

การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ
กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย

โดย

นายพัชระ ตั้งพานิช

ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาบุคลากรการพลศึกษาและการกีฬา
กรมพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๙
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๙ – ๒๕๖๐

บทคัดย่อ

เรื่อง การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของส่วนราชการ กรณีผู้ต้องชดใช้
ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการถึงแก่ความตาย
ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา
ผู้วิจัย นายพัชระ ตั้งพานิช **หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ ๕๙

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของส่วนราชการ กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการถึงแก่ความตาย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ประกอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ โดยจะศึกษาวิเคราะห์ผลการดำเนินการและปัญหาที่เกิดขึ้น และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา ที่เหมาะสมโดยมีตัวแปรอิสระและตัวแปรตามที่ใช้ในการศึกษา เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยในการศึกษาเรื่องนี้ได้ศึกษาถึงขั้นตอนกระบวนการและหลักการที่สำคัญตามบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้อง ผลจากการศึกษาพบว่า ดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ยังมีปัญหาบางประการเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับกรณีอายุความการใช้บังคับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและกรณีอายุความสะดุดหยุดลง ปัญหาเกี่ยวกับกรณีการใช้จ่ายมาตรการบังคับทางปกครองกรณีหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการในการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของส่วนราชการในชั้นศาล จึงเสนอแนะแนวทางให้แก่ไขข้อบัญญัติเกี่ยวกับอายุความการใช้บังคับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย จากกองมรดกหรือทายาทของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยเมื่อส่วนราชการผู้เสียหายใช้สิทธิออกคำสั่งให้กองมรดกหรือทายาทของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อดำเนินการชำระหนี้แล้ว เท่ากับเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหน้าที่ซึ่งมีลักษณะในทำนองเดียวกับการฟ้องคดี ซึ่งเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง การใช้จ่ายมาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ควรมีหน่วยงานกลางโดยเฉพาะที่ทำหน้าที่ยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อชำระหนี้ให้หน่วยงานของรัฐ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในการถือครองทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ เพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ โดยให้หน่วยงานที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการถือครองทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ ทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐและเอกชน มีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้ส่วนราชการที่ใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการสืบหาทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อดำเนินการใช้จ่ายมาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป

คำนำ

การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ประกอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ โดยอนุโลมเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็ว และระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก และกรณีที่ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือทายาทต่อไป ทั้งนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ข้อ ๒๔ และการฟ้องคดีมรดกห้ามมิให้ฟ้องคดีมรดกเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เจ้ามรดกตาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๗๕๔ เอกสารการวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวทางการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของส่วนราชการ กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย โดยได้ใช้แนวทางการยื่นฟ้องคดีเพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล ทั้งในการขอความอนุเคราะห์พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดี และส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินคดีเอง ซึ่งมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินคดีพอสมควร ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารการวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องและผู้สนใจศึกษารณื่อดังกล่าวตามสมควร

(นายพัชระ ตังพานิช)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ค
บทที่ ๑	๑
บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๒
ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๒
ขอบเขตของการวิจัย	๓
กรอบความคิดในการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๓
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๓
คำจำกัดความ	๔
บทที่ ๒	๕
ทฤษฎี กฎหมาย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๕
มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๕
ลักษณะละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	๒๖
แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง	๒๘
ความหมายและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทน	๓๑
ขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีเกิดความเสียหายกับหน่วยงานของรัฐ	๓๓
บทที่ ๓	๓๕
การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของส่วนราชการ กรณีผู้ต้องชดใช้	๓๕
ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย	๓๕
การวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด	๓๕
การพิจารณาและทำความเข้าใจของกระทรวงการคลัง	๓๖
การแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่	๓๙
การใช้สิทธิเรียกร้องต่อทายาทของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	๔๐
บทที่ ๔	๔๓
การวิเคราะห์ปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคในการใช้สิทธิเรียกร้องของส่วนราชการ	๔๓
ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้บังคับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและกรณีอายุความสะดุดหยุดลง	๔๘

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีหน่วยงานของรัฐต้อง ดำเนินการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้กำลังใหม่ทดแทน	๕๘
ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจาก เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตาย	๕๒
ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการมาตรการในการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ	๕๓
ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของส่วนราชการในชั้นศาล	๕๔
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๕๖
สรุป	๕๖
ข้อเสนอแนะ	๖๑
บรรณานุกรม	๖๔
ประวัติย่อผู้วิจัย	๖๖

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เดิมการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ส่วนราชการ ก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีผลบังคับใช้ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙) เมื่อส่วนราชการมีความจำเป็นต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ ศาลจะนำหลักกฎหมายลักษณะละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐ - มาตรา ๔๕๒) มาบังคับใช้ โดยมาตรา ๔๒๐ บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหาย ถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” และหากมีการแจ้งให้บุคคลที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนชำระค่าสินไหมเป็นจำนวนเงินที่ต้องชำระให้แก่ส่วนราชการแล้ว มีการต่อแพ่งหรือบิดพลิ้วไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามที่ส่วนราชการแจ้ง ส่วนราชการจะขอความอนุเคราะห์สำนักงานอัยการสูงสุดมอบหมายพนักงานอัยการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลโดยเป็นโจทก์ยื่นฟ้องบุคคลดังกล่าว เป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจ เพื่อขออำนาจศาลบังคับให้บุคคลชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดในการกระทำต่างๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่เข้าไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอกเพียงใด ก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และยังเป็นการบั่นทอนขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อีกด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารงาน เพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการเท่าที่ควร เนื่องจากเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตนเอง การให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคล และดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่กระทำการใดๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้นจึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเฉพาะตัว หรือ จงใจให้เกิดความเสียหาย หรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดแต่ละคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วม

มาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งหากมีกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดไม่ว่าต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐนั้น จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เท่านั้น แต่ในเรื่องที่จะวิจัยนี้จะกล่าวเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนั้นถึงแก่ความตายเท่านั้น โดยเมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐจะนำคดีไปฟ้องต่อศาลไม่ได้ ซึ่งศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยให้เหตุผลว่าหน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ฟ้องคดีสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กับกองมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ กรณีจึงถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเฉพาะหนี้เงิน เมื่อหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินและเมื่อถึงกำหนดชำระแล้วไม่มีการชำระ หน่วยงานของรัฐก็จะมีหนังสือเตือนให้ชำระเงินโดยกำหนดระยะเวลาแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ตามมาตรา ๕๗ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ไม่มีสถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งจะดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้างต้นได้ ซึ่งอาจทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายโดยไม่สามารถได้รับการชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของส่วนราชการ กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการถึงแก่ความตาย
๒. เพื่อศึกษาแนวทางการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของส่วนราชการ กรณีที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการถึงแก่ความตาย
๓. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้จะทบทวนแนวคิด ทฤษฎีวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

๑. แนวคิดเกี่ยวกับหลักกฎหมายลักษณะละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
๒. กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
๓. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
๔. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงปัญหาการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของส่วนราชการ กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการถึงแก่ความตาย วิเคราะห์ผลการดำเนินการและปัญหาที่เกิดขึ้น และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม

กรอบความคิดในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงปัญหาการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของส่วนราชการ กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการถึงแก่ความตาย วิเคราะห์ผลการดำเนินการและปัญหาที่เกิดขึ้น และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมโดยมีตัวแปรอิสระและตัวแปรตามที่ใช้ในการศึกษา

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของส่วนราชการ กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการถึงแก่ความตาย ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ ตำรากฎหมาย งานวิจัย บทความทางวิชาการ ตลอดจนคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจตนารมณ์คุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นการส่วนตัวยกเว้น กรณีกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและต้องรักษาผลประโยชน์ของทางราชการที่ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ โดยให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเสียหายที่เกิดขึ้น

๒. เป็นการสร้างบรรทัดฐานในการพิจารณาดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อทายาทของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย

๓. เป็นตัวอย่างของการบังคับใช้กฎหมายต่อเจ้าหน้าที่และทายาทของผู้ต้องรับผิดในทางแพ่ง ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นอนุหากรณีให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังเพื่อมิให้เกิดกรณีดังกล่าวขึ้น ซึ่งเป็นการสร้างภาระความเดือดร้อนให้แก่ทายาทของตนตลอดจนบุคคลที่เกี่ยวข้อง

๔. แนวทางการดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องต่อทายาทของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และการฟ้องคดีมรดก ตามอายุความมรดกภายในหนึ่งปีนับแต่เจ้ามรดกตาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำจำกัดความ

- กฎหมาย** หมายถึง กฎที่สถาบันหรือผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐตราขึ้น หรือที่เกิดขึ้นจากจารีตประเพณีอันเป็นที่ยอมรับนับถือ เพื่อใช้ในการบริหารประเทศ เพื่อใช้บังคับบุคคลให้ปฏิบัติตาม หรือเพื่อกำหนดระเบียบแห่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือระหว่างบุคคลกับรัฐ
- ค่าสินไหมทดแทน** หมายถึง เงินที่ต้องชดใช้เพื่อทดแทนความเสียหาย ที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินหรือแก่บุคคลอันเนื่องมาจากการละเมิด หรือการ ผิดสัญญา รวมทั้งทรัพย์สินที่ต้องคืนให้แก่ผู้เสียหายด้วย เช่น ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด ค่าสินไหมทดแทนในการไม่ชำระหนี้ให้ต้อง ตามความประสงค์อันแท้จริงแห่งมูลหนี้
- พระราชบัญญัติ** หมายถึง บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา นอกจากนี้ยังมีความหมายอื่นที่นิยามไว้ พระราชบัญญัติ หมายถึง กฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ซึ่งมีเนื้อหาเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งเฉพาะเจาะจงต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง ถือว่าเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่รัฐได้ตราขึ้นไว้ เป็นข้อบังคับกำหนดความประพฤติของบุคคล ซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่ รัฐสภา พระราชบัญญัติจึงเป็นกฎหมายโดยแท้ เพราะตราขึ้นโดยองค์กรที่มีหน้าที่ในการออกกฎหมายโดยตรง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ตราโดยผู้แทนของประชาชนและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

บทที่ ๒

ทฤษฎี กฎหมาย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัย เรื่อง แนวทางการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของส่วนราชการ กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย ผู้ทำการวิจัยได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับหลักกฎหมาย ลักษณะละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการละเมิดและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตามรายการดังนี้

๑. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
๒. ลักษณะละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
๓. แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง
๔. ความหมาย และทฤษฎีที่เกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทน
๕. ขั้นตอนและการปฏิบัติการ

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๑.๑ สารสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด อันเนื่องมาแต่การกระทำในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีผลต่อการละเมิดนั้นอาจเกิดแก่เอกชนหรือเกิดแก่หน่วยงานของรัฐเองก็ได้ ขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดขอบเขตการบังคับใช้ไว้ดังนี้^๑

^๑ มานิจต์ จุ่มปา. “คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง” (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๔) หน้า ๑๕๔

๑.๑.๑ ขอบเขตด้านเวลา พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่การกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นหลังจากวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ซึ่งได้แก่การกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๙

๑.๑.๒ ขอบเขตด้านหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับกับละเมิดที่เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กระทำเท่านั้น โดยได้มีการกำหนดนิยามความไว้ว่า

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานอื่นใด

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึง หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ซึ่งศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า พระราชบัญญัตินี้เน้นถึงการทำงานแทนรัฐในลักษณะของหน่วยงานของภาครัฐโดยตรง เพราะฉะนั้นในคำนิยามของ คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” จะหมายความถึง

ราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด อำเภอ ราชการส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร ฯลฯ

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะไม่คลุมถึงรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบของกระทรวงการคลัง ซึ่งหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบแทนโรงงานยาสูบก็คือกระทรวงการคลัง รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดเพราะอยู่ในบังคับของกฎหมายเอกชน ความรับผิดชอบละเมิดของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจึงสมควรอยู่ในบังคับของกฎหมายเอกชน

หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย ซึ่งต่อมาก็ได้มีการตรา “พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐” กำหนดให้หน่วยงานดังต่อไปนี้ เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัตินี้

๑. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
๒. มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
๓. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
๔. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
๕. สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
๖. องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก
๗. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
๘. สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
๙. สถาบันพระปกเกล้า
๑๐. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
๑๑. มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

๑๒. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
๑๓. สำนักงานศาลปกครอง
๑๔. สำนักงานศาลยุติธรรม
๑๕. สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (องค์การมหาชน)
๑๖. สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (องค์การมหาชน)
๑๗. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
๑๘. โรงเรียนมหิตลวิทยาลัยอนุสรณ์(องค์การมหาชน)
๑๙. โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน)
๒๐. สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)
๒๑. สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การ

มหาชน)

๒๒. ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)
๒๓. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
๒๔. สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ
๒๕. แพทยสภา
๒๖. บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย
๒๗. สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
๒๘. สภาเกษตรกร
๒๙. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
๓๐. กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
๓๑. ทันตแพทยสภา
๓๒. สภาการพยาบาล
๓๓. สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
๓๔. สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน)
๓๕. สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
๓๖. สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์
๓๗. ศุภสภา
๓๘. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและ

บุคลากรทางการศึกษา

๓๙. ธนาคารแห่งประเทศไทย
- นอกจากนี้ ได้มีการเพิ่มเติมมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนด
หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๕๐
กำหนดให้หน่วยงานดังต่อไปนี้เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัตินี้
๑. องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน
๒. มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการ
และอยู่ในกำกับของรัฐ

๑.๑.๓ ขอบเขตด้านการกระทำพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับแก่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทั้งที่เป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

เมื่อได้ทราบถึงขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัตินี้แล้ว ต่อไปจะเป็นการศึกษาทำความเข้าใจสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งผู้วิจัยศึกษาตามแนวทางการอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้โดยรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกวาวงค์

๑.๒ สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ

๑.๒.๑ ความรับผิดชอบของรัฐในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นแก่เอกชน

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกวาวงค์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ว่า พระราชบัญญัตินี้มีได้บัญญัติเรื่องความรับผิดชอบของรัฐต่อผู้เสียหายไว้ จึงคงเป็นไปตามเดิม คือ รัฐต้อง รับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหายในคดีที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตาม ป.พ.พ. มาตรา ๔๒๐ มาตรา ๔๒๕ มาตรา ๔๒๖ หรือมาตรา ๔๒๗ แล้วแต่กรณีซึ่งไม่ได้ทำให้หลักประกันในเรื่องการฟ้องทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ลดลงไป เพราะรัฐยังคงต้องรับผิดชอบต่อ ผู้เสียหายตามหลักละเมิดในทางแพ่งเหมือนเดิม

๑.๒.๒ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง”

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นวางหลักว่า “หน่วยงานของรัฐ” ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่ “เจ้าหน้าที่” ได้กระทำ “ในการปฏิบัติหน้าที่” เช่น เจ้าหน้าที่ขับรถของทางราชการไปติดต่อกันในราชการ แล้วไปชนรถของเอกชนจนเสียหาย หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจไล่จับผู้ร้ายเกิดยิงต่อสู้กันเจ้าหน้าที่ตำรวจยิงพลาดไปถูกประชาชนได้รับบาดเจ็บ ในกรณีเช่นนี้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในผลแห่งละเมิดนั้น และผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้เท่านั้น แต่จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ (มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง) หรือแม้แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้สังกัด หน่วยงานของรัฐแห่งใดผู้เสียหายก็จะฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นโดยตรงไม่ได้ จะต้องฟ้องกระทรวงการคลังแทน (มาตรา ๕ วรรคสอง)

๑.๒.๓ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้” ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์ ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นว่า ถ้าการละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีได้อยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ได้ไปทะเลาะวิวาทกับแม่ค้า แล้วทำร้ายร่างกายแม่ค้า ก็ถือว่าเป็นการกระทำส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น เพราะเจ้าหน้าที่นั้นนอกเวลาการปฏิบัติงาน ก็เป็นเอกชนธรรมดาคนหนึ่ง

๑.๒.๔ การไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

๑.๒.๔.๑ กรณีที่รัฐอาจไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ มาตรา ๘

วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง สิทธิเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่ง จะมีได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องให้ชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น” ซึ่งสะท้อน ชูสกุล ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นว่า แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหายในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่จะหลุดพ้นจากความรับผิดชอบทั้งหมดไปเสียทีเดียว กล่าวคือเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในจำนวนค่าสินไหมทดแทนนั้นด้วย ถ้าหากตนได้กระทำให้เกิดการละเมิดขึ้น ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในกรณีเช่นนี้เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ก็มีสิทธิมาไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ ส่วนรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นได้ยกระดับความรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือเจ้าหน้าที่จะมีความรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวเพียง ๒ ระดับเท่านั้น คือ ในกรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งแสดงว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่ประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานของรัฐไม่มีสิทธิไล่เบียด ซึ่งเป็นการยกระดับให้ดีขึ้น จึงไม่มีความลึกลับกันในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และเจ้าพนักงานบังคับคดี กับเจ้าหน้าที่อื่นอีกต่อไป

๑.๒.๔.๒ กรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงาน

ของรัฐ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” ซึ่งสะท้อน ชูสกุล ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่ หรือ หน่วยงานอื่นของรัฐก็ตาม ถ้าการละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ กรณีต้องบังคับไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นหลักทั่วไปในเรื่องละเมิด แต่ถ้าเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว การจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้อง รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายก็ต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์เดียวกันกับกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชน กล่าวคือเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ก็ต่อเมื่อได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากไม่ได้จงใจ หรือไม่ได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อธรรมดา เจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ การจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนได้เท่าใด ก็จะต้อง

พิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม ในแต่ละกรณีไป เจ้าหน้าที่อาจไม่ต้องชดใช้จนเต็มจำนวนก็ได้ และถ้าหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานมีส่วนผิดหรือมีความบกพร่องอยู่ด้วย ก็ต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบนั้นออก จะให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในส่วนนี้ไม่ได้ รวมทั้งในกรณีที่การละเมิดนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนก็จะรับผิดชอบเฉพาะส่วนที่ตนได้กระทำละเมิดเท่านั้น ไม่ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม

