎหมายฉบับนี้
๓. ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงปัญหาอุปสรรคของกฎหมายฉบับดังกล่าว ภายหลังกฎหมายมีผลบังคับใช้มา ๒๐ ปี

ขอบเขตของการวิจัย

๑. วิจัยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ในกรอบของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กระบวนการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้ได้รับความเสียหาย อายุความ การใช้สิทธิเรียกร้องการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การบังคับคดี การนำคดีขึ้นสู่ศาลศึกษา
๒. มุ่งเน้นการวิจัยเฉพาะโครงสร้างทางกฎหมายที่มีผลในทางปฏิบัติตามสถานการณ์ในปัจจุบัน ไม่มุ่งเน้นทฤษฎีกฎหมายของต่างประเทศ
๓. การเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของกฎหมาย มุ่งเน้นในการปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่ผู้วิจัยมุ่งเน้นการอธิบายความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ประกอบพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ เฉพาะการบังคับคดีให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน วิเคราะห์แนวคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในแต่ละส่วน เพื่อชี้ให้เห็นแนวทางการปฏิบัติ ปัญหาและอุปสรรคที่ควรได้รับการแก้ไข

ผลการวิจัย

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คือการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้นหาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อาจเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่างๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่นำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใด ก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนเงินนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจ หรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้นยังมีการนำหลัก

เรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้รับเงินครบโดยไม่คำนึงความเป็นธรรมที่มีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดขึ้นแก่ตน อนึ่งการให้คุณให้โทษแต่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใดๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้นจึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่ เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัวหรือจงใจให้เกิดความเสียหาย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ เหตุผลของการบัญญัติกฎหมาย คือ

๑. เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบในการทำละเมิด เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง กรณีนี้ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้เสียหาย เพราะผู้เสียหายยังคงได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ในสังกัดอยู่ หรือจากกระทรวงการคลัง กรณีเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดโดยเฉพาะ การคุ้มครองสิทธิหน้าที่ประเด็นนี้เป็นเรื่องการโต้แย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด ซึ่งต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะไว้เช่นนี้ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายเมื่อทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

๒. เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาความร้ายแรงแห่งละเมิด และความเป็นธรรมแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๘ วรรค ๒ ต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะไว้ ดังนั้นเจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน

๓. ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีหน่วยงานของรัฐมาร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ ต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะเช่นนี้ เพราะมีแนวคิดว่าหน่วยงานของรัฐเป็นนิติบุคคล การกระทำผ่านทางผู้แทนนิติบุคคล นิติบุคคลไม่อาจกระทำผิดทางละเมิดได้ด้วยตนเอง ดังนั้นเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจึงต้องรับผิดชอบฝ่ายเดียว

๔. กรณีละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรค ๔ ซึ่งต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ผู้ทำละเมิดร่วมกันต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม

นอกจากนี้แล้วพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๑๓ ยังกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดสามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดนั้นได้ โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบเป็นการวางหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถผ่อนชำระได้ มิฉะนั้นจะไม่มีบทกฎหมายดังกล่าวนี้ เจ้าหน้าที่ถูกฟ้องบังคับคดีโดยทันทีและนำไปสู่การเป็นคดีล้มละลายทำให้หน้าที่ขาดคุณสมบัติการรับราชการ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติความรับผิดการละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ประกอบพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ พ.ศ.๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ร่วมกันแล้วเห็นว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนประการใดแล้ว หากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับคำสั่งไม่เห็นด้วย เจ้าหน้าที่ผู้นั้นยังมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้เพิกถอนคำสั่งหรือแก้ไขคำสั่งนั้นให้ถูกต้องและเป็นธรรม ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นกรณีความไม่ถูกต้องทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย รวมถึงการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมด้วย

ดังนั้นจากการศึกษาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่มากกว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่เดิมทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีความกล้าตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ มีขวัญกำลังใจขึ้นกว่าเดิม และเจ้าหน้าที่ยังสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ตรวจสอบคำสั่งทางปกครองได้อีกชั้นหนึ่งด้วย เป็นการนำฝ่ายตุลาการเข้ามาคานอำนาจของฝ่ายบริหาร ทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นผลดีต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยส่วนรวม

พิจารณาในส่วนของผู้เสียหายเมื่อถูกละเมิดสิทธิและได้รับความเสียหาย เห็นว่ากรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อผู้เสียหายเป็นการเฉพาะตัว มิใช่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัว และอยู่ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามที่เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แต่เดิม กรณีเช่นนี้ไม่มีผลทำให้สิทธิของผู้เสียหายได้รับผลกระทบจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ แต่อย่างใด