๑.๒.๕ หลักเกณฑ์การไล่เบียด

๑.๒.๕.๑ การคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี มาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็น เกณฑ์ โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้” ซึ่งศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นว่า เป็นการกำหนดว่าการไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่นั้นจะไล่เบียดอย่างไร ให้คำนึงถึงความร้ายแรงแห่ง การกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีประกอบด้วย เช่น เจ้าหน้าที่ได้ทำให้เกิดความเสียหายขึ้นเป็นเงิน ๑๐๐ ล้านบาท เจ้าหน้าที่ยอมไม่มีเงินที่จะชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายได้อย่างแน่นอน จึงต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐจะไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

๑.๒.๕.๒ การคำนึงถึงความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม มาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย” ซึ่งศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นว่า ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่เอารถของทางราชการไปใช้เป็นการส่วนตัว แล้วเกิดอุบัติเหตุทำความเสียหายให้แก่เอกชน เพราะเบรกของรถดังกล่าวไม่ทำงานเนื่องจากหน่วยงานของรัฐบกพร่องมิได้จัดให้มีการบำรุงรักษารถดังกล่าวให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ตามปกติ หรือถ้าการละเมิดเกิดจากระบบการดำเนินงานส่วนรวม เช่น ระบบการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการบกพร่องทำให้ได้คนที่ไม่ดีเข้ามารับราชการ หรือระบบการฝึกงานของเจ้าหน้าที่บกพร่องโดยส่งเจ้าหน้าที่ใหม่ไปปฏิบัติงานเลย โดยที่ยังมิได้จัดให้มีการฝึกงานอย่างเพียงพอที่จะทำงานได้ หรือระบบการจัดเก็บเคมีวัตถุของทางราชการบกพร่อง ไม่มีการแยกแยะให้ชัดเจน ทำให้มีการหยิบเคมีวัตถุที่อันตรายไปใช้งานผิดประเภท เป็นต้น ในกรณีดังกล่าวข้างต้น ก็ต้องหักส่วนแห่งความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐออกด้วย โดยต้องพิจารณาว่าการละเมิดเกิดจากส่วนใดมากกว่ากัน เป็น สัดส่วนเท่าใด

๑.๒.๕.๓ กรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น” ซึ่งรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสากวงค์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ว่า แต่เดิมเมื่อยังไม่มีกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้ ศาลก็ใช้ระบบลูกหนี้ร่วม กล่าวคือ โจทก์สามารถเรียกให้จำเลยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งชำระหนี้ได้เต็มจำนวนหรือเรียกให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนชำระหนี้แต่เพียงบางส่วน

ก็ได้ แต่ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ทุกคนที่มีส่วนร่วมในผลแห่งละเมิด ยังคงต้องมีความรับผิดชอบในหนี้อันเกิดจากการละเมิดนั้นจนกว่าหนี้นั้นจะได้รับการชำระโดยสิ้นเชิง ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่คนใดมีฐานะทางการเงินดีก็อาจถูกบังคับคดีจนสิ้นเชิง หลังจากนั้นก็เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นจะไล่เบี้ยกันเอง ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมพระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดว่าเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น โดยตัดระบบความรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมออกไป

๑.๓ สารสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติ

พระราชบัญญัตินี้ได้ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะเลือกใช้วิธียื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ให้พิจารณาขอใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ แทนที่จะใช้วิธีฟ้องคดีหน่วยงานของรัฐซึ่งอาจต้องใช้เวลาพอสมควร โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอหรือฟ้องคดี และอายุความในการใช้สิทธิไว้ พอสรุปได้ดังนี้

๑.๓.๑ การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหม

ทดแทน มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ ตามมาตรา ๕ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาขอใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน และพิจารณาคำขอโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้น จะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีก ได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน”

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกวาวงศ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ว่า พระราชบัญญัตินี้ได้ให้ทางเลือกแก่ผู้เสียหายในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไว้เป็น ๒ แนวทางคือ แนวทางแรก ผู้เสียหายไม่ต้องไปฟ้องคดีต่อศาลเพราะการนำคดีไปสู่ศาลนั้น เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนที่ถูกกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ได้โดยตรง เพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๑ ดังกล่าวข้างต้น หากมีการยื่นคำร้อง หน่วยงานของรัฐนั้นก็มิหน้าที่ต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้า แต่ถ้าเป็นเรื่องซับซ้อน ก็กำหนดให้ใช้ระยะเวลาไม่เกิน ๑๘๐ วัน ถ้าหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของตนกระทำละเมิดจริง ก็กำหนดค่าเสียหายไปด้วยและส่งคำสั่งนั้นให้กับผู้เสียหายที่ยื่นคำร้อง แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าตนไม่ต้องรับผิดชอบ ก็ให้ยกคำร้องและแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ หากผู้เสียหายไม่เห็นด้วยกับการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายก็มีสิทธิที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย ซึ่งจะเห็นได้ว่าช่องทางนี้เปิดทางให้ประชาชนผู้เสียหายมาผ่านกระบวนการ ตามมาตรา ๑๑ โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล ซึ่งไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาลหรือค่าธรรมเนียมใดๆ อันเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน แนวทางที่สอง คือ การนำคดีขึ้นสู่ศาลโดยฟ้องเป็นคดีละเมิด

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องเดียวกันนี้ว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้เป็นการผ่อนภาระของราษฎรผู้เสียหายที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนซึ่งบางครั้งอาจจะเป็นจำนวนเงินเพียงไม่กี่พันบาท ซึ่งถ้าจะต้องไปฟ้องคดีต่อศาล ก็จะไม่คุ้มค่าทนายความและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

๑.๓.๒ การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินให้แก่

หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงิน มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด”

สะท้อน ชูสกุล ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่กระทำการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอันเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐก็มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่นั้นชำระเงินค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนดได้ โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ในทำนองเดียวกับการใช้สิทธิไล่เบี้ยในกรณีที่เกิดการละเมิดขึ้นแก่เอกชนดังกล่าวข้างต้น แต่ถ้าไม่ได้เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐก็ไม่มีอำนาจเช่นนั้นต้องฟ้องร้องเป็นคดีไปตามปกติ

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องเดียวกันนี้ว่า มาตรา ๑๒ กำหนดว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ ซึ่งเป็นเรื่องละเมิดทางปกครองที่อาจจะมี ๒ กรณี คือ กรณีละเมิดทางปกครองที่ทำให้บุคคลภายนอกเสียหาย และกรณีละเมิดทางปกครองที่ทำให้ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐเสียหาย ทั้งสองกรณีนี้อยู่ในบังคับของ มาตรา ๑ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยส่วนตัว ก็เป็นละเมิดเอกชนที่หน่วยงานของรัฐต้องไปฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต่อศาลโดยใช้หลักกฎหมายแพ่ง

มาตรา ๑๒ นี้ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายที่จะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดได้โดยไม่ต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่มาทำสัญญาประนีประนอมยอมความอย่างในอดีตที่เคยทำกันมา

การออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ นี้เป็นมาตรการพิเศษซึ่งจะต้องโยงกลับไปพิจารณา มาตรา ๕๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดว่า การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งก็คือว่ามาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดการบังคับทางปกครองไว้เป็นอย่างอื่น จึงนำมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ได้ ส่วนวิธีการนำมาใช้บังคับนั้น ในกรณีนี้เป็นหนี้เงิน จึงอยู่ในบังคับมาตรา ๕๗^๓ แห่ง

^๒ มาตรา ๕๕ การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

^๓ มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้ว ไม่มีการชำระโดย ถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งกำหนดว่า ทางราชการจะต้องออกคำสั่งให้ชำระเงินภายในระยะเวลาเท่าใด ถ้าไม่ชำระทางราชการก็จะออกหนังสือเตือนให้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่า ๗ วัน ถ้ายังไม่ชำระอีก ก็จะดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดต่อไป

มาตรา ๑๒ นี้มีประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐค่อนข้างมาก กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ ที่กระทำความผิดส่วนใหญ่จะยินยอมชำระหนี้ไปตามที่ถูกสอบสวน แต่ถ้าเจ้าหน้าที่รายใดไม่ยินยอมชำระหนี้ หน่วยงานของรัฐก็ต้องไปฟ้องคดีต่อศาลให้บังคับชำระหนี้ให้ ซึ่งการไปฟ้องคดีต่อศาลนั้นถ้าทุนทรัพย์ต่ำกว่า ๓๐,๐๐๐ บาท ก็แทบจะไม่คุ้มค่าที่จะไปดำเนินการฟ้องคดี ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ทำให้ทรัพย์สินของรัฐเสียหายคิดเป็นเงิน ๕๐๐ บาท แล้วรัฐต้องมอบหมายให้พนักงานอัยการซึ่งได้รับเงินเดือนหลาย หมื่นบาทดำเนินคดีให้มัน จะไม่คุ้มค่าที่จะดำเนินคดีแต่อย่างใดเลย มาตรา ๑๒ จึงให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่จะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระหนี้ได้

๒. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒.๑ องค์การฝ่ายปกครองผู้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง การพิจารณาเพื่อออกคำสั่งของฝ่ายปกครองจะมีผู้เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยกันสองฝ่ายคือ ฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง และคู่กรณีผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ซึ่งในส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ต้องพิจารณาดังนี้

๒.๑.๑ อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น” ซึ่งตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันบัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือรับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม” กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่จะมีความสามารถในการทำคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในเรื่องนั้นๆ โดยความสามารถนี้อาจเกิดขึ้นได้โดยกฎหมายกำหนดหรือได้รับมอบอำนาจโดยถูกต้องตามกฎหมาย

๒.๑.๒ ความดำรงอยู่ในทางกฎหมาย ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองนอกจากจะต้องพิจารณาถึงอำนาจขององค์การฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ยังมีหลักเกณฑ์ที่จะต้องพิจารณาอีกกรณี คือความดำรงอยู่ในทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครองที่ต้องพิจารณาดังนี้

๒.๑.๒.๑ เจ้าหน้าที่ต้องได้รับการแต่งตั้งโดยชอบ บุคคลซึ่งทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องใดต้องได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้น การพิจารณาทางปกครองในเรื่องใดที่ทำโดยบุคคลซึ่งไม่เคยได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นเลยไม่ว่าในเวลาใดๆ และได้แสดงเจตนาว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และในสายตาของกฎหมายแล้วถือว่าเป็นโมฆะ สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองอาจจะเป็นบุคคลเดี่ยวที่เรียกว่า “องค์กรเดี่ยว” หรือ คณะบุคคล

(คณะกรรมการที่เรียกว่า “องค์กรกลุ่ม” ก็ได้) แต่ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองต้องได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้น คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยบุคคลที่ไม่เคยได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นเลยย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย^๕ ในกรณีของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองเป็นคณะกรรมการ คณะกรรมการซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองต้องมีองค์ประกอบครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน จึงจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นได้ ซึ่งกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองจะกำหนดไว้เสมอว่าให้คณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการจำนวนกี่คน คณะกรรมการจะเริ่มต้นใช้อำนาจทำการพิจารณาทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการครบถ้วนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว การพิจารณาทางปกครองที่กระทำลงโดยคณะกรรมการ ซึ่งยังไม่มีองค์ประกอบครบถ้วนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมไม่สมบูรณ์ แม้ว่าจะได้มีการแต่งตั้งประธานและกรรมการจนมีจำนวนมากพอที่จะเป็นองค์ประชุมได้แล้วก็ตาม มีข้อสังเกตว่าคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองบางคณะประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ หรือที่เรียกว่า “กรรมการโดยตำแหน่ง” โดยสิ้นเชิงบางคณะประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือวิชาชีพสาขาต่าง ๆ หรือที่เรียกว่า “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ” โดยสิ้นเชิง และบางคณะประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งผสมกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เฉพาะแต่กรรมการประเภทหลังเท่านั้นที่มีปัญหาว่า ในเวลาเริ่มต้นใช้อำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง คณะกรรมการมีองค์ประกอบครบแล้วหรือยัง คณะกรรมการที่ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง โดยสิ้นเชิงย่อมมีองค์ประกอบครบจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้เสมอ ทั้งนี้ เพราะจะต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้นอยู่ตลอดเวลาหากตำแหน่งเหล่านั้นว่างลงด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม และยังไม่ได้มีการแต่งตั้งให้ผู้ใดดำรงตำแหน่งเหล่านั้น ก็จะต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเข้ามาดำรงตำแหน่งนั้นเป็นการชั่วคราวในฐานะผู้รักษาราชการแทนอยู่ดี^๖ เมื่อได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจพิจารณาทางปกครองครบถ้วนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว คณะกรรมการก็เริ่มต้นใช้อำนาจทำการพิจารณาทางปกครองได้ตามกฎหมาย และถึงแม้จะปรากฏในภายหลังว่า การแต่งตั้งกรรมการบางคนเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เพราะเหตุที่ผู้ทำการแต่งตั้งมิใช่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการผู้นั้นขาดคุณสมบัติที่จะเป็นกรรมการในคณะกรรมการคณะนั้นได้ หรือกรรมการผู้นั้นมีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการคณะนั้น อันเป็นเหตุให้กรรมการผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งในภายหลังการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้นั้นก็ไม่กระทบกระเทือนถึงความสมบูรณ์ของการพิจารณาทางปกครองที่กรรมการผู้นั้นได้ทำไปในหน้าที่กรรมการ ทั้งนี้ จะเห็นได้จากความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติว่า “ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่” ดังนั้น คำสั่งทาง

^๕ สุรียา ปานแป้น “คู่มือสอบกฎหมายปกครอง” (กรุงเทพฯ : วิญญูชน.๒๕๕๔,) หน้า ๖๒

^๖ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ “เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง” รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หน้า ๓๙

ปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยังคงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายทุกประการ

๒.๑.๒.๒ ต้องดำเนินการประชุมโดยชอบ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองเป็นคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรกลุ่ม การใช้อำนาจพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการดังกล่าวต้องการกระทำโดยที่ประชุม ซึ่งการที่กฎหมายมอบให้คณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดใช้อำนาจทางปกครองของรัฐทำการพิจารณาทางปกครองเรื่องหนึ่งเรื่องใด ก็ด้วยความมุ่งหมายที่จะให้บรรดาบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะกรรมการนั้น ได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง และปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องที่ต้องออกคำสั่งทางปกครอง และร่วมกันตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครอง ข้อเสนอแนะให้ออกคำสั่งทางปกครอง หรืออนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งทางปกครองแล้วแต่กรณี ภายหลังจากที่ได้อภิปรายแสดงเหตุผลสนับสนุนและหักล้างซึ่งกันและกันอย่างกว้างขวางแล้ว โดยนัยนี้คำสั่งทางปกครอง ข้อเสนอแนะให้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือคำอนุมัติ หรือความเห็นชอบในการออกคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นผลผลิตของเจตนาอันร่วมกันของบรรดาบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะกรรมการคณะนั้นที่ได้แสดงออกมา โดยทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างรอบด้าน ความมุ่งหมายดังกล่าวของกฎหมายจะปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้ก็แต่โดยการที่คณะกรรมการนั้นประชุมกันพิจารณาเรื่องที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ดังนั้น คำสั่งทางปกครอง ข้อเสนอแนะให้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือคำอนุมัติ หรือความเห็นชอบในการออกคำสั่งทางปกครองแล้วแต่กรณี ที่ประธานกรรมการได้ตัดสินใจกระทำลงไปภายหลังจากที่ได้ปรึกษากรรมการอื่น ๆ ด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือย่อมไม่สมบูรณ์ แม้ว่าประธานกรรมการจะตัดสินใจกระทำลงไปโดยคล้อยตามความเห็นของกรรมการส่วนใหญ่ก็ตาม^๖ ในการประชุมของคณะกรรมการเพื่อทำการพิจารณาทางปกครองแต่ละครั้ง ประธานกรรมการจะต้องเปิดโอกาสให้กรรมการทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการอภิปรายแสดงความคิดเห็นและในการตัดสินใจ ด้วยเหตุนี้การประชุมของคณะกรรมการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ทุกขั้นตอน ซึ่งตามมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า

“การประชุมให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

การนัดประชุมต้องทำหนังสือและแจ้งให้กรรมการทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน เว้นแต่กรรมการนั้นจะได้ทราบการบอกนัดในที่ประชุมแล้ว กรณีดังกล่าวนี้จะทำหนังสือแจ้งนัดเฉพาะกรรมการที่ไม่มาประชุมก็ได้

บทบัญญัติในวรรคสอง มิให้นำมาใช้บังคับในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนซึ่งประธานกรรมการจะนัดประชุมเป็นอย่างอื่น”

การประชุมครั้งใดที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์นี้ เช่น การนัดประชุมไม่ได้ทำเป็นหนังสือ ไม่ได้แจ้งการนัดประชุมให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น จึงส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของมติที่ประชุมด้วย ทั้งนี้ โดยมีพักต้องคำนึงว่าการประชุมครั้งนั้นจะมีการประชุมมากพอที่จะเป็นองค์ประชุมหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม

^๖ “เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง” รวมบทความทางวิชาการ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (น.๑๖).เล่มเดิม.

หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีข้อยกเว้น ดังนี้

- ก. ได้มีการบอกนัดประชุมแล้วในที่ประชุมครั้งก่อน และกรรมการที่ไม่ได้รับหนังสือนัดประชุมหรือกรรมการที่ได้รับหนังสือนัดประชุมช้ากว่าเวลาที่กำหนดก็อยู่ในที่ประชุมครั้งก่อนด้วย หรือ
- ข. กรรมการที่ไม่ได้รับหนังสือนัดประชุมหรือกรรมการที่ได้รับหนังสือนัดประชุมช้ากว่าเวลาที่กำหนดมาประชุมด้วยและไม่ได้แสดงปฏิกิริยาคัดค้านการประชุมแต่อย่างใด
- ค. มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนซึ่งประธานกรรมการจะนัดประชุมเป็นอย่างอื่นก็ได้

นอกจากนี้การลงมติของที่ประชุมต้องมี “องค์มติ” ครบจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมากตามมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ดังนั้น มติของที่ประชุมจะต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดที่มาประชุม ในกรณีที่กรรมการบางคนงดออกเสียงจะต้องไม่นับคะแนนของกรรมการคนนั้นไปรวมกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ไม่ว่าฝ่ายเห็นด้วยหรือฝ่ายคัดค้าน และในกรณีที่คณะกรรมการนั้นเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งกฎหมายยอมคานหมายให้ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยข้อพิพาทไปในทางใดทางหนึ่ง กรรมการผู้ใดในคณะกรรมการประเภทนี้จึงไม่ควรงดออกเสียงอย่างยิ่ง

๒.๑.๒.๓ ต้องมีความเป็นกลาง ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครองนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ได้วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักการในการปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องทางปกครองและผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องนั้นเพื่อหลักประกันความเป็นธรรม การพิจารณาโดยเปิดเผยจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมและเป็นหลักประกันว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ต้องรับผิดชอบเรื่องนั้น ๆ ไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว เพราะถ้าหากว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการเพื่อประโยชน์ส่วนตนและพิจารณาวินิจฉัยสั่งการในเรื่องทางปกครองอย่างมีอคติหรือไม่เป็นกลางแล้ว ก็ส่งผลกระทบต่อการวินิจฉัยสั่งการของตนอย่างแน่นอน^๗ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำการพิจารณาทางปกครองในสองกรณี คือกรณีองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นมีลักษณะต้องห้ามด้วยเหตุแห่งความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก และกรณีที่เป็นเหตุอันควรกังวลว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นไม่มีความเป็นกลางหรือเหตุแห่งความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก ซึ่งส่งผลให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำเนินการสอบสวนพิจารณาทางปกครอง เป็นการพิจารณาจากฐานะของเจ้าหน้าที่ มิได้พิจารณาจากพฤติการณ์หรือสภาพจิตใจ ดังนั้น แม้ปรากฏโดยพฤติการณ์หรือสภาพจิตใจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นจะมีความเที่ยงธรรมและเป็นกลางอย่างมากก็ตาม แต่ถ้าปรากฏแห่งความไม่เป็นกลาง โดยสภาพภายนอกแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นย่อมกลายเป็น

^๗ จาก หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (น.๒๐), โดย บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ ๒๕๔๕, กรุงเทพฯ ซี สำนักงานศาลปกครอง.

เป็นเจ้าหน้าที่ที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองทันที พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ในมาตรา ๑๓ ว่า เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

๑. เป็นคู่กรณีเอง
๒. เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
๓. เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
๔. เป็นหรือเคยเป็นผู้แทน โดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

๕. เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

๖. กรณีอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง”จากบทบัญญัติมาตรา ๑๓ นี้ จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่จะเห็นได้จากกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์ทางด้านใดด้านหนึ่งอย่างใกล้ชิดกับคู่กรณีจนอาจเกิดความไม่เป็นกลางขึ้นได้ เช่น เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี เป็นญาติของคู่กรณี ฯลฯ และในกรณีที่เจ้าหน้าที่นั้นเป็นคู่กรณีเอง นอกจากนั้น อาจมีกรณีความไม่เป็นกลางจากเหตุอื่น ๆ เกี่ยวกับสภาพหรือฐานะของเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้มีความยืดหยุ่น โดยให้ฝ่ายบริหารไปกำหนดกรณีอื่นเพิ่มเติมจากที่มีการบัญญัติไว้โดยกำหนดเป็นกฎกระทรวง^๗

ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นมิได้” กล่าวคือ เหตุที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง คือ เหตุที่อาจก่อให้เกิดความไว้วางใจหรือเชื่อใจในการใช้อำนาจมหาชนของเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจเป็นกรณีที่คู่กรณีไม่ไว้วางใจหรือพิจารณาจากประโยชน์สาธารณะแล้ว เห็นได้ว่าวิญญูชนทั่วไปย่อมไม่อาจไว้วางใจให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นใช้อำนาจทางปกครองได้ ตัวอย่างของเหตุที่มีสภาพร้ายแรงซึ่งส่งผลให้เจ้าหน้าที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๓ ได้แก่ กรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นมิตรหรือเป็นปฏิปักษ์กับคู่กรณี มีความสัมพันธ์ยาวนานกับคู่กรณี เป็นคู่แข่งทางการค้ากับคู่กรณี เคยแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับคู่กรณีมาก่อนแล้วโดยมีอคติ หรือเหตุอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

๒.๑.๒.๔ ให้คำปรึกษาและการให้ความเห็นชอบ ในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง กฎหมายอาจกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งขั้นตอนหนึ่งที่กฎหมายอาจกำหนดไว้ คือการให้องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่จะออกคำสั่งจะต้องทำการปรึกษาหารือองค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่อีกองค์กรหนึ่งให้ความเห็นชอบ ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเหตุที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการให้คำปรึกษาหรือให้ความเห็นชอบก่อนก็เพื่อประโยชน์^๘ ดังนี้

^๗ เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายผังเมือง” (กรุงเทพฯ : วิญญูชน. ๒๕๓๘) หน้า ๕๓

ประการที่หนึ่ง เพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองเกินกว่าเหตุจำเป็นที่จะรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน เนื่องจากการกำหนดให้มีการปรึกษาหารือก่อนที่จะได้มีการออกคำสั่งทางปกครองย่อมจะทำให้มีการถ่วงดุลการใช้ อำนาจ ประการที่สอง เพื่อเป็นการประกันคุณภาพหรือประสิทธิภาพในการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง ทำให้การออกคำสั่งเป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชนและก่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุดมากยิ่งขึ้น

คำสั่งทางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการให้ปรึกษาหารือหรือให้ความเห็นชอบก่อนออกคำสั่งทางปกครองนั้น มักจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญหรือมีความสลับซับซ้อน หรือเป็นกรณีที่ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในเรื่องนั้น ๆ เช่น การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับโครงการที่มีมูลค่าการลงทุนสูง การพิจารณาที่เกี่ยวกับความเดือดร้อนเสียหายที่เป็นประโยชน์สาธารณะ หรือการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการใช้เงินหรือกระทบต่องบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งการปรึกษาหารือหรือให้ความเห็นชอบดังกล่าวนี้จะเป็นการช่วยให้เจ้าหน้าที่ที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองได้รับข้อมูลหลาย ๆ ด้านจากบุคลากรหรือองค์กรฝ่ายปกครองที่มีความสามารถเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องที่จะออกคำสั่งทางปกครองนั้น

การที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่จะออกคำสั่งทางปกครองต้องดำเนินการให้้องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่อื่นให้คำปรึกษาหรือให้ความเห็นชอบก่อนนี้ถือเป็นเงื่อนไขความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองไม่ดำเนินการจัดให้มีการให้คำปรึกษาหรือให้ความเห็นชอบก่อนออกคำสั่งทางปกครอง อาจส่งผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เพราะการออกคำสั่งทางปกครองที่ฝ่าฝืนวิธีพิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

๑. การออกคำสั่งทางปกครองโดยยังไม่มีผู้ยื่นคำขอในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเองไม่ได้นอกจากจะมีผู้ยื่นคำขอ ถ้าต่อมาในภายหลังได้มีการยื่นคำขอเช่นนั้นแล้ว

๒. คำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผล ตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ถ้าได้มีการจัดให้มีเหตุผลดังกล่าวในภายหลัง

๓. การรับฟังคู่กรณีที่เป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

๔. คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง

เมื่อมีการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง(๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้ว และเจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งทางปกครองประกอบให้ผลเป็นไปตามคำสั่งเดิมให้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นคำขอนั้นบันทึกข้อเท็จจริงและความประสงค์ของตนไว้ในหรือแนบไว้กับคำสั่งเดิมและต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ของตนให้คู่กรณีทราบด้วย

กรณีตาม (๒) (๓) หรือ (๔) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ของหมวดนี้ หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์

ดังกล่าวก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นไปว่ามาตรา ๔๑(๔) เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่สามารถแก้ไขเยียวยาความบกพร่องดังกล่าวได้โดยการให้เจ้าหน้าที่อื่นนั้นให้ความเห็นชอบในภายหลัง อันมีผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นกลับมาชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตามการให้เจ้าหน้าที่อื่นนั้นให้ความเห็นชอบในภายหลังจะต้องกระทำให้เสร็จก่อนที่จะสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง แต่หากเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก็ต้องกระทำให้เสร็จเสียก่อนที่จะมีการนำคำสั่งทางปกครองนั้นไปฟ้องต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

๒.๑.๓ การรับฟังและการโต้แย้งคัดค้าน การรับฟังคู่กรณีก่อนการออกคำสั่งทางปกครองเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนนี้ย่อมส่งผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองนี้เรียกว่า “สิทธิที่จะได้รับการรับฟัง” ซึ่งหมายถึงสิทธิของคู่กรณีในอันที่จะได้รับฟังข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และสิทธิของคู่กรณีในการที่จะโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ข้อเท็จจริงที่คู่กรณีมีสิทธิรับทราบหมายถึงข้อเท็จจริงสำคัญที่เจ้าหน้าที่จะใช้เป็นเหตุผลในการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณีผู้นั้น ไม่ใช่ข้อเท็จจริงปลีกย่อยที่ไม่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่ง สิทธิที่จะได้รับการรับฟัง (right to be heard) นี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังต่อไปนี้^๙

๒.๑.๓.๑ กรณีที่จะต้องรับฟังคู่กรณี เจ้าหน้าที่จะต้องรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองใดมาใช้บังคับก็เฉพาะแต่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของคู่กรณีเท่านั้น เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ คำสั่งให้ออกจากราชการเพราะหย่อนความสามารถหรือมีมลทินมัวหมอง คำสั่งบังคับให้บุคคลกระทำการหรืองดเว้นกระทำการต่าง ๆ และคำสั่งทางปกครองอื่นใดที่กำหนดภาระหน้าที่ให้แก่บุคคล

๒.๑.๓.๒ คู่กรณีที่เป็นผู้ทรงสิทธิที่จะถูกรับฟัง คู่กรณีที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะรับฟังนั้นนอกจากจะเป็นบุคคลที่จะเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองที่จะออกมาใช้บังคับแล้ว คำสั่งทางปกครองในบางเรื่องยังอาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์ของบุคคลภายนอกอีกด้วย เช่น คำสั่งทางปกครองที่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของบุคคลใดบุคคลหนึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือประโยชน์อันชอบธรรมอื่นใดของบุคคลอื่นก็ได้ ดังนั้น บุคคลภายนอกซึ่งสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมจะถูกกระทบจากผลของการออกคำสั่งทางปกครองก็เป็นผู้ทรงสิทธิที่จะถูกรับฟังเช่นกัน

๒.๑.๓.๓ เนื้อหาสาระของสิทธิที่จะถูกรับฟัง สิทธิที่จะได้รับแจ้งข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับแจ้งข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครอง สิทธิที่จะได้รับโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงที่ได้รับแจ้งและแสดง

^๙ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “การกระทำทางปกครอง”. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่น ๑๑ หน้า ๖๒

พยานหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้งของตน โดยจะต้องให้คู่กรณีได้มีเวลาทำความเข้าใจข้อเท็จจริง จัดทำคำชี้แจงและข้อโต้แย้งข้อเท็จจริงนั้น และรวบรวมพยานหลักฐานสนับสนุนคำชี้แจงและข้อโต้แย้งส่วนระยะเวลาดังกล่าวจะสั้นหรือยาวขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของแต่ละเรื่อง สิทธิที่จะขอตรวจดู เอกสารหรือพยานหลักฐานที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตน สิทธิที่จะแต่งตั้งทนายความหรือที่ปรึกษาเพื่อช่วยเหลือตนในการโต้แย้งข้อเท็จจริงที่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ และสิทธิที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาร่วมรับฟังในการพิจารณาทางปกครองในกรณี ที่ตนจำเป็นต้องมาปรากฏตัวต่อเจ้าหน้าที่

หลักการของการรับฟังดังที่กล่าวมานี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่ จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำ คำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือ คำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำ ได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหาย อย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ”

ในการแจ้งข้อเท็จจริงให้คู่กรณีได้รับทราบนั้น จะต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ เพียงพอที่คู่กรณีจะสามารถโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น ในการจะมีคำสั่งทางปกครองใดเจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงปัญหานี้ก่อนเสมอ ถ้าหากมีผู้ซึ่งอาจถูกกระทบสิทธิ อย่างสำคัญแต่เจ้าหน้าที่มิได้แจ้งก็เป็นความบกพร่องของการพิจารณา คู่กรณีอาจขอให้เพิกถอน กระบวนพิจารณาเดิมและเริ่มกระบวนพิจารณาใหม่ได้ การต้องแจ้งอาจเกิดขึ้นได้ทั้งกรณีที่ เจ้าหน้าที่เป็นผู้เริ่มต้นดำเนินการพิจารณาทางปกครองด้วยตนเอง ส่วนการแจ้งจะต้องดำเนินการใน ขอบเขตเพียงใดนั้นในความเป็นจริงการดำเนินการต่าง ๆ โดยปกติย่อมมีผลกระทบต่อผู้อื่นเสมอ ซึ่งอาจมากบ้างน้อยบ้างแต่ควรจะต้องแจ้งแก่ผู้ซึ่งจะต้องเสียหายในที่สุด และอาจฟ้องร้องให้มีการ เยียวยาความเสียหายให้แก่ตนได้ แต่คงไม่กว้างไปถึงผู้ซึ่งได้รับผลกระทบที่ไม่สำคัญพอที่จะให้ความ เสียหายทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม กฎหมายมิได้บังคับว่าจะแจ้งมากไม่ได้ โดยขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ มากกว่าเพราะการแจ้งแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องนั้นทำให้เจ้าหน้าที่ได้ข้อมูลมากขึ้นในการพิจารณาตัดสินใจ ซึ่งผลการพิจารณาจะรอบคอบและถูกต้องมากขึ้น

มาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดหน้าที่ในทางตรงกันข้ามไว้เช่นกัน โดยในกรณีที่อาจเกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่จะต้องไม่รอแจ้งผลกระทบให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบก่อนจึงจะกระทำการ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ต้องคำนึงถึงหน้าที่ทั้งสองด้านเสมอ ส่วนวิธีการแจ้งนั้นถ้าเป็นเรื่องใหญ่มากซึ่งมีผู้ที่เกี่ยวข้องเกิน ๑๐๐ คน ก็อาจใช้วิธีการประกาศในหนังสือพิมพ์ก็ได้ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาทางปกครองมิใช่การพิจารณาของศาล การจะดำเนินการเพียงใด อย่างไร ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่ฝ่ายปกครองจะต้องตัดสินใจให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมเป็นหลัก ดังนั้น มาตรา ๓๐ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัตินี้จึงบัญญัติข้อยกเว้นหลักการต้องแจ้งให้ทราบไว้กรณีดังต่อไปนี้^{๑๐}

(๑) มีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่เอกชนคนหนึ่งคนใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ กรณีนี้เป็นกรณีเร่งด่วนที่การรับฟังคู่กรณีอาจจะทำให้เจ้าหน้าที่แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ทันการณ์และอาจก่อให้เกิดความเสียหาย

(๒) มีผลทำให้ระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป กรณีนี้เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการทำคำสั่งทางปกครองเอาไว้อย่างชัดเจน

(๓) ข้อเท็จจริงที่คู่กรณีผู้มีคำขอได้ให้ไว้ครบถ้วนที่จะใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองได้โดยไม่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงอื่นอีก ทั้งนี้ ไม่ว่าข้อเท็จจริงนั้นจะได้ให้ไว้ในคำขอคำให้การ หรือคำแถลง กรณีนี้เป็นกรณีที่คู่กรณีต้องรับผิดชอบกับข้อมูลที่ให้ไว้กับเจ้าหน้าที่

(๔) มีสภาพเห็นได้ชัดว่าการแจ้งผลที่อาจกระทบสิทธิไม่อาจกระทำได้ กรณีนี้อาจจะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่พบตัวผู้รับคำสั่งทางปกครอง แต่จำเป็นต้องออกคำสั่งทางปกครองนั้น

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง มาตรการบังคับทางปกครองเป็นมาตรการที่เจ้าหน้าที่กำหนดขึ้นเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง มาตรการบังคับทางปกครองบางมาตรการอาจเข้าลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองได้

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งอาจมีความจำเป็นต้องกำหนดเพิ่มเติมเพื่อความยืดหยุ่นของกฎหมาย

๒.๑.๓.๔ การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง โดยปกติแล้วจะเป็นองค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในเรื่องนั้นเป็นผู้ตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการมีอำนาจตัดสินใจของคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่นั้นถือเป็นความสามารถในการมีคำสั่งทางปกครองคือการมีอำนาจกระทำการ โดยความสามารถนี้อาจเกิดขึ้นโดยกฎหมายกำหนดหรือได้รับมอบอำนาจโดยถูกต้องตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่ก่อตั้งอำนาจการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องหนึ่งเรื่องใดบางฉบับไม่ได้กำหนดไว้โดยตรงว่าให้ผู้ใดหรือคณะกรรมการคณะใดเป็นผู้มีอำนาจเสนอแนะให้ออกคำสั่งทางปกครองหรืออนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น แต่บัญญัติให้รัฐมนตรี ผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ดังกล่าวอีกทอดหนึ่ง การที่

^{๑๐} ชาญชัย แสงศักดิ์ “คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” (กรุงเทพฯ : วิญญูชน. ค.๒๕๔๙), หน้า .๑๖.