กรณีผู้เสียหายถูกละเมิดจากเจ้าหน้าที่ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ประกอบพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิได้ ๒ ทาง คือ การยื่นคำขอรับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดสังกัดอยู่ หรือยื่นคำขอต่อกระทรวงการคลังกรณีเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของราชการใด เมื่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีคำสั่งประกาศใดแล้ว หากผู้เสียหายไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งนั้น ผู้เสียหายสามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งนั้น หรือแก้ไขคำสั่งนั้น เพื่อให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือการใช้ดุลพินิจที่ถูกต้องเหมาะสมได้ ซึ่งหรือแนวทางที่สอง ผู้เสียหายสามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมในส่วนแพ่ง เพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ หรือกระทรวงการคลังกรณีเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานใดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ทั้งนี้ผู้เสียหายไม่ต้องยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนยื่นคำฟ้องแต่อย่างใด กรณีเป็นสิทธิของผู้เสียหายโดยคเฉพาะ ดังนั้นจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ไม่มีข้อจำกัดสิทธิของผู้เสียหายในการใช้สิทธิทางศาล และยังเพิ่มทางเลือกให้ผู้เสียหายสามารถยื่นคำขอรับชำระค่าเสียหายได้จากหน่วยงานของรัฐด้วย ดังนั้นพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้เสียหายด้วยเช่นกัน

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของพระราชบัญญัติความรับผิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ โดยตลอดตามลำดับแล้วเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่ได้จำกัดสิทธิของผู้เสียหายที่น้อยกว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งจะอยู่ในระบบเดิมแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังให้สิทธิผู้เสียหายบางประการมากขึ้นด้วย ดังกล่าวข้างต้นจึงสามารถสรุปได้ว่ากฎหมายฉบับนี้สร้างความมั่นใจให้กับประชาชน

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ไม่ได้บัญญัติการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ไว้โดยเฉพาะจึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับทั้งนี้ตามมาตรา ๓ แห่งกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่าวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ สาธารณการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองประกอบด้วยคู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง) เมื่อได้รับคำอุทธรณ์แล้วให้เจ้าหน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้แทนโดยไม่มีชักช้าแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย (มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง) ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผล ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาสามสิบวัน ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่ขอพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว (มาตรา ๑๕ วรรคสอง) ในการพิจารณาปกครองให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิม หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นใด ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระ หรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง หรือมีข้อกำหนดและเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ (มาตรา ๔๖)

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ตนเองไม่เห็นพ้องด้วย การโต้แย้งนี้ให้ทำเป็นหนังสือระบุข้อโต้แย้ง และข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่แท้จริงประกอบด้วย เพื่อให้เป็นพยานหลักฐานที่ชัดเจนให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ได้นำไปประกอบดุลพินิจของตนเอง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าอยู่ในส่วนใดย่อมสามารถเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนได้ หรือเห็นว่าคำอุทธรณ์ไม่มีเหตุผลให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง จึงยืนยัน

คำสั่งของตนตามเดิมก็ได้ ทั้งนี้ มาตรา ๔๖ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอุทธรณ์ไว้ว่าเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายหรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง เมื่อพิจารณาแล้วจึงนำไปสู่การใช้ดุลพินิจว่าจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือไม่หรือจะเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองเดิมหรือไม่ ซึ่งกรณีใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองอาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งโดยเพิ่มภาระหรือลดภาระตามที่ปรากฏในคำสั่งทางปกครองเดิมหรือจะใช้ดุลพินิจทำคำสั่งทางปกครองตามความเหมาะสมจากการพิจารณาก็ได้

กรณีดังกล่าวนี้กระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค ๐๔๐๖.๓/ว.๘๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๘ แนะนำขั้นตอนและวิธีดำเนินการในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

๑. กรณีผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็น และแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องขอทราบไปก่อนโดยไม่ต้องรอผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลัง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด พ.ศ.๒๕๓๙ ข้อ ๑๗ วรรคห้า และผู้ถูกบังคับได้อุทธรณ์คำสั่งให้หน่วยงานของรัฐแจ้งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังทราบภายในกำหนดห้าวันนับแต่ได้รับคำอุทธรณ์ และรอผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลัง เมื่อได้รับผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลังให้ถือปฏิบัติดังนี้

๑.๑ กรณีหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาคให้ผู้แต่งตั้ง หรือมีอำนาจพิจารณา คำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ แล้วแต่กรณี วินิจฉัยสั่งการ คำอุทธรณ์ตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก

๑.๒ กรณีหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้แต่งตั้งพิจารณา คำอุทธรณ์ประกอบกับผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังดังนี้

ก. หากผู้แต่งตั้งเห็นด้วยกับผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งส่งคำอุทธรณ์ และความเห็นดังกล่าวให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ วินิจฉัยสั่งการ คำอุทธรณ์ตามที่เห็นว่าถูกต้อง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก

ข. หากผู้แต่งตั้งไม่เห็นด้วยกับผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งส่งคำอุทธรณ์ และความเห็นดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชา และหรือผู้กำกับดูแล หรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการ คำอุทธรณ์ตามที่เห็นว่าถูกต้องโดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก

๒. กรณีผู้แต่งตั้งได้มีคำสั่งหลังจากทราบผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่งแล้วและผู้ถูกบังคับได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติดังนี้

๒.๑ หน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาคให้ผู้แต่งตั้ง และหรือผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ วินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ดังกล่าว ตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์มาให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก

๒.๒ หน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้แต่งตั้งพิจารณาคำอุทธรณ์ประกอบกับผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังดังนี้

ก. หากผู้อุทธรณ์เห็นด้วยกับผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งส่งคำอุทธรณ์และความเห็นดังกล่าวให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ วินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ตามที่เห็นว่าถูกต้องโดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก

ข. หากผู้แต่งตั้งไม่เห็นด้วยกับผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งส่งคำอุทธรณ์และความเห็นดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชา และหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐวินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ตามที่เห็นว่าถูกต้อง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก

อย่างไรก็ดีในการวินิจฉัยสั่งการทำอุทธรณ์ กรณีหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น ให้ผู้แต่งตั้ง ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแลหรือควบคุม และผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ แล้วแต่กรณีวินิจฉัยสั่งการ และหรือพิจารณาคำอุทธรณ์โดยคำนึงถึงประโยชน์ทางราชการเป็นสำคัญ หากวินิจฉัยสั่งการ และหรือพิจารณาคำอุทธรณ์ไปโดยแตกต่างไปจากผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง และการวินิจฉัยสั่งการ และหรือการพิจารณาคำอุทธรณ์นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเกิดความเสียหายแก่ทางราชการในภายหลัง ผู้แต่งตั้ง ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแลหรือควบคุม หรือผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังกล่าว แล้วแต่กรณีจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมด

สิทธิอุทธรณ์ของผู้รับคำสั่ง ซึ่งขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมายราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ กรณีนี้อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดทางละเมิดและประชาชนผู้รับรู้ข้อมูลในส่วนนี้ซึ่งมีผลว่ากฎหมายหลักได้รับรองสิทธิการอุทธรณ์แต่กระทรวงการคลังกลับใช้แนวทางปฏิบัติขัดแย้งกับกฎหมาย และสร้างความไม่น่าเชื่อถือให้กับกฎหมายหลักดังกล่าว ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นต่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙

ข้อเสนอแนะ

ปัญหาจากกรณีศึกษาหนังสือกระทรวงการคลังฉบับนี้ นอกจากอาจสร้างความไม่เชื่อมั่นต่อกระบวนการพิจารณาค่าสินไหมทดแทนรวมถึงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ แล้วยังรวมถึงความชอบธรรมของการใช้อำนาจทางปกครอง ในการออกคำสั่งทางปกครองกรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และการพิจารณาการอุทธรณ์ ดังนั้นจึงควรแก้ไขกระบวนการตรวจสอบของกระทรวงการคลังกับการออกคำสั่งทางปกครองและการพิจารณาอุทธรณ์ โดยแก้ไขกฎหมายให้กระบวนการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง เข้ามาอยู่ในระบบอย่างชัดเจนและให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ตามผลการตรวจสอบของตนเองและจัดให้มีผู้พิจารณาอุทธรณ์อีกชั้นหนึ่ง เพื่อตรวจสอบว่าคำวินิจฉัยของกระทรวงการคลังกับคำอุทธรณ์ของผู้รับคำสั่งควรมีการพิจารณาแก้ไขหรือไม่ ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจหรือจัดรูปแบบกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง โดยให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจเบื้องต้น ในการพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการใช้ดุลพินิจที่เห็นว่าเหมาะสม แล้วจึงออกคำสั่งทางปกครอง แต่ในชั้นอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลัง เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์และเป็นผู้ใช้อำนาจทำคำสั่งในชั้นอุทธรณ์ จึงเสนอแนวทางแก้ไข ๒ แนวทาง

๑. กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง แล้วจัดให้มีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อีกครั้งหนึ่ง เมื่อมีข้อโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวจากผู้รับคำสั่ง

๒. ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งวินิจฉัยสั่งการทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และดุลพินิจในการออกคำสั่งและเมื่อมีข้อโต้แย้งจากผู้รับคำสั่งให้กระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และทำคำสั่งในชั้นอุทธรณ์ต่อไป

หากมีการแก้ไขตามที่เสนอนี้ กระทรวงการคลังจะได้เข้ามาอยู่ในระบบตรวจสอบและร่วมใช้อำนาจตรวจสอบตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้โดยถูกต้อง มีการพิจารณาข้อโต้แย้งของผู้รับคำสั่ง โดยถูกต้องอย่างแท้จริง ไม่เป็นการจำกัดสิทธิของผู้รับคำสั่งและเป็นกรณีผู้ใช้อำนาจทำคำสั่งด้วยดุลพินิจของตนเองอย่างแท้จริง ระบบกฎหมายสามารถตรวจสอบได้อย่างถูกต้อง สร้างความเป็นธรรมให้กับทุกฝ่ายและสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้เกี่ยวข้องทุกคน