ผู้บัญญัติกฎหมายฉบับนี้ก่อตั้งอำนาจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือคณะกรรมการคณะใดเป็นผู้ทรงอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นก็ดี การที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้ก่อตั้งอำนาจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ได้แต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใด หรือคณะกรรมการคณะใดเป็นผู้ทรงอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นก็ดี ย่อมเป็นเครื่องแสดงให้เห็นโดยปริยายว่า ผู้บัญญัติกฎหมายฉบับนี้หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนั้น แล้วแต่กรณีมีความไว้วางใจในตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนั้นหรือในตัวบุคคลต่าง ๆ ที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการคณะนั้นเป็นพิเศษว่าอยู่ในฐานะที่จะใช้ความรู้ ความสามารถ ตลอดจนประสบการณ์ของเขาทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นได้โดยถูกต้องตามกฎหมายและเหมาะสมแก่กรณี ดังนั้น จึงมีหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นมาว่า เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองเรื่องใดจะต้องใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง หรือใช้อำนาจเสนอแนะให้ออกคำสั่งทางปกครองหรืออนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งทางปกครองด้วยตนเองจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่อื่นกระทำการต่าง ๆ ดังกล่าวแทนมิได้^{๑๑}

๓. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด” จากบทบัญญัติมาตรา ๑๒ จะเห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และหากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งของหน่วยงานของรัฐดังกล่าว หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. ๒๕๓๙ ได้เองซึ่งการดำเนินการเพื่อมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

เมื่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นมา เพื่อทำการสอบสวนว่าได้มีการกระทำละเมิดขึ้นหรือไม่ และการกระทำละเมิดนั้นก่อให้เกิดความเสียหายอย่างไร เพียงใด และใครคือเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบจากความเสียหายนั้น เป็นจำนวนเท่าใด ซึ่ง

หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ได้บัญญัติไว้ใน ข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่า

“ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นให้

^{๑๑} คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (น.๑๑๑).เล่มเดิม

หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้าเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ันต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้ามาร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความผิดทางละเมิดที่เกิดขึ้น ซึ่งการดำเนินการก็เป็นไปเพื่อติดตามให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ วรรคหนึ่ง จึงหมายถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหาย^{๑๒}

การพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐใดเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายนั้น ในทางปฏิบัติให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดหาทรัพย์สินดังกล่าวเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และการพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐใดเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายได้มีแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้ ดังนี้

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีจที่ ๓๐๗/๒๕๔๑ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นในราชการส่วนภูมิภาค ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ ตามระเบียบดังกล่าวเห็นว่า ความรับผิดทางละเมิดในเรื่องความเสียหายต่อทรัพย์สิน หน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องอยู่ในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สิน กล่าวคือมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น หน่วยงานของรัฐในราชการส่วนภูมิภาคจึงหมายถึงจังหวัด โดยจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา ๕๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่ไม่หมายความรวมถึงสถานีอนามัย สำนักงานสาธารณสุขอำเภอหรือส่วนราชการประจำอำเภอแล้วแต่กรณี และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับทรัพย์สินของโรงพยาบาล ซึ่งจัดซื้อโดยเงินงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าว ดังนั้น ปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามข้อ ๘ และมีอำนาจฟ้องคดีในกรณีที่มีผู้กระทำละเมิดต่อทรัพย์สินดังกล่าว ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดแม้จะมีอำนาจบังคับบัญชาที่ข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด

^{๑๒} จาก คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (น.๔๒), โดย กรมบัญชีกลาง, ๒๕๕๖, กรุงเทพฯ : สวัสดิการกรมบัญชีกลาง.

นั้นก็ตาม ก็ไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือฟ้องผู้กระทำละเมิดต่อทรัพย์สินดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘(๕) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะต้องอยู่ในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่เสียหาย อีกทั้งหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วย โดยการพิจารณาความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน สามารถพิจารณาได้จากการจัดซื้อโดยงบประมาณ หากหน่วยงานใดเป็นผู้ใช้งบประมาณในการจัดซื้อ หน่วยงานของรัฐนั้นก็จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น ๆ

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไว้ ดังนี้

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีจที่ ๗๐๖/๒๕๔๓ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง และข้อ ๓๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่า เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือต่อบุคคลภายนอกหรือไม่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ จำนวนค่าเสียหายเป็นเท่าใด ในกรณีที่เกิดการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วนความรับผิดเป็นอย่างไร และความเสียหายที่เกิดขึ้นหน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องด้วยหรือไม่ เพื่อที่จะได้นำเอาส่วนแห่งความรับผิดของหน่วยงานของรัฐไปหักออกจากค่าเสียหายที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ เมื่อปรากฏว่าความเสียหายที่เกิดแก่รถยนต์ของกรมประชาสัมพันธ์ จึงเป็นกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ประกอบกับเป็นกรณีที่ยังไม่ทราบจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอนรวมทั้งค่าเสื่อมราคาของรถยนต์อันเนื่องมาจากการถูกชน ดังนั้น หัวหน้าหน่วยงานจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องนี้ได้แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์และความจำเป็นของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ก็เพื่อให้ทราบว่าเจ้าหน้าที่ได้ทำละเมิดหรือไม่ การละเมิดนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และจำนวนค่าเสียหายเป็นเท่าใด และหากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีความเสียหายเกิดขึ้น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการฯ เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีจที่ ๗๗๖/๒๕๔๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็เพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่จะต้องชดใช้ ซึ่งความมุ่งหมายที่ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด นอกจากจะหาตัวผู้รับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่จะต้องชดใช้แล้ว ระเบียบดังกล่าวยังมีประโยชน์สำหรับหน่วยงานของรัฐ ในการที่จะสอบหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่ามีผู้ใดร่วมกระทำความผิดในเรื่องดังกล่าวอีกหรือไม่ และจะต้องรับผิดชอบเป็นจำนวนเท่าใด ตลอดจนถึงการรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งอาจจะนำไปพิสูจน์ในชั้นพิจารณาดีของศาลอีกด้วย การที่สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลไม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยที่

เห็นว่านายบุญมากทำหนังสือรับสภาพหนี้ไว้แล้ว จึงเป็นการไม่ถูกต้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องนี้ได้แสดงให้เห็นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ก็เพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นจะต้องชดใช้ และสอบหาข้อเท็จเพิ่มเติมว่ามีผู้ใดร่วมกระทำความผิดอีกหรือไม่ ทั้งยังมีประโยชน์ต่อการต่อสู้คดีในชั้นศาล ดังนั้น แม้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้ไว้แล้ว หัวหน้าหน่วยงานของรัฐก็ยังคงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

กรณีที่ต้องพิจารณาต่อมาคือ หากเกิดความเสียหายที่จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว จะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการในระยะเวลาเท่าใด ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ โดยตามข้อ ๘ ระบุแต่เพียงว่าให้ตั้ง “โดยไม่ชักช้า” ซึ่งอาจทำให้หน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดช้าบ้างเร็วบ้างแตกต่างกันไป และการปฏิบัติที่ไม่เป็นในทางเดียวกันในการดำเนินการ ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงได้ออกหนังสือเวียน ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว.๗๕ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจแนวทางปฏิบัติในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดว่า “จากการที่กระทรวงการคลังได้ตรวจสอบจำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดพบว่า เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับหน่วยงานของรัฐและมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐหลายแห่งก็ได้ดำเนินการเร่งรัดให้มีการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นเหตุให้ข้อเท็จจริงที่ได้รับไม่ครบถ้วน พยานหลักฐานบางอย่างสูญหายทำให้เกิดความยุ่งยากในการสอบสวน และการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดอาจเกิดความคลาดเคลื่อน ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ได้ ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าวมิได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ โดยให้เป็นดุลพินิจของผู้แต่งตั้ง ดังนั้น เพื่อให้การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ครบถ้วน ลดความยุ่งยากในการสอบสวน จึงเห็นควรชักซ้อมความเข้าใจให้หน่วยงานของรัฐ ดังนี้

เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงคามรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นมาคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า อย่างช้าไม่ควรเกิน ๑๕ วัน นับแต่รู้หรือได้ทราบความเสียหายและให้รีบดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้แล้วเสร็จโดยเร็วอย่างช้าไม่ควรเกิน ๖๐ วัน นับแต่วันที่แต่งตั้งคณะกรรมการ ทั้งนี้ หากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่สามารถดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้แต่งตั้งอาจอนุญาตให้ขยายเวลาได้อีกครั้งละไม่เกิน ๓๐ วัน โดยให้คำนึงถึงเหตุผลและความจำเป็นในการขอขยายระยะเวลาและระมัดระวังเรื่องอายุความด้วย จากหนังสือกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าวได้วางแนวทางปฏิบัติในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไว้ โดยให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการอย่างช้าไม่ควรเกิน ๑๕ วัน นับแต่รู้หรือทราบความเสียหาย และให้รีบดำเนินการสอบสวนโดยเร็วอย่างช้าไม่ควรเกิน ๖๐ วัน แต่อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการฯ ไม่สามารถดำเนินการแล้วเสร็จได้ทัน ผู้แต่งตั้งสามารถขยายระยะเวลาได้อีกครั้งละไม่เกิน ๓๐ วัน แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงเหตุผลและความจำเป็นในการขอขยายระยะเวลาและระมัดระวังเรื่องอายุความด้วย

ลักษณะละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑. หลักการกระทำละเมิด

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

ละเมิด คือ การกระทำใด ๆ ของบุคคลหรือการกระทำที่อยู่ในความรับผิดชอบของบุคคล อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น อาจเป็นการกระทำของตนเอง การกระทำของบุคคลอื่น หรือความเสียหายที่เกิดจากทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองดูแล ผู้ได้รับความเสียหายนั้นชอบที่จะได้รับการเยียวยา โดยการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือเรียกร้องให้ผู้ละเมิดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ ในลักษณะอื่น ๆ แล้วแต่กรณี

๒. องค์ประกอบของการกระทำที่เป็นละเมิด กล่าวคือ

๒.๑ กระทำต่อบุคคลอื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การกระทำ หมายถึง การเคลื่อนไหวอิริยาบถ โดยรู้สำนึกในการเคลื่อนไหวนั้น กล่าวคือ การเคลื่อนไหวอิริยาบถนั้นมีผลมาจากความคิดตกลงใจ และการกระทำตามที่ตกลงใจนั้น หากบุคคลเคลื่อนไหวโดยไม่รู้สำนึก เช่น สะดุ้ง ไล่เมม หรือถูกจับมือให้ กระทำ ดังนี้ ไม่ถือว่ามี การกระทำ เพราะการเคลื่อนไหวต่าง ๆ นั้นไม่ได้มีผลมาจากความคิดตกลงใจ และ กระทำตามที่ตกลงใจ^{๑๓} การกระทำต่อบุคคลอื่นต้องเป็นการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือเป็นการกระทำที่ผู้กระทำไม่มีอำนาจที่จะกระทำตามกฎหมาย เช่น ทำร้ายร่างกายผู้อื่น ขับรถโดยประมาท หรือทำให้ทรัพย์สินของผู้อื่นเสียหาย เป็นต้น^{๑๔}

๒.๒ เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำโดยจงใจหมายถึง การกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลหรือความเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำของตน ส่วนผลหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้นจะมากหรือน้อยเพียงใดไม่สำคัญ การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ หมายถึง การกระทำโดยไม่จงใจ แต่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรตามวิสัยและพฤติการณ์ การกระทำอย่างไรเป็นประมาทเลินเล่อต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

๒.๓ การกระทำนั้นเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย การกระทำละเมิดนั้น นอกจากจะต้องมีองค์ประกอบตามข้อ ๑ และข้อ ๒ แล้ว ยังต้องเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายด้วย หากการกระทำนั้นไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นแล้ว ไม่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิด ส่วนแค่ไหนเพียงใดจึงจะถือว่าเป็นความเสียหายนั้น ต้องอาศัยการวินิจฉัยของบุคคลธรรมดาหรือวิญญูชนที่คิดเห็นในสังคมโดยชอบเป็นมาตรฐาน^{๑๕}

๒.๔ ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลของการกระทำ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลของการกระทำนี้ ถือเป็นหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบฐานละเมิดที่

^{๑๓} จิตติ ดิงศภัทย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๒ ว่าด้วยมูลแห่งหนี้, พิมพ์ครั้งที่ ๕ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๖), หน้า ๑๗๗.

^{๑๔} ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, กฎหมายเบื้องต้นทางธุรกิจ, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑), หน้า ๘๙.

^{๑๕} ไพจิตร บุญญพันธุ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ ๑๐ (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, ๒๕๔๖), หน้า ๒๕

สำคัญประการหนึ่ง ถึงแม้ถ้อยคำในตัวบทจะไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนเหมือนหลักเกณฑ์ข้ออื่นๆก็ตาม ในการวินิจฉัยว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำตามหลักเกณฑ์ข้อนี้หรือไม่ นั้น ควรจะต้องแยกพิจารณาเป็น ๒ ขั้นตอน กล่าวคือมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำโดยมิชอบของจำเลยและความเสียหายที่โจทก์ได้รับหรือไม่ และความเสียหายที่เป็นผลมาจากการกระทำของจำเลยนั้นไกลเกินกว่าเหตุที่จะให้จำเลยรับผิดชอบหรือไม่ หลักเกณฑ์ในสองทฤษฎีดังกล่าวส่งผลในทางกฎหมายแตกต่างกัน กฎหมายไทยนำ หลักเกณฑ์จากสองทฤษฎีนี้มาใช้ร่วมกัน โดยนำทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุหรือทฤษฎีเงื่อนไขมาใช้ เป็นหลักเบื้องต้น แล้วนำทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมมาใช้เป็นข้อยกเว้น ส่วนละเมิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับด้วยเหตุผลว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ในการดำเนินงานบางครั้งอาจเกิดความเสียหายขึ้น โดยความไม่ตั้งใจและผิดพลาดเล็กน้อยแต่กลับต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว และที่ผ่านมายังใช้หลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของผู้อื่นด้วย ซึ่งเป็นระบบที่มุ่งจะให้ได้รับเงินชดเชยค่าเสียหายอย่างครบถ้วนโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมของแต่ละคน จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม และยังเป็นภาระบั่นทอนขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่จนเป็นปัญหาในการบริหารงานเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจในการทำงานเท่าที่ควร ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงสมควรให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ ดังนั้นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน้าที่ของตนนั้นหากเกิดความเสียหายขึ้นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น ต้องไม่ได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ การที่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตาม หน้าที่ดังกล่าวนี้เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ บางกรณีอาจมีโอกาสเสี่ยงที่จะเกิดความผิดพลาดหรือเป็นเหตุสุดวิสัย โดยมีได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ส่งผลให้เกิดความเสียหาย พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ จึงบัญญัติคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไว้ ดังนี้

มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้”

แต่หากเจ้าหน้าที่กระทำการนอกเหนือหรือไม่ได้ปฏิบัติงานในหน้าที่ปกติของตน เช่น เจ้าพนักงานการเงิน ไม่ได้มีหน้าที่ในการขับรถ แต่ได้ขับรถไปซึ่งมิใช่หน้าที่ของตน แล้วเกิดเฉี่ยวชนกับบุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย เป็นต้น เจ้าหน้าที่ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

จะเห็นได้ว่าหากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อื่นนอกเหนือหน้าที่ของตนตามที่ถูกระเบียบกำหนดไว้แล้ว หน่วยงานของรัฐจะไม่คุ้มครองแต่ถ้าได้ปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนโดยชอบแล้ว เมื่อเกิดความ ผิดพลาดไม่ว่าบุคคลใดได้รับความเสียหายหรือทำให้หน่วยงานของรัฐเองเสียหายก็ตาม หน่วยงาน

ของรัฐ จะต้องเข้ารับผิดชดใช้ค่าเสียหายแทนเจ้าหน้าที่ แต่ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่า ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือไม่ ตามความที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย เพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการอันเป็นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

กรณีจะเป็นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะต้องเป็นประมาทเลินเล่อเสียก่อนโดย “จะเป็นส่วนที่อยู่กึ่งกลางระหว่างจงใจกับประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดา” คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยตอบข้อหารือของกรมบัญชีกลางว่า การที่จะพิจารณาว่ากรณีใดจะเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือไม่ นั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบทุกคน จนถึงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือศาล ส่วนอย่างไรจะเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่น คาดเห็นได้ว่าความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้หรือหากใช้ความระมัดระวังเพียงเล็กน้อย ก็คงได้คาดเห็นว่าอาจเกิดความเสียหายนั้น

แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองนั้นเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้รับการพัฒนามาเป็นเวลายาวนานกว่าความรับผิดของหน่วยงานของรัฐในทางอื่น เนื่องจากภารกิจของฝ่ายปกครองมุ่งสู่ผลในทางกฎหมาย และเกิดผลในทางข้อเท็จจริงทำให้การกระทำของฝ่ายปกครองอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายได้หลายลักษณะ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นก็จะมีปัญหาว่าฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดหรือไม่ และภายใต้กฎหมายใด ซึ่งระบบกฎหมายเดิมนั้นถือหลักที่คล้ายคลึงกันว่าฝ่ายปกครองไม่ต้องรับผิดสืบเนื่องจากอิทธิพลแนวความคิดเดิมที่ว่า “พระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิดได้” (The King can do no wrong) ส่งผลให้หน่วยงานต่างๆ ได้รับความคุ้มครองไม่ต้องถูกฟ้องคดี แม้จะปฏิบัติหน้าที่แล้วก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อมาประเทศต่างๆ โดยส่วนใหญ่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย แนวคิดในเรื่องนี้ก็ผ่อนคลายความเข้มงวดลง ระบบกฎหมายต่างๆ เริ่มยอมรับความรับผิดของฝ่ายปกครองมากขึ้น โดยได้เริ่มพัฒนาหลักเกณฑ์ความรับผิดของฝ่ายปกครองก่อน และต่อมาค่อยๆ ขยายตัวออกไปยังความรับผิดในลักษณะอื่น ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองนั้นเป็นความรับผิดที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในองค์กร กระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก การเยียวยาความเสียหายมักจะเป็นการกำหนดค่าสินไหมทดแทนโดยพิจารณาจากองค์ประกอบความรับผิดและความสัมพันธ์ในแง่ของความรับผิดระหว่างฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่และบุคคลผู้ได้รับความเสียหาย เพื่อกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง^{๑๖}

^{๑๖} อรรถ สกิตเศรษฐ์, “ปัญหาการออกคำสั่งให้นายกเทศมนตรีชำระค่าสินไหมทดแทนกรณีกระทำละเมิดต่อเทศบาล,” (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหาร บัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๙), หน้า ๓๐ - ๓๑.

แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อาจแบ่งได้เป็น ๒ ระยะ คือ ก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และภายหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้^{๑๗}

๑. แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น อำนาจในการปกครองประเทศเป็นของพระมหากษัตริย์ ทำให้การฟ้องร้องพระมหากษัตริย์หรือส่วนราชการต่างๆรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำได้ แม้ต่อมาได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าว โดยให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัว แต่ก็ยังไม่สามารถฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรม ในฐานะที่เป็นหน่วยงานราชการของพระมหากษัตริย์ ต่อมาเมื่อได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๖ มาตรา ๔๒๐ มาตรา ๔๒๕ และมาตรา ๔๒๖ ความรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จึงมีหลักเกณฑ์พอสรุปได้ ดังนี้

๑.๑ ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่อยู่ในทางการที่จ้าง เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

๑.๒ ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หรือในทางการที่จ้าง ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบร่วมกันได้ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้ว ก็มีสิทธิฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ได้เต็มจำนวน กล่าวคือสุดท้ายเจ้าหน้าที่ก็ยังคงต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในผลแห่งละเมิดนั้น

๑.๓ ในกรณีเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันกระทำละเมิดในการปฏิบัติตามหน้าที่ หรือในทางการที่จ้าง เจ้าหน้าที่ทั้งหมดต้องรับผิดชอบอย่าง “ลูกหนี้ร่วม” จะเห็นได้ว่าที่ผ่านมาเมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ผู้เสียหายก็สามารถฟ้องทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่เพื่อเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายได้ หากพิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดกระทำละเมิดจริงก็จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว และอาจจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายเป็นเงินจำนวนมาก อันส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายทำให้ มีความจำเป็นที่จะต้องให้หลักประกันการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ว่าเมื่อปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง รอบคอบอย่างวิญญูชนพึงจะมีแล้ว หรือปฏิบัติหน้าที่เพียงประมาท เลินเล่อธรรมดา ก็จะไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย เว้นแต่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

๒. แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ภายหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หลังจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน

^{๑๗} อัจฉรา จงสิทธิมหากุล, “การอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ : ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๐), หน้า ๑๐-๑๓.

๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ โดยมีเจตนาที่จะแก้ไขข้อบกพร่องในกรณีที่น่าเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดมาใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งหมด แต่ได้กำหนดเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ที่เป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนเรื่องใดไม่ได้กำหนดไว้ก็ยังคงให้ใช้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นี้มีสาระแตกต่างจากบทบัญญัติในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หลายประการ สรุปได้ดังนี้

๒.๑ ให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบต่อผู้เสียหายโดยตรงในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดโดยตรงแต่ภายหลังที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

๒.๒ การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐไม่จำกัดชดใช้เต็มตามจำนวนความเสียหาย โดยต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ประกอบด้วย ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมแล้วต้องหักส่วนแบ่งความรับผิดออกด้วย

๒.๓ ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายคนไม่ให้นำหลักเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสัดส่วนแห่งความรับผิดที่ตนเองได้กระทำขึ้น

๒.๔ ในกรณีที่การกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ให้นำหลักเกณฑ์กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนมาใช้บังคับโดยอนุโลม

๒.๕ มีการกำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและสิทธิไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐซึ่งแตกต่างไปจากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒.๖ ผู้เสียหายอาจใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลหรือใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน พื้นฐานแนวคิดเรื่องละเมิดมีลำดับการพัฒนาจากหลักคิดทางศีลธรรมที่ว่า "จงอย่าทำร้ายผู้อื่นให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย" ในสังคมโบราณปรากฏให้เห็นหลักกฎหมายโรมันเรื่องหลักตาต่อตา ฟันต่อฟัน (Lex Talionis (หลักแก้แค้น)) ต่อมาภายหลังเมื่อสังคมมนุษย์ได้รวมกันก่อตั้งเป็นรัฐ ลำดับการพัฒนาการของการลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น ได้มีหลักการห้ามมิให้ประชาชนแก้แค้นกันเอง รัฐเข้ามาทำหน้าที่ในการลงโทษและแก้แค้นแทนผู้เสียหายตามบทลงโทษที่บัญญัติไว้ เมื่อมาถึงยุคกฎหมาย ๑๒ โต๊ะของพระเจ้าจัสติเนียนได้ปรากฏหลักความรับผิดเพื่อละเมิดขึ้นโดยกำหนดให้ผู้ที่กระทำละเมิดเป็นลูกหนี้ของผู้เสียหายมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายในฐานะที่ผู้เสียหายเป็นเจ้าของหนี้ (หนี้ตามกฎหมายละเมิด) โดยมีหลักพื้นฐานได้แก่

๑. จงอย่าทำร้ายผู้อื่นให้ได้รับความเสียหาย
๒. จงดำรงชีวิตโดยชอบ
๓. จงให้ความเป็นธรรมแก่ทุกคนในสิ่งที่ควรได้รับ

การตีความและปรับใช้กฎหมายละเมิด เมื่อความรับผิดทางละเมิดอยู่ภายใต้ อิทธิพลของสังคมประชาธิปไตย (สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน) จากเดิมความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับ เอกชนที่เท่าเทียมกันมาสู่สภาพความเป็นจริงที่เอกชนฝ่ายหนึ่งมีฐานะที่ได้เปรียบกว่าเอกชนอีกฝ่าย หนึ่ง มีผลทำให้พัฒนาการของการปรับใช้หรือการตีความกฎหมายละเมิดขยายขอบเขตและสร้าง มาตรฐานเพิ่มเติมสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ในการพิจารณาค่าสินไหมทดแทนจาก"การเยียวยา" ความเสียหายที่แท้จริงได้ขยายขอบเขตไปจนถึงการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคมอีกด้วย ดังจะ เห็นได้จากคำพิพากษาของศาลในส่วน common law ที่ตัดสินให้ผู้กระทำความผิดที่มีผลต่อสุขภาพ อนามัยของประชาชนหรือสร้างความเดือดร้อนให้แก่สังคมต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมากกว่าการ เยียวยาโดยมีลักษณะเป็นการลงโทษในขณะที่ฝ่าย civil law ได้มีการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อให้ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากค่าสินไหม ทดแทนที่แท้จริงได้ ตัวอย่าง ประเทศไทยมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น จากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ.๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนอื่นนอกเหนือจาก ค่าสินไหมทดแทนตามปกติ สรุปความได้ว่า

๑. หลักพื้นฐานของเรื่องละเมิดได้แก่หลักศีลธรรม
๒. กฎหมายละเมิดมีพัฒนาการมาจากหลักการแก้แค้น
๓. พัฒนาการจากหลักการแก้แค้นเป็นห้ามแก้แค้น(มีหนี้ที่ต้องชดใช้)
๔. พัฒนาการจากหนี้ที่ต้องชดใช้เยียวยาความเสียหายที่แท้จริงเป็นหน้าที่

ความรับผิดชอบต่อสังคม

ความหมายและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทน

ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ต้องเสียหายจากการ ละเมิดได้รับการเยียวยาหรือทดแทนด้วยค่าเสียหายเพื่อให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิม ก่อนที่จะมี การละเมิดหรือในกรณีที่ไม่สามารถกลับคืนสู่ฐานะเดิมได้ ก็ต้องได้รับการชดเชยด้วยวิธีการอื่นที่ เพียงพอต่อความเสียหายซึ่งค่าสินไหมทดแทนมีความหมายประเภทของค่าเสียหายและทฤษฎีที่ เกี่ยวข้อง สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. ความหมายของค่าสินไหมทดแทน ได้มีการให้ความหมาย ค่าสินไหมทดแทนไว้ เช่น ค่าสินไหมทดแทน คือสิ่งที่ให้ หรือการกระทำที่ทำได้เพื่อชดใช้ หรือทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้น แก่ทรัพย์สินหรือบุคคล อันเนื่องมาจากการละเมิดหรือการผิดสัญญา รวมทั้งการคืนทรัพย์สินให้แก่ ผู้เสียหายด้วย (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ หน้า ๒๕๓)

ศักดิ์ สนองชาติ ได้ให้ความหมายของค่าสินไหมทดแทนคือการชดใช้ความเสียหาย อันเกิดจากการกระทำละเมิดโดยการคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายได้เสียหายไป หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น ในเมื่อไม่อาจคืนทรัพย์สินได้ รวมทั้งค่าเสียหายอย่างใดๆ เพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมหรือ ใกล้เคียงกับฐานะเดิมเท่าที่สามารถจะทำได้

๒. ประเภทของค่าเสียหาย แบ่งได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้^{๑๘}

^{๑๘} นพัทกุล อัครชิน, ปัญหาการกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจ, เอกสารวิชาการการอบรม หลักสูตร "ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ ๑๓, วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, ๒๕๕๒, หน้า ๑๘.

๒.๑ กรณีที่หนึ่งแบ่งตามความมุ่งหมาย ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

๒.๑.๑ ค่าเสียหายแบบค่าสินไหมทดแทน (Compensatory Damage)

คือค่าเสียหายที่เกิดกับผู้เสียหายตามความเป็นจริง ซึ่งผู้กระทำละเมิดจะต้องชดใช้ให้แก่ผู้เสียหาย เป็นการเยียวยาความเสียหายนั้นโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมก่อนมีการละเมิดให้ได้มากที่สุด ค่าเสียหายประเภทนี้มีทั้งค่าเสียหายที่คำนวณเป็นเงินได้และค่าเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินไม่ได้

๒.๑.๒ ค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive Damage) คือค่าเสียหายซึ่งเกิดขึ้นเพิ่มเติมจากความเสียหายและนอกเหนือจากค่าสินไหมทดแทนโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องปรามการกระทำละเมิดที่มีพฤติการณ์รุนแรง กรณีที่สองแบ่งตามลักษณะและความเสียหายซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทได้แก่

๒.๑.๒.๑ ค่าเสียหายที่คำนวณเป็นเงินได้ (Compensatory Damages or Pecuniary Damages) เป็นค่าเสียหายในทางทรัพย์สินหรือวัตถุซึ่งเกิดจากการกระทำให้สิทธิที่สามารถแลกเปลี่ยนหมุนเวียนโอนขายเป็นเงินได้หรือมีมูลค่าทางเศรษฐกิจหรือทรัพย์สินทั้งที่มีรูปร่างและไม่มีรูปร่างที่อาจมีราคาและถือเอาได้ ต้องเสียหายเสื่อมสลายไปหรือด้อยค่าลงและทรัพย์สินหรือสิทธิเหล่านั้นมีฐานที่มาที่สามารถคิดกลับไปเป็นเงินได้ หรือสามารถเปรียบเทียบหรือพิสูจน์หรือคิดเป็นตัวเงินเพื่อชดใช้หรือทดแทนให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมได้และจัดอยู่ในประเภทค่าเสียหายแบบค่าสินไหมทดแทน

๒.๑.๒.๒ ค่าเสียหายที่คำนวณเป็นเงินไม่ได้ (Aggravated Damages or Non-Pecuniary Damages) เป็นค่าเสียหายต่อสิทธินอกกองทรัพย์สินซึ่งเกิดจากการทำให้สิทธิที่ไม่สามารถแลกเปลี่ยนหมุนเวียนโอนขายเป็นเงินได้หรือไม่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจได้รับความเสียหายโดยสิทธิเหล่านี้ไม่มีฐานที่มาที่สามารถคิดกลับไปเป็นเงินได้หรือไม่สามารถเปรียบเทียบหรือพิสูจน์หรือคิดเป็นตัวเงินเพื่อชดใช้หรือทดแทนให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมได้เลย ส่วนหนึ่งเป็นความเสียหายทางจิตใจหรือทางสังคม

๓. ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทน^{๑๙}

บทบัญญัติแห่งกฎหมายในประเทศต่างๆบัญญัติให้ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความค่าเสียหายในมูลละเมิด แต่ไม่ได้บัญญัติถึงขอบเขตความรับผิดชอบเรื่องค่าเสียหายทางละเมิดไว้อย่างชัดเจน การที่จะให้ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบในผลของการกระทำในขอบเขตใดจึงต้องมีหลักในการพิสูจน์ถึงขอบเขตของความรับผิดชอบจากความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลของการกระทำ โดยศาลในประเทศต่างๆทั้งที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายและกฎหมายจารีตประเพณี มีแนววินิจฉัยแตกต่างกันในแง่ของคำอธิบายหรือการเรียกชื่อทฤษฎีหรือเหตุผลที่อ้างอิง และศาลจะพยายามตั้งกฎเกณฑ์ที่แน่นอนไว้เพราะถือว่าเป็นเรื่องที่ยื่นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป อย่างไรก็ดีนักนิติศาสตร์ชาวเยอรมันได้สร้างทฤษฎีที่ยกขึ้นอ้างเป็นหลักในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนไว้โดยแบ่งเป็น ๒ ทฤษฎี สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

^{๑๙} นิพนธ์กุล อัครชิน, อ้างแล้ว, หน้า ๑๐-๑๔

๓.๑ ทฤษฎีเงื่อนไขหรือทฤษฎีผลโดยตรง ทฤษฎีนี้ถือหลักว่าถ้าไม่มีการกระทำแล้ว ความเสียหายย่อมไม่เกิดขึ้น ผู้กระทำจึงต้องรับผิดชอบในผลของความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตน กล่าวคือหากปรากฏว่าไม่มีการกระทำดังที่กล่าวผลจะไม่เกิดเช่นนั้นและจะไม่มี ความเสียหายดังที่กล่าวอ้างหรือผลที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลอันเกิดจากการกระทำที่ถูกกล่าวหา ผลอันใดอันหนึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากเหตุหลายประการ ถ้าเหตุอันหนึ่งเป็นการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้นั้นต้องรับผิดชอบโดยไม่ต้องคำนึงถึงว่ายังมีเหตุอื่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วยเหมือนกัน เพราะถือว่าเหตุทุก ๆ เหตุมีน้ำหนักเท่าเทียมกัน จะถือว่าเป็นแต่เหตุบางประการเท่านั้นที่ก่อให้เกิดผลขึ้นหาได้ไม่ เพราะถ้าไม่มีเหตุทุก ๆ ประการเหล่านั้นรวมเข้าด้วยกันแล้วผลก็ย่อมไม่เกิดขึ้น

๓.๒ ทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมหรือทฤษฎีผลธรรมดา ทฤษฎีนี้ถือหลักว่าผลที่ผู้กระทำ จะต้องรับผิดชอบต้องเป็นผลตามปกติที่ควรจะเกิดจากการกระทำ กล่าวคือบรรดาเหตุทั้งหลายที่ก่อให้เกิดผลเสียหายขึ้นผู้กระทำจะรับผิดชอบเฉพาะเหตุที่ตามปกติย่อมก่อให้เกิดผลเช่นนั้นขึ้น โดยต้องพิจารณาว่าตามความรู้ความชำนาญของมนุษย์ถือว่าผลอาจเกิดจากการกระทำของผู้กระทำหรือไม่ และผลที่อาจเกิดขึ้นนั้นต้องไม่ห่างไกลจนตามความคิดเห็นของคนธรรมดาไม่สามารถจะคาดหมายได้

ขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีเกิดความเสียหายกับหน่วยงานของรัฐ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ มีขั้นตอนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปได้ดังนี้

๑. เมื่อเกิดความเสียหายกับหน่วยงานของรัฐ และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน ให้หัวหน้าหน่วยงานแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด มีจำนวนไม่เกิน ๕ คน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น หรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ในกรณีความเสียหายไม่ได้เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่และไม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ต้องรายงานให้ปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแลเพื่อพิจารณาอีกครั้ง

๒. คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด จะเป็นผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมด ให้โอกาสผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มีสิทธิชี้แจงแสดงพยานหลักฐานแล้วพิจารณาว่าความเสียหายเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากความเสียหายเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ให้พิจารณาต่อไปว่า เป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ หากเป็นการกระทำที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก็ต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นความประมาทเลินเล่อแต่ยังไม่ถึงขั้นร้ายแรง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบและไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้กับหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด

ในกรณีที่วินิจฉัยแล้วเห็นว่า ความเสียหายไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติตามหน้าที่ก็ต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมและต้องรับผิดชอบเต็มจำนวน หักส่วนที่เกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐไม่ได้

๓. เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีมติอย่างไรแล้วให้เสนอความเห็นต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ ว่ามีผู้ต้องรับผิดชอบหรือไม่ หากมีผู้ต้องรับผิดชอบ ต้องรับผิดชอบเป็นจำนวนเท่าใดและให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ เป็นผู้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้ต้องรับผิดชอบหรือไม่ หากมีผู้ต้องรับผิดชอบต้องระบุว่าต้องชดเชยค่าเสียหายเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แล้วให้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ (เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงาน)

๔. กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางจะเป็นผู้พิจารณาสำนวนการสอบสวน โดยต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความ ๒ ปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่า ๖ เดือน

๕. หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยแจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวให้ผู้รับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนทราบด้วย

ในกรณีผู้รับผิดชอบไม่ชดเชยภายในเวลาที่กำหนด ให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๖. ผู้รับผิดชอบมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อหน่วยงานผู้ออกคำสั่ง หากผู้รับผิดชอบไม่พอใจคำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ก็มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม ผู้รับผิดชอบมีสิทธิขอทุเลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้

บทที่ ๓

การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของส่วนราชการ กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย

การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

การวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงจนทราบว่ามีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นหรือไม่และมีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายจะต้องรับผิดชดใช้เป็นจำนวนเท่าใดแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีหน้าที่เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้งตามข้อ ๑๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์เกี่ยวปฏิบัติเกี่ยวกับความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

“ข้อ ๑๖ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง ถ้าผู้แต่งตั้งขอให้ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติม ให้คณะกรรมการรีบดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่ผู้แต่งตั้งกำหนด

ความเห็นของคณะกรรมการต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แจ่มชัด และต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบด้วย

ความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกพันผู้แต่งตั้งหรือหน่วยงานที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น”

จากบทบัญญัติจะเห็นได้ว่าเมื่อคณะกรรมการได้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้งแล้วผู้แต่งตั้งมีหน้าที่พิจารณาจำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งหากผู้แต่งตั้งเห็นว่า การสอบข้อเท็จจริงยังมีข้อบกพร่องในประเด็นใด หรือมีบางประเด็นที่ผู้แต่งตั้งเห็นควรให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติมก็ได้ โดยผู้แต่งตั้งต้องกำหนดระยะเวลาที่จะให้คณะกรรมการรายงานผลการสอบสวนเพิ่มเติมหรือทบทวนไปให้ด้วย และหากมีผู้ต้องรับผิดผู้แต่งตั้งต้องคำนึงถึงอายุความในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการด้วย^{๒๐}

^{๒๐} คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (น.๖๗), เล่มเดิม

ในกรณีที่ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเห็นว่า ส่วนวน การสอบข้อเท็จจริง ได้เสนอความเห็นข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องครบถ้วน แล้ว หรือเห็นว่าคณะกรรมการได้ทบทวนความเห็นหรือสอบสวนเพิ่มเติมเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้สั่ง แต่งตั้งจะพิจารณาส่วนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดที่เสร็จสมบูรณ์นั้น โดยผู้สั่ง แต่งตั้งจะต้องวินิจฉัยสั่งการว่า มีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด ตาม ข้อ ๑๗ วรรคหนึ่งของระเบียบเดียวกันที่บัญญัติว่า “เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของ คณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ” โดยใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่ามี เจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนและจะต้องชดใช้เป็นจำนวนเท่าใด

อย่างไรก็ตาม ข้อ ๑๖ วรรคสาม บัญญัติว่า “ความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกพัน ผู้แต่งตั้งหรือหน่วยงานของรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น” กล่าวคือในการวินิจฉัยสั่งการผู้แต่งตั้งมี อำนาจวินิจฉัยได้โดยไม่จำต้องผูกพันอยู่กับความเห็นของคณะกรรมการ ผู้แต่งตั้งสามารถมีความเห็น เป็นอย่างอื่นได้ เช่น อาจมีความเห็นให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบมากขึ้น หรือน้อยลง หรือไม่ต้อง รับผิดชอบก็ได้ ซึ่งเป็นดุลพินิจของผู้แต่งตั้งที่จะกระทำได้ ดังนั้น ความเห็นของคณะกรรมการจึงไม่ ผูกพันผู้แต่งตั้ง และการวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการจะเป็นไปตามที่ผู้แต่งตั้งเห็นสมควร โดยที่ผู้แต่งตั้งไม่ต้องวินิจฉัยสั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการ

การพิจารณาและทำความเข้าใจของกระทรวงการคลัง

เมื่อผู้แต่งตั้งได้พิจารณาวินิจฉัยสั่งการว่าเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือไม่ อย่างไรแล้ว ประการต่อมาที่ผู้แต่งตั้งจะต้องดำเนินการ คือการดำเนินการส่งสำนวนตาม ข้อ ๑๗ วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดว่า “ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวัน นับแต่วัน วินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนด ว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ” ดังนั้น เมื่อผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการอย่างไรแล้วจะต้อง ดำเนินการส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบภายใน เจ็ดวัน นับแต่วันวินิจฉัยสั่งการ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้แต่งตั้งอาจไม่ต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลัง ตรวจสอบ หากเป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องส่งเรื่องนั้น ๆ ให้ กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งมีกรณีที่กระทรวงการคลังได้ประกาศว่าไม่ต้องรายงานให้ กระทรวงการคลังตรวจสอบ คือ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ที่กำหนดให้ความเสียหาย ดังต่อไปนี้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

๑. ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐจากสาเหตุทั่วไป (เช่น อุบัติเหตุเพลิงไหม้ ทรัพย์สินเสียหายหรือสูญหาย เป็นต้น) ซึ่งมีได้มีสาเหตุจากการทุจริต เงินขาด บัญชีหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่าง ๆ หน่วยงานของ รัฐไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ดังนี้

๑.๑ สำหรับส่วนราชการ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท

๑.๒ สำหรับราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท

๑.๓ ความเสียหายที่มีจำนวนเกินกว่าข้อ ๑.๑ ข้อ ๑.๒ และหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายตั้งแต่ร้อยละ ๗๕ ของค่าเสียหายทั้งหมด

๒. ความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีสาเหตุจากการทุจริต หรือมีสาเหตุมาจากการที่เงินขาดบัญชี หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่าง ๆ (เช่น การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลัง การจัดซื้อจัดจ้างไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ ว่าด้วยการพัสดุหรือฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น)

๒.๑ สำหรับส่วนราชการ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท

๒.๒ สำหรับราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท

๒.๓ ความเสียหายที่มีจำนวนเกินกว่า ข้อ ๒.๑ และ ๒.๒ และหน่วยงานของรัฐได้พิจารณา ดังนี้

๒.๓.๑ ความเสียหายซึ่งมีสาเหตุจากการทุจริตและหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้ทุจริตรับผิดชอบชดใช้เต็มจำนวนความเสียหายและพิจารณาให้ผู้เกี่ยวข้องซึ่งกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนเป็นโอกาสหรือช่องทางให้เกิดการทุจริต ชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

๒.๓.๒ ความเสียหายซึ่งมีสาเหตุจากการที่เงินขาดบัญชีหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่าง ๆ และต้องมีได้เกิดจากการทุจริตและหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหาย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

ความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามนัยดังกล่าวข้างต้น หน่วยงานของรัฐจะต้องรายงานความเสียหายที่เกิดขึ้น ตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนดไปให้กระทรวงการคลังทราบทุกระยะ ๓ เดือน

สำหรับในส่วนการพิจารณาของกระทรวงการคลังนั้น ตามข้อ ๑๗ วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้” และข้อ ๑๗ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดลงไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ” จากบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อกระทรวงการคลังได้รับสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้วกระทรวงการคลังต้องรีบดำเนินการ

พิจารณาโดยไม่ชักช้าตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการพิจารณาของกระทรวงการคลังนั้น จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดลงไม่น้อยกว่าหกเดือน หรือกล่าวในอีกลักษณะคือ กระทรวงการคลังมีระยะเวลาในการพิจารณาไม่เกินหนึ่งปีหกเดือน เว้นแต่เป็นกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ กระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุด ไม่น้อยกว่าหนึ่งปี กล่าวคือ กระทรวงการคลังจะมีระยะเวลาในการพิจารณาหนึ่งปีและทั้งสองกรณีหากกระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในเวลากำหนด ผู้แต่งตั้งอาจมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบได้

และในระหว่างที่กระทรวงการคลังพิจารณานั้น ตามข้อ ๑๗ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปี นับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ” ดังนั้น ในระหว่างที่กระทรวงการคลังพิจารณาผู้แต่งตั้งจึงมีหน้าที่ที่จะต้องเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเตรียมการให้พร้อมสำหรับการดำเนินการฟ้องคดี มิให้ขาดอายุความสองปี นับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

สำหรับในส่วนของการพิจารณาของกระทรวงการคลังนั้น ตามข้อ ๒๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า

“ข้อ ๒๑ ในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้มี “คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง” เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ประกอบด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธาน กรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนกระทรวงการคลังตามจำนวนที่จำเป็น ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งเป็นกรรมการ

คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้

ในการประชุมของกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง ให้นำความในข้อ ๑๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ดังนั้น ในส่วนขั้นตอนการพิจารณาของกระทรวงการคลังผู้ที่มีหน้าที่พิจารณา คือ คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง ที่ประกอบด้วย อธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธาน กรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนกระทรวงการคลังตามจำนวนที่จำเป็น ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งเป็นกรรมการ ซึ่งในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งนั้น ได้กำหนดให้นำข้อ ๑๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม คือ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุมถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทน มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก และกรรมการที่ไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุมก็อาจทำความเห็นแย้งมติที่ประชุมรวมไว้ในความเห็นของคณะกรรมการได้

การแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เมื่อกระทรวงการคลังได้ตรวจสอบสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและแจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐทราบแล้ว ขั้นตอนต่อไปที่หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นจะต้องปฏิบัติ คือ จะต้องปฏิบัติตามข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้^{๒๑}

“เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้วให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ”

ตามระเบียบดังกล่าวนี้ เป็นกรณีที่กระทรวงการคลังได้แจ้งผลการพิจารณาให้ทราบแล้ว ซึ่งการดำเนินการตามข้อ ๑๘ นั้น อาจแบ่งแนวทางปฏิบัติได้ ๒ กรณี คือ

๑. ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นกระทรวง ทบวง กรม และราชการส่วนภูมิภาค เมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็นเป็นประการใดแล้ว ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจะต้องมีความเห็นตามกระทรวงการคลัง ทั้งตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าเสียหาย และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบต่อไป

๒. ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีความเห็นแตกต่างไปจากกระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นจะต้องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ส่วนกรณีการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด” ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จึงเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย แต่อย่างไรก็ตามข้อ ๑๘

^{๒๑} แหล่งเดิม, (น.๗๓).

ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เป็นผู้ดำเนินการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งหากเป็นกรณีที่ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายแต่เป็นบุคคลอื่น ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้ว่า

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีจที่ ๓๓๕/๒๕๕๐ โดยที่มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด ผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงได้แก่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย ส่วนการที่ข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น มีประเด็นต้องพิจารณาว่าผู้แต่งตั้งจะมีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ประเด็นนี้เห็นว่าจำต้องแยกพิจารณาเป็นสองกรณี ได้แก่

กรณีที่หนึ่ง หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้แต่งตั้งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายซึ่งเป็นกรณีตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กรณีนี้ผู้แต่งตั้งย่อมมีอำนาจในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายที่จะออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

กรณีที่สอง หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้แต่งตั้งไม่ใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายแต่เป็นบุคคลอื่น เช่น กรณีตามข้อ ๑๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการแทนหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ กรณีนี้ย่อมต้องแปลความข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ในแนวทางที่สอดคล้องกับมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทโดยแปลว่า การที่ข้อ ๑๘ กำหนดให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นมุ่งหมายเพียงให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการใด ๆ เพื่อให้มีการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น ส่วนผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อไปก็ยังคงต้องเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

การใช้สิทธิเรียกร้องต่อทายาทของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

เดิมเมื่อมีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ ซึ่งอาจมีหลากหลายสาเหตุแตกต่างกัน เช่น การทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ รับเงินของทางราชการไปโดยไม่มีสิทธิ เบิกจ่ายเงินงบประมาณโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่ปฏิบัติตามสัญญา กับส่วนราชการ เป็นต้น และเมื่อถึงวาระที่ส่วนราชการใช้สิทธิเรียกร้องโดยการมีหนังสือแจ้งขอให้ชำระเงินจำนวนดังกล่าว มักจะไม่ได้รับการตอบสนอง มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่มีความรับผิดชอบต่อการกระทำที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้น โดยยินยอมชำระเงินตามจำนวนที่ส่วนราชการแจ้งไป

ส่วนกรณีที่บิดพลีวไม่ยอมชำระเงินตามที่ได้รับแจ้ง ส่วนราชการก็จะใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล โดยขอความอนุเคราะห์พนักงานอัยการในฐานะที่เป็นทนายแผ่นดินฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรม เพื่อเรียกร้องเงินจำนวนดังกล่าวคืนเป็นคดีละเมิดหรือผิดสัญญา ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะมีกระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตั้งแต่กระบวนการพิจารณาคดีในศาลจนถึงชั้นบังคับคดี เพื่อนำทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาออกขายทอดตลาด นำเงินมาชำระหนี้ให้แก่ส่วนราชการในฐานะเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจนครบถ้วน ส่วนที่เหลือ(ถ้าหากมี) ก็จะคืนให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา

ต่อมาหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมีการตั้งศาลปกครองขึ้นมาพิจารณาคดีในลักษณะดังกล่าว ซึ่งมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันหรือเอกชน และเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือ ความรับผิดชอบอย่างอื่น คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งหมายความรวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ^{๒๒} คดีในลักษณะดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง แต่ก็ยังมีบางส่วนที่ยังต้องขึ้นศาลยุติธรรมบ้าง ทั้งนี้หากเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องของส่วนราชการต่อข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงาน หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หากส่วนราชการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ พร้อมกับคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่าส่วนราชการสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับทางราชการได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และแม้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ จะถึงแก่ความตายก็ตาม

กรณีเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดถึงแก่ความตาย บรรดาทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ ซึ่งเป็นกองมรดกของผู้ตายย่อมตกทอดแก่ทายาท หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าหนี้ในมูลละเมิดดังกล่าว ต้องเรียกให้ทายาทรับผิดชอบในหนี้อันเกิดจากมูลละเมิดนั้นด้วย โดยขอความอนุเคราะห์อัยการสูงสุดมอบหมายให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องทายาทหรือผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ภายในกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นถึงแก่ความตาย หรือภายในสิบปีนับแต่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นในฐานะเจ้ามรดก

ในกรณีที่การใช้สิทธิเรียกร้องภายใต้อายุความสองปีนับแต่วันที่อยู่ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตายและในวันเดียวกันนั้นอายุความสองปีได้เริ่มนับและเหลืออายุความสั้นกว่าหนึ่งปี ย่อมเป็นกรณีที่อายุความสิทธิเรียกร้องเป็นโทษแก่ผู้ตาย

หน่วยงานของรัฐจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ตาย หากปรากฏว่าในวันเวลาที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตาย และขณะนั้นอายุความสองปี ยังไม่เริ่มนับ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐยังไม่รู้ว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบ

^{๒๒} มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ หรืออายุความสองปี ได้เริ่มนับแล้วและเหลืออายุความยาวกว่าหนึ่งปี หน่วยงานของรัฐจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ภายในหนึ่งปี นับแต่เมื่อได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ อายุความหนึ่งปีจะใช้บังคับได้ ก็ต่อเมื่อสิทธิเรียกร้องตามมูลหนี้เดิมต้องยังไม่ขาดอายุความ ดังแนวทางปฏิบัติของกรมบัญชีกลาง (หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๕๓๐.๘/ว ๗๕ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๔ เรื่อง แนวทางปฏิบัติกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตาย) เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตาย หน่วยงานต้นสังกัดของผู้กระทำละเมิดมีหน้าที่ต้องรีบแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะต้องวินิจฉัยให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว และรีบส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบอย่างช้าภายใน ๖ เดือน นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย และให้หน่วยงานต้นสังกัดระบุคำว่า “กรณีเจ้าหน้าที่ตาย” ด้วยอักษรสีแดง ไว้ในสำนวนด้วย ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ข้อ ๒๔ กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการถึงแก่ความตายให้ดำเนินการตามระเบียบนี้โดยอนุโลมเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็วและระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดกและให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือทายาท และกรณีการฟ้องคดีมรดก ห้ามมิให้ฟ้องคดีมรดกเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่เจ้ามรดกตาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๗๕๔

บทที่ ๔

การวิเคราะห์ปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคในการใช้สิทธิ เรียกร้องของส่วนราชการ

การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค

การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ส่วนราชการ ก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีผลบังคับใช้ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙) และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙) เมื่อส่วนราชการมีความจำเป็นต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ ไม่ว่าจะบุคคลภายนอกหรือข้าราชการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ โดยเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือต่อบุคคลภายนอก ศาลจะนำหลักกฎหมายลักษณะละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์(มาตรา ๔๒๐ - มาตรา ๔๕๒) มาบังคับใช้ โดยตามมาตรา ๔๒๐ บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” และหากมีการแจ้งให้บุคคลที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนชำระค่าสินไหมเป็นจำนวนเงินที่ต้องชำระให้แก่ส่วนราชการแล้ว ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต้องแจ้งหรือปิดพยานหลักฐานไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามที่ส่วนราชการแจ้ง ส่วนราชการจะขอความอนุเคราะห์สำนักงานอัยการสูงสุด มอบหมายพนักงานอัยการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลโดยเป็นโจทก์ ยื่นฟ้องบุคคลดังกล่าวเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจ เพื่อขออำนาจศาลบังคับให้บุคคลชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยเฉพาะเรื่องที่เป็นมูลเหตุให้เกิดเป็นหนี้ซึ่งต้องชำระให้แก่ส่วนราชการเป็นขั้นตอนตามลำดับต่อไป จนกระทั่งเมื่อศาลมีคำพิพากษาให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ส่วนราชการ หากไม่มีการชำระหนี้ก็ต้องถูกบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล ส่วนราชการก็จะขอให้ศาลออกหมายแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีและสืบหาทรัพย์สินที่เป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เมื่อสืบทราบจนเป็นที่แน่ชัดแล้วว่ามีทรัพย์สินที่เป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย ในกรณีที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ซึ่งหมายถึง ที่ดินและทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวร หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๙ ส่วนราชการอาจ

มอบหมายให้เจ้าหน้าที่(ซึ่งส่วนมากเป็นนิติกรหรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง)เป็นผู้ประสานงานกับพนักงาน อัยการและเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อนำเจ้าพนักงานบังคับคดี เข้ายึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตาม คำพิพากษาแล้วแต่กรณีและขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้ให้ครบถ้วน ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิด ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆของหน่วยงาน ของรัฐนั้นหาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมาย เอกชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิด ในการกระทำต่างๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่นำไปทำให้หน่วยงาน ของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใด ก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็ม จำนวนนั้น ทั้ง ที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดในการ กระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะ มีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และยังเป็นการบั่นทอนขวัญและ กำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหาร เพราะเจ้าหน้าที่ ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน อนึ่ง การให้คุณให้โทษแก่ เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคล และดำเนินการทาง วินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใดๆโดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจ กระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหาย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้ แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคน มิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติความรับผิดทาง ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งหากมีกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดไม่ว่าต่อบุคคลภายนอก หรือต่อหน่วยงานของรัฐนั้น จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เท่านั้น แต่ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงาน ของรัฐเท่านั้น โดยเมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดหน่วยงานของรัฐจะนำคดีไปฟ้องต่อศาลไม่ได้ ซึ่งศาลจะ ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยให้เหตุผลว่าเป็นกรณีที่ศาล ไม่จำเป็นต้องออกคำบังคับ ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ แต่เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐในฐานะฝ่ายปกครองสามารถออกคำบังคับได้เอง โดยเฉพาะหนี้เงินเมื่อหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ผู้ต้องขดีใช้ค่าสินไหมทดแทนคดีใช้ค่าเสียหายให้แก่ ทางราชการ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินและเมื่อถึงกำหนดชำระเงินแล้วไม่มีการ ชำระ หน่วยงานของรัฐก็จะมีหนังสือเตือนให้ชำระเงินโดยกำหนดระยะเวลาแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้า ไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจ ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึด หรือ

อายุทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ได้ กรณีจึงถือได้ว่าการแก้ไข หรือ บรรเทาความเดือนร้อน หรือความเสียหายของหน่วยงานของรัฐ ในฐานะผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีคำสั่ง ตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หน่วยงานของรัฐจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดี ซึ่งศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้ จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และยังมีปัญหาอุปสรรคที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนยกข้อต่อสู้ กับหน่วยงานของรัฐ ว่าหน่วยงานของรัฐไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ เนื่องจากมาตรา ๕๕ บัญญัติว่า “การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งศาล ปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในกรณีดังกล่าวไว้แล้วว่า เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๒ แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่ เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด ประกอบกับบทบัญญัติตามความในมาตรา ๕๕ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า “การบังคับทางปกครองไม่ใช้ กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงินถ้าถึงกำหนดเวลาแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของ ผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน” บทบัญญัติดังกล่าวได้วางหลัก ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำ ละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงิน ภายในเวลาที่กำหนดได้ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะ ตามข้อยกเว้นของมาตรา ๕๕ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินตาม คำสั่ง หน่วยงานของรัฐจึงอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามส่วนที่ ๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ได้เป็นกรณีเฉพาะ

แต่หากเป็นกรณีที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการถึงแก่ความตาย หน่วยงาน ของรัฐจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้ได้รับการชำระค่าสินไหมทดแทนตามที่เกิดขึ้นนั้น ทั้งนี้ ตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ข้อ ๒๔ ได้กำหนดให้ดำเนินการตามระเบียบนี้โดยอนุโลม เพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็วและ รมัตระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก และให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ เพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือ ทายาทต่อไป ซึ่งการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มี

เจตนาธรรมมุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตและได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ แก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหาว่าทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากหลักเกณฑ์เดิมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่มุ่งให้ได้รับการชำระหนี้ครบถ้วนตามหลักการของกฎหมายเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติราชการอันมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะมีความต่อเนื่องก่อให้เกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีหลักการที่สำคัญดังต่อไปนี้

๑. การพิจารณาการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีได้นิยามศัพท์คำว่า “ละเมิด” ไว้เฉพาะประกอบกับมิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ความรับผิดของหน่วยงานของรัฐต่อผู้เสียหายหรือความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้เสียหาย ซึ่งหมายความว่าจะต้องนำหลักการเรื่องละเมิด ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาพิจารณาโดยมีหลักเกณฑ์ คือ

๑.๑ กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

๑.๒ กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย

๑.๓ บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย

๒. ความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัวต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดซึ่งมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และก่อให้เกิดความเสียหาย ไม่ว่าจะ เป็นความเสียหายที่เกิดแก่หน่วยงานของรัฐหรือต่อผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลภายนอก เจ้าหน้าที่จะได้รับความคุ้มครอง หากมิได้กระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งเจ้าหน้าที่จะไม่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในศาล หากมีการฟ้องตัวเจ้าหน้าที่ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีเฉพาะตัวเจ้าหน้าที่นั้น หากรับฟังได้ว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

๓. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ แยกพิจารณาเป็น ๒ กรณี

๓.๑ เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

๓.๑.๑ หากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดเมื่อได้กระทำโดยจงใจ หรือกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งเป็นการกระทำโดยมิได้ใช้ความระมัดระวัง ซึ่งบุคคล ในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ และมีการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากพฤติกรรมของบุคคลทั่วไปและหากใช้ความระมัดระวังก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย ซึ่งความรับผิดจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๓.๑.๒ หากมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบผู้เสียหายเป็นการเฉพาะตัว ตามหลักละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓.๒ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

๓.๒.๑ กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ บุคคลภายนอกจะฟ้องตัวเจ้าหน้าที่ไม่ได้ จะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด

๓.๒.๒ หากมิใช่ในการปฏิบัติหน้าที่ บุคคลภายนอกสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐมิได้

๔. การเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลภายนอก ซึ่งหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายไปแล้ว ก็มาดำเนินการใช้สิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะเป็นไปตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเต็มจำนวนความเสียหายหรือไม่ ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี หากการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมให้หักส่วนแห่งความรับผิดลงได้อีก และในกรณีการละเมิดเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในฐานะกระทำแทนหน่วยงานของรัฐ เมื่อปฏิบัติหน้าที่แล้วหากเกิดความผิดพลาดเล็กน้อยก็จะต้องไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย เว้นแต่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดจะได้รับการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามสัดส่วนความผิด และรับผิดชอบเฉพาะส่วนที่จะต้องรับผิดชอบไม่ต้องรับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วมกันในมูลละเมิด อันเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้การบริการสาธารณะมีความคล่องตัวแต่ปัญหาอุปสรรคอันเกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยเฉพาะการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย หน่วยงานต้องรับดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยอนุโลมเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็วและระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก และกรณีที่ผู้แต่งตั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐก็ให้รับส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือทายาทชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อไป ทำให้การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายดังกล่าวมีความเสี่ยงต่อการขาดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องของส่วนราชการ การศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ผู้วิจัยได้ศึกษาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๘ มาตรา ๑๐ และ มาตรา ๑๒ เกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ ว่าด้วยอายุความฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิด และมาตรา ๑๙๓/๑๔ ว่าด้วยเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลง การใช้สิทธิเรียกร้องตามอายุความมรดกตามมาตรา ๑๗๕๔ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๘ และข้อ ๒๔ การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานกรณีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตาย และยังคงศึกษาถึง

มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผลของการวิเคราะห์ปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคในการใช้สิทธิเรียกร้องของส่วนราชการสรุปได้ดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้บังคับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและกรณีอายุความสะดุดหยุดลง

การใช้บังคับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐ วรรคสอง กำหนดอายุความสองปีนับแต่หน่วยงานรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย และหากหน่วยงานเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วมีความเห็นว่าจะต้องรับผิด สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ส่วนสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือภายในสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทั้งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐ วรรคสอง และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ เจ้าหน้าที่แห่งสิทธินั้นจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความตามที่กฎหมายกำหนด มิฉะนั้นสิทธิเรียกร้องย่อมขาดอายุความที่กฎหมายกำหนด มิฉะนั้นสิทธิเรียกร้องย่อมขาดอายุความตามมาตรา ๑๙๓/๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ในประเด็นนี้ได้ว่า มาตรา ๑๙๓/๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดเรื่องอายุความสะดุดหยุดลงไว้ แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมกรณีที่จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐ เช่น ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อถูกคำสั่งให้ชดใช้เงินยอมตกอยู่ในฐานะลูกหนี้หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้เงินดังกล่าว มาตรา ๑๙๓/๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้กำหนดไว้ว่าเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง มีเพียงปรากฏในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ซึ่งวินิจฉัยไว้ว่าการที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย โดยทำคำสั่งระบุว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่ง ให้อุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง จึงเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ ใช้สิทธิเรียกร้องซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกับการฟ้องคดีเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง ตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ากรณีที่อายุความสะดุดหยุดลงในระหว่างการใช้สิทธิเรียกร้องของ หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเพียงคำพิพากษาของศาลยุติธรรมและคำสั่งของศาลปกครองเป็นการเฉพาะกรณีเท่านั้น ยังไม่มีตัวบทกฎหมาย เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้บังคับแก่กรณีอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันที่อาจเกิดขึ้นอีก

๒. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นหลักการที่ใช้ในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองไม่ให้ขัดต่อกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันอยู่กับ

กฎหมายและจะกระทำการใด ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น กล่าวคือ การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่แสดงออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องมีฐานอำนาจทางกฎหมายรองรับ ซึ่งรวมถึงการพิจารณาทางปกครองตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาดำเนินการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ และความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ โดยให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้น เพื่อสอบสวนให้ทราบว่า เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือต่อบุคคลภายนอกหรือไม่เป็นการกระทำให้การปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ จำนวนค่าเสียหายเป็นจำนวนเท่าใด ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วนความรับผิดชอบเป็นอย่างไร และความเสียหายที่เกิดขึ้นหน่วยงานของรัฐมีส่วนบกร่องด้วยหรือไม่ และเมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะวินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้ใดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด จากนั้นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังพิจารณาตรวจสอบ ตามข้อ ๑๗ วรรคสองที่บัญญัติว่า “ให้ผู้แต่งตั้งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ” และเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาตรวจสอบเสร็จแล้ว ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้วให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการ ให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง” กล่าวคือ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณามีความเห็นใด ๆ ออกมาแล้ว ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังเท่านั้น โดยที่ผู้แต่งตั้งไม่อาจดำเนินการออกคำสั่งเป็นอย่างอื่นที่แตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังได้

จากบทบัญญัติข้อ ๑๗ ข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะเห็นได้ว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณา กรณีคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นี้ เป็นคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้มีการชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ต้องมีหนังสือเตือนเพื่อให้มีการชำระภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๗ วัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ โดยใช้วิธีการยึด อายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะพิจารณาโดยใช้เหตุผลใด ๆ วัตถุประสงค์สุดท้ายก็เพื่อให้การบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนเป็นไปอย่างรวดเร็วโดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล

ในส่วนของการบังคับทางปกครองก็มีแนวทางปฏิบัติกำหนดไว้เฉพาะการบังคับทางปกครองในด้านภาษีอากรเท่านั้น แต่แนวทางของการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีเพียงกำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่า "วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

กรณีที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายออกกฎ ออกคำสั่ง หรือกระทำการอื่น หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครองนั้น ปัญหาคือ แต่เดิมศาลปกครองไม่รับคำฟ้องของหน่วยงานไว้พิจารณาโดยอ้างว่าหน่วยงานของรัฐไม่มีสิทธิฟ้องคดี เนื่องจากสามารถออกคำสั่งทางปกครองและใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ได้อยู่แล้ว จึงไม่ต้องมีคำบังคับของศาลตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันศาลปกครองผ่อนคลายนคำสั่งในการรับฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าวไป ดังคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๒/๒๕๔๐^{๒๓} ซึ่งวินิจฉัยว่า สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในฐานะส่วนราชการผู้เสียหายและได้ใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลขอความอนุเคราะห์อัยการสูงสุดมอบหมายพนักงานอัยการฟ้องคดีเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ ศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยให้เหตุผลว่าสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในฐานะผู้ฟ้องคดีสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง บังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ กับกองมรดกของเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวได้ กรณีนี้จึงถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา^{๒๕} ในลักษณะเดียวกันกับคดีระหว่างกรมศุลกากร ผู้ฟ้องคดี นาย ป.ในฐานะทายาทโดยธรรมของนาย ก. ผู้ถูกฟ้องคดี^{๒๖} ซึ่งส่วนราชการทั้งสองแห่งในฐานะผู้ฟ้อง

^{๒๓} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๖๒/๒๕๔๐

^{๒๔} มาตรา ๗๒ ในการพิจารณาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้
(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องร้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ฯลฯ

^{๒๕} คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๙๓๐/๒๕๔๙

^{๒๖} คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๖๖๓/๒๕๕๓

คดีที่ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลางโดยศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ฟ้องคดีกระทำการทุจริตเบียดบังเงินงบประมาณไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และของผู้อื่นทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีที่กระทำละเมิดแล้วแต่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระ จึงได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ชำระค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และได้แต่งตั้งคณะกรรมการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าสินไหมทดแทนแล้ว แต่ไม่ปรากฏทรัพย์สินที่จะดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา ๕๗^{๒๗} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ต่อมาเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวได้ถึงแก่กรรม ผู้ฟ้องคดียอมไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะทายาทโดยธรรมชำระหนี้แทนเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะเจ้ามรดก โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะทายาทโดยธรรมของเจ้าหน้าที่ ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นคำบังคับตามมาตรา ๗๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลจึงรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ จึงได้มีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองกลาง เป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันหรือแทนกัน ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำฟ้อง พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันทำละเมิดเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ แต่ทั้งนี้ไม่เกินจำนวนทรัพย์สินมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในฐานะเจ้ามรดกที่ตกทอดแก่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิรับมรดกตามมาตรา ๑๗๓๔^{๒๘} และมาตรา ๑๗๓๗^{๒๙} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้หากศาลมีคำพิพากษาให้ส่วนราชการผู้ฟ้องชนะคดี ศาลปกครองอาจมีคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

^{๒๗} มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดชำระแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วนให้เจ้าหน้าที่ มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

^{๒๘} มาตรา ๑๗๓๔ เจ้าหนังกองมรดกชอบแต่จะรับการชำระหนี้จากทรัพย์สินในกองมรดกเท่านั้น

^{๒๙} มาตรา ๑๗๓๗ เจ้าหนังกองมรดกจะบังคับสิทธิเรียกร้องต่อทายาทคนใดก็ได้ ฯลฯ

๓. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตาย

ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นความเสียหายที่เกิดต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐ การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอดีตนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นทุกประการ สาเหตุดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าใช้ดุลพินิจหรือดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ อันส่งผลในทางลบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขโดยตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดขึ้นใหม่ โดยให้รับผิดชอบเฉพาะกรณีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามสัดส่วนแห่งการกระทำผิดเท่านั้นแต่ด้วยภารกิจในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามพัฒนาการของประเทศ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจนั้นอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐได้กรณีความเสียหายที่เกิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งอาจจะเป็นกระทรวงทบวง กรม หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ ลักษณะ ๒ ว่าด้วยละเมิด ในการใช้สิทธิเรียกร้องทั้งสองกรณีดังกล่าว กฎหมายกำหนดอายุความไว้ว่าอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดอายุความการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว มีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง การกำหนดอายุความดังกล่าวได้พบปัญหาว่าส่วนราชการได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้ออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่รายอื่นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว แต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบถึงแก่ความตาย ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๒๔ วางหลักเกณฑ์เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตาย หน่วยงานต้นสังกัดของผู้กระทำละเมิดต้องรีบแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องวินิจฉัยให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ให้รีบดำเนินการตามระเบียบนี้โดยอนุโลมเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็ว และระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก ในกรณีที่ผู้แต่งตั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดแก่หน่วยงานของรัฐ ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือทายาทต่อไป และการฟ้องคดีมรดกห้ามมิให้ฟ้องเมื่อพ้นกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่เจ้ามรดกตาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๗๕๔

๔. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการในการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดและปฏิบัติงานในสังกัดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ต้องบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังกล่าว ซึ่งบางหน่วยงานก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้บรรลุผล แต่บางหน่วยงานก็ไม่สามารถบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ อาจจะมีสาเหตุเนื่องมาจากการขอสืบทรัพย์สินจากหน่วยงานต่างๆ ขาดการให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทำให้ขั้นตอนการบังคับทางปกครองล่าช้าเกิดผลเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ อีกทั้งยังเสี่ยงต่อการขาดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอีกด้วย ซึ่งส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายดังกล่าวโดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอาจจะตกเป็นผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแทนผู้กระทำผิดที่แท้จริงได้ ปัญหาดังกล่าวข้างต้นยังพบปัญหาอีกว่าในกรณีมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ในสังกัด หากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายถึงแก่ความตาย แนวทางการปฏิบัติในการใช้สิทธิเรียกร้องและการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะปฏิบัติอย่างไร

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองในการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือต่อบุคคลภายนอกที่ยังไม่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม แม้จะมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จำนวนหลายฉบับ อาทิเช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือพระราชกฤษฎีกากำหนดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ตราขึ้นเพื่อช่วยเหลือให้ความเป็นธรรมแก่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ยึดถือปฏิบัติตาม แต่ก็ยังคงประสบปัญหาทางกฎหมายอยู่หลาย ประการ อาทิเช่น กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชำระหนี้แทนไปแล้ว หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจเพียงแจ้งเตือนให้เจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำละเมิดชำระเงินให้ครบถ้วนตามจำนวน และเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ชำระหนี้ครบตามจำนวนก็เป็นอันสิ้นสุด แต่ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชำระก็จะต้องไปใช้มาตรการทางการปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน แต่เดิมความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ อยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด โดยดำเนินการเช่นเดียวกับความรับผิดทางละเมิดของเอกชนธรรมดาทั่วไป อย่างไรก็ตาม การนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ใช้บังคับกับความสัมพันธ์ ระหว่างเอกชนกับเอกชนมาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐนั้น ถือเป็นกรณีที่ไม่เหมาะสม เพราะในบางกรณีอาจเกิดความไม่เป็นธรรมทั้งต่อผู้เสียหายและต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ปัจจัยสำคัญของปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้น สามารถแก้ไขได้ด้วยการจัดให้มีวิธีการที่ชัดเจนเป็นการเฉพาะโดยบัญญัติเป็นกฎหมาย ต่อท้ายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ นอกจากนี้ ปัญหาสถานะหรือลำดับศักดิ์ของมาตรการบังคับทางปกครองในการยึดอายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐ ควรกำหนดเพิ่มเติม

ในมาตรา ๕๗ วรรคสามแห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ให้คำสั่งทางปกครอง มีศักดิ์เสมือนเป็นคำสั่งหรือมาตรการที่ออกโดยศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยมีหน่วยงานกลางเฉพาะ เช่น กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม เป็นผู้ดำเนินการ และในส่วนของ การยึดอายัดและขายทอดตลาด ทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลภายนอกนั้น ให้คำสั่งหรือมาตรการบังคับทางการปกครองมีผลผูกพันถึงสิทธิของผู้ตกอยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครองที่มีต่อบุคคลภายนอกได้ โดยไม่ต้องฟ้องบังคับคดีใหม่ ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นควรเพิ่มเป็นบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๕๗

๕. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของส่วนราชการในชั้นศาล

๕.๑ ในส่วนที่ขอความอนุเคราะห์พนักงานอัยการดำเนินคดีให้ ปัญหาการใช้สิทธิเรียกร้องของส่วนราชการ สำหรับการดำเนินคดีในชั้นศาล ซึ่งมีปัญหาตั้งแต่การที่ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ในคำสั่งของศาลในระยะแรก ๆ ที่มีปัญหาในการใช้สิทธิเรียกร้องของส่วนราชการต่อทนายของผู้ต้องคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน โดยศาลให้เหตุผลว่าส่วนราชการในฐานะผู้บังคับคดี สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กับกองมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้ กรณีจึงถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีคำสั่ง ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งจะต้องมาดำเนินการจัดเตรียมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อหักล้างคำสั่งดังกล่าว และขอให้พนักงานอัยการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของศาลชั้นต้นต่อไป

๕.๒ สำหรับการดำเนินคดีปกครองโดยส่วนราชการ เนื่องจากมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ ได้กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีในคดีปกครอง หากมีเจ้าหน้าที่ หรือนิติกรที่มีความรู้ความสามารถอยู่แล้ว และประสงค์จะดำเนินคดีปกครองเอง ก็ให้ดำเนินคดีปกครองเองจนถึงที่สุด โดยปกติส่วนราชการจะมีนิติกรที่มีประสบการณ์ในการดำเนินคดีปกครองจำนวนไม่มาก และระยะเวลาในการฟ้องคดีมรดกมีอายุความค่อนข้างสั้น กล่าวคือเพียงหนึ่งปีนับแต่เจ้ามรดกตาย ประกอบกับกว่าจะได้รับเรื่องให้ดำเนินคดีในแต่ละเรื่องแต่ละสำนวนก็เป็นระยะเวลากระชั้นชิดใกล้ขาดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องแทบทั้งสิ้น จึงเป็นการสุ่มเสี่ยงที่ผู้ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองในลักษณะดังกล่าวจะพลาดพลั้งและอาจต้องตกเป็นผู้รับผิดชอบผู้ต้องคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้ หากคดีขาดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง เนื่องจากไม่สามารถยื่นคำฟ้องได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

๕.๓ ประการต่อมาเป็นปัญหาในการรวบรวมข้อเท็จจริงเพื่อโต้แย้งคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งจะมีประเด็นต่อสู้ที่เป็นสาระสำคัญในสองเรื่อง ดังนี้

๕.๓.๑ ประเด็นที่อ้างว่าไม่มีทรัพย์สินมรดกของผู้ต้องคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตกทอดมาสู่ผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่ต้องคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ประเด็นดังกล่าว ผู้รับมอบอำนาจให้ดำเนินคดีจะต้องประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสืบหาทรัพย์สินที่เป็นของผู้ต้องคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนในฐานะเจ้ามรดก หรือที่เจ้ามรดกเป็นเจ้าของร่วมอยู่ด้วย โดยถ้าหากเป็นอสังหาริมทรัพย์ก็จะสามารถดำเนินการรวบรวมเอกสารกรรมสิทธิ์ จัดส่งประกอบคำคัดค้านคำให้การไปให้ศาลพิจารณา แต่โดยส่วนมากจะประสบปัญหาที่หน่วยงานเจ้าของผู้ครอบครองข้อมูล

ดังกล่าว ไม่ยอมให้ความร่วมมือในการเปิดเผยข้อมูลการถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยอ้างว่าส่วนราชการไม่มีอำนาจขอให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ซึ่งเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ยกเว้นตามหมายศาลที่ขอให้เปิดเผยซึ่งมีบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญารองรับ

๕.๓.๒ ประเด็นข้อต่อสู้ข้อกฎหมายตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า “การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในกรณีดังกล่าวไว้แล้ว เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด ประกอบกับบทบัญญัติตามความในมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า “การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงินถ้าถึงกำหนดเวลาแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน” บทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้วางหลักในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดได้ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะ ตามข้อยกเว้นของมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และพ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินตามคำสั่ง หน่วยงานของรัฐจึงอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามส่วนที่ ๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้เป็นกรณีเฉพาะ

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

ในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย มีขั้นตอนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินดังกล่าวนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นการดำเนินการก็ต้องให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ด้วย เมื่อหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินและเมื่อถึงกำหนดชำระแล้วไม่มีการชำระ หน่วยงานของรัฐก็จะมีหนังสือเตือนให้ชำระเงินโดยกำหนดระยะเวลา แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อมาขายทอดตลาด โดยให้ใช้วิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๓๙ แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดถึงแก่ความตาย หน่วยงานต้นสังกัดของผู้กระทำละเมิดมีหน้าที่ต้องรีบแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและหน่วยหน่วยงานของรัฐจะต้องวินิจฉัยให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว และรีบส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบอย่างช้าภายใน ๖ เดือน นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๒๔ กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการถึงแก่ความตายให้ดำเนินการตามระเบียบนี้โดยอนุโลม เพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็วและระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดกและให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือทายาท และกรณีการฟ้องคดีมรดก ห้ามมิให้ฟ้องคดีมรดกเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่เจ้ามรดกตายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๗๕๔ ดังนั้นเมื่อกรณี ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย บรรดาทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดต่าง ๆ ซึ่งเป็นกองมรดกของผู้ตายย่อมตกทอดแก่ทายาท หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าหนี้ในมูลละเมิด ต้องเรียกให้ทายาทรับผิดในหนี้อันเกิดจากมูลละเมิดนั้นด้วย โดยขอความอนุเคราะห์อัยการสูงสุดมอบหมายให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องทายาทหรือผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ผิดนั้นภายในกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่เจ้าหน้าที่ผู้ผิดถึงแก่ความตายหรือภายในสิบปีนับแต่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้ผิดนั้นในฐานะเจ้ามรดก ซึ่งก็มีปัญหาในข้อกฎหมายและแนวทางปฏิบัติอยู่มาก

ตามที่ได้ทำการรวบรวมข้อมูล และศึกษาถึงหลักการ แนวคิด และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ การออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ชำระเงิน และมาตรการบังคับ ทางปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง โดยรวบรวมศึกษาหลักการของ กฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติของส่วนราชการแล้ว พบประเด็นปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจน ของกฎหมาย ดังนี้

๑. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอายุความการใช้บังคับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและกรณีอายุความสะดุดหยุดลง

กรณีอายุความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทาง ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เป็นอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง ซึ่งสามารถกระทำได้ ๒ วิธีคือ การฟ้องคดีต่อศาล และการออกคำสั่งให้ชดใช้เงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทาง ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น เป็นมาตรการต่อจากการใช้สิทธิเรียกร้อง ด้วยวิธีการออกคำสั่งซึ่งอาจเปรียบเทียบได้กับการบังคับคดีในทางแพ่ง กล่าวคือ หากได้มีการออกคำสั่ง ให้ชำระเงินภายในอายุความ ตามมาตรา ๑๐ แล้ว ก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ โดยไม่ ต้องคำนึงถึงอายุความในการออกคำสั่ง ทั้งนี้ ในทำนองเดียวกันกับกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายใน อายุความการฟ้องคดี ต่อมา แม้จะพ้นอายุความฟ้องคดีแต่ก็ยังสามารถบังคับคดีได้ ซึ่งในทางแพ่งนั้น ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการบังคับคดีไว้เป็นสิบปี ตามมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่ง แต่ในส่วนของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ได้มีการกำหนดไว้ เนื่องจาก การใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีเจตนารมณ์เพื่อให้คำสั่งทางปกครองที่ออกมาสามารถบังคับใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งโดยสภาพแล้วจะต้องใช้บังคับด้วยความรวดเร็ว โดยคำนึงถึงบริการสาธารณะ หรือประโยชน์ของมหาชนเป็นหลัก ดังนั้น จึงมิได้มีการกำหนดเรื่องระยะเวลาไว้หากแต่กำหนดเงื่อนไข ในการใช้ว่าจะต้องใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดย กระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งให้น้อยที่สุด

ตามที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐ กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติ หน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลัง ตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่า สินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของ กระทรวงการคลัง

และมาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

๒. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขั้นตอนในการดำเนินการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จะมีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้น เพื่อสอบสวนให้ทราบ ว่า เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือต่อบุคคลภายนอกหรือไม่ เป็นการกระทำให้การปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ จำนวนค่าเสียหายเป็นจำนวนเท่าใด ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วนความรับผิดเป็นอย่างไร และความเสียหายที่เกิดขึ้นหน่วยงานของรัฐมีส่วนบกร่องด้วยหรือไม่ และเมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะวินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้ใดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด จากนั้นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังพิจารณาตรวจสอบ ตามข้อ ๑๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ให้ผู้แต่งตั้งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ” และเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาตรวจสอบเสร็จแล้ว ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้วให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง” กล่าวคือ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเห็นในใด ๆ ออกมาแล้ว ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังเท่านั้น โดยที่ผู้แต่งตั้งไม่อาจดำเนินการออกคำสั่งเป็นอย่างอื่นที่แตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังได้ กรณีจึงเกิดปัญหาตามมาเกี่ยวกับความไม่แน่ชัดว่าหน่วยงานใดคือหน่วยงานที่มีอำนาจในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือจะถือว่าหน่วยงานผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา หรือจะถือว่ากระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา เนื่องจากในท้ายที่สุดหน่วยงานของรัฐที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอย่างไรเสียก็ต้องดำเนินการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ตามข้อ ๑๘ แห่งระเบียบดังกล่าว ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งตามมา

๓. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตาย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๒๔ วางหลักเกณฑ์เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตาย หน่วยงานต้นสังกัดของผู้กระทำละเมิด ต้องรีบแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องวินิจฉัยให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ให้รีบดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยอนุโลมเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็วและระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก ในกรณีที่ผู้แต่งตั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดแก่หน่วยงานของรัฐ ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือทายาทต่อไป และการฟ้องคดีมรดกห้ามมิให้ฟ้องเมื่อพ้นกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่เจ้ามรดกตาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๗๕๔

กรณีที่การใช้สิทธิเรียกร้องภายใต้อายุความสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตายและในวันเดียวกันนั้นอายุความสองปีได้เริ่มนับและเหลืออายุความสั้นกว่าหนึ่งปี ย่อมเป็นกรณีที่อายุความสิทธิเรียกร้องเป็นโทษแก่ผู้ตาย

๔. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการในการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๗ วรรคสอง บัญญัติว่า วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ลักษณะ ๒ การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมี ๒ หมวด คือ หมวด ๑ หลักทั่วไป และหมวด ๒ วิธียึดทรัพย์ อายัดทรัพย์ และการจ่ายเงิน เมื่อมาตรา ๕๗ (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ) บัญญัติให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในเรื่องวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งก็คือบทบัญญัติในลักษณะ ๒ หมวด ๒ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยมีได้บัญญัติให้นำหลักทั่วไปในหมวด ๒ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๗๑ ถึงมาตรา ๓๐๒) มาปฏิบัติโดยอนุโลมด้วย จึงไม่อาจนำบทบัญญัติในหมวด ๑ มาปฏิบัติได้ เพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ เช่น ไม่อาจนำเรื่องการขอค้นสวน (มาตรา ๒๗๘) การร้องขอทรัพย์ (มาตรา ๒๘๘) การขอเฉลี่ยทรัพย์ (มาตรา ๒๙๐) ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด ๑ มาปฏิบัติได้

ทั้งนี้ตาม มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้บัญญัติขึ้นตอน หรือรายละเอียดว่าการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินจะมีกระบวนการ อย่างไรไว้เป็นอย่างดีชัดเจน และไม่ได้บัญญัติให้อำนาจหน่วยงานของฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดขึ้นตอนในการปฏิบัติ

ปัจจัยสำคัญของปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้น สามารถแก้ไขได้ด้วยการจัดให้มีวิธีการที่ชัดเจนเป็นการเฉพาะโดยบัญญัติเป็นกฎหมาย ต่อท้ายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ นอกจากนี้ ปัญหาสถานะหรือลำดับศักดิ์ของมาตรการบังคับทางปกครองในการยึดอายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐ ควรกำหนดเพิ่มเติมในมาตรา ๕๗ วรรคสามแห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ให้คำสั่งทางปกครอง มีศักดิ์เสมือนเป็นคำสั่งหรือมาตรการที่ออกโดยศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยมีหน่วยงานกลางเฉพาะ เช่น กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม เป็นผู้ดำเนินการ และในส่วนของการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลภายนอกนั้น ให้คำสั่งหรือมาตรการบังคับทางการปกครองมีผลผูกพันถึงสิทธิของผู้ตกอยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครองที่มีต่อบุคคลภายนอกได้ โดยไม่ต้องฟ้องบังคับคดีใหม่ ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นควรเพิ่มเป็นบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ มาตรา ๕๗ เสียใหม่ ด้วยการบัญญัติมาตรา ๕๗/๑ ที่ กำหนดว่า “ในกรณีไม่ชำระหนี้ดังกล่าวหรือมีการผิดสัญญา คำประกัน ให้ดำเนินการบังคับชำระหนี้ กับผู้ทำสัญญาคำประกันหนี้ได้ เสมือนหนึ่งว่าเป็นผู้อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองหรือมาตรการบังคับ ทางปกครองโดยไม่ต้องฟ้องคดีใหม่” และในกรณีทรัพย์สินไม่อยู่ในอำนาจแห่งการบังคับคดีตาม กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

๕ ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของส่วนราชการในชั้นศาล

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินซึ่งสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินได้นั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดเจนทั้งมีการสอดแทรกอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ และเหตุที่เป็นเรื่องใหม่ จึงมีแนวคำวินิจฉัยไม่มากนัก แม้แต่ตุลาการศาลปกครอง แต่ละท่านหรือศาลปกครองแต่ละชั้นศาล ก็ยังวินิจฉัยไม่เป็นไปในแนวเดียวกัน กรณีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดที่ถึงแก่ความตายไปก่อนมีการออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าหน่วยงานทางปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับให้รับคำฟ้องโดยวินิจฉัยว่า กรณีนี้ไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทายาทได้ ความเห็นหรือคำวินิจฉัยของศาลปกครองนับว่าเป็นประโยชน์ในทางวิชาการอย่างมาก แต่หากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครองวินิจฉัยว่าคำสั่งใดเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน แล้วใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธียึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ต่อมาปรากฏในที่สุดว่าคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจต้องรับผิดชอบตามกฎหมายทั้งทางแพ่งและอาญาได้

จะเห็นได้ว่ากรณีดังกล่าวมีกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่เหมือนกัน คือการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดและมีคำสั่งให้ชำระเงินตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา ๕๗ ได้ จึงเกิดการถกเถียงในทางปฏิบัติ ควรกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน

ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าเสียหายสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย ผู้วิจัยขอแนะนำเสนอแนะทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

๑. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอายุความการใช้บังคับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและกรณีอายุความสะดุดหยุดลง

๑.๑ ควรเพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ " ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนความเสียหาย ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้กระทำการอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี ซึ่งเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง "

๑.๒ ควรเพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองและวรรคสามของมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ "ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้แจ้ง

ให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ความเสียหายแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อให้เจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามสมควรแก่กรณี ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายโอนย้ายไปสังกัด หน่วยงานของรัฐหน่วยอื่น ให้หน่วยงานของรัฐหน่วยอื่นนั้นดำเนินการตามวรรคสองแทนหน่วยงาน ของรัฐหน่วยเดิมเมื่อได้รับแจ้งจากหน่วยงานของรัฐหน่วยเดิม" ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามข้อเสนอแนะดังกล่าว จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐสามารถบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดียิ่งขึ้น ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะยังคงปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานเดิมหรือโอนย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐหน่วยอื่นแล้ว

๒. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีดังกล่าวควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เกี่ยวกับวิธีบังคับให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเรียกให้ชำระเงิน โดยกำหนดให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการบังคับตามคำสั่งทางปกครองในการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน เช่นเดียวกับกระบวนการยุติธรรม ซึ่งตามปกติเวลาที่มีความขัดแย้งเป็นคดีความเกิดขึ้นก็จะมีขบวนการผ่านพนักงานสอบสวนอัยการ แล้วจึงส่งฟ้องศาลพิพากษาพิพากษา ถ้าเป็นคดีทางแพ่งผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรงส่วนจะฟ้องต่อศาลใดได้นั้นก็ขึ้นอยู่กับลักษณะของคดี ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้อย่างชัดเจน ทำให้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและมีอำนาจตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงสามารถทำการบังคับคดีตามคำพิพากษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใด

ชำระเงิน ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาด

เพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ส่วนวิธีการยึดการอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม จะเห็นได้ว่า การออกคำสั่งให้ผู้ชำระเงินนั้น เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งชำระเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐซึ่งถือว่าเป็นหนี้มหาชน แต่กระบวนการบังคับให้ชำระเงินกลับไม่เขียนรายละเอียด ให้ชัดเจนในกฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินต้องทำหน้าที่ถึง ๓ ขั้นตอน คือทำหน้าที่ในการสอบสวนพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ใดกระทำละเมิด ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานก็ต้องเป็นผู้ออกคำสั่งให้ชำระเงิน และหน่วยงานก็ต้องทำหน้าที่ในการบังคับตามคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน ทำให้การดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงินขาดประสิทธิภาพและไม่มีมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้นจึงเห็นควรกำหนดให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ซึ่งอาจมีทางเลือกในการกำหนด หน่วยงานกลางได้สองทางเลือกคือ กำหนดให้หน่วยงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน ที่มีความชำนาญในเรื่องนี้คือ กรมบังคับคดีเป็นหน่วยงานกลางในการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน หรืออาจจะ ตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่นี้ หากเลือกกำหนดให้กรมบังคับคดีทำหน้าที่นี้อาจจะต้องเพิ่มอัตรากำลังให้เหมาะสมกับภาระงานที่เพิ่มขึ้นด้วย การกำหนดให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินโดย

การยึด อายัดทรัพย์สินนี้ จะสามารถแก้ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทำให้การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐมีมาตรฐานเดียวกัน

๓. ปัญหาเพื่อให้การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย เพื่อให้การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย เป็นไปตามเจตนารมณ์ ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ต่อกองมรดกหรือทายาทของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ ซึ่งมีหน้าที่ต้องชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการตามมูลละเมิดที่เกิดขึ้น แต่ทั้งนี้ไม่เกินจำนวนทรัพย์สินมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในฐานะเจ้ามรดกที่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิได้รับมรดก โดยขอให้แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความการใช้บังคับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย จากกองมรดกหรือทายาทของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยเมื่อส่วนราชการผู้เสียหายใช้สิทธิออกคำสั่งให้กองมรดกหรือทายาทของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อดำเนินการชำระหนี้แล้ว เท่ากับเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหน้าที่ซึ่งมีลักษณะในทำนองเดียวกับการฟ้องคดี ซึ่งเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง

๔. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการในการยึด อาัยต์ และขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้วิจัยเห็นควรเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วยการบัญญัติเป็น มาตรา ๕๗/๒ ที่กำหนดว่า “ ให้เป็นทรัพย์สินทุกประเภททั้งในปัจจุบันและอนาคต และรวมถึงสิทธิเรียกร้องต่อบุคคลภายนอกด้วย โดยให้ค้ำนึ่งถึงฐานะความเป็นอยู่ สถานภาพทางครอบครัว หน้าที่อุปการะเลี้ยงดู จำนวนเงิน สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิเรียกร้องที่จะได้ในอนาคตและจำนวนเงินที่ต้องชำระประกอบด้วย”

๕. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของส่วนราชการในชั้นศาล ควรมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยหน่วยงานนี้จะต้องมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย การแก้ไขปัญหาในแนวทางนี้ สามารถทำได้อย่างเป็นรูปธรรมและกระทำได้ทันทีโดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย เพราะตาม มาตรา ๕๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ที่ทำคำสั่งทางปกครองจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งบัดนี้ก็ได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมอบอำนาจใน ข้อ ๔ ว่า การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในระหว่างหน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างหน่วยงานนั้น โดยจะต้องมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นหน่วยงานกลาง ซึ่งหน่วยงานกลางที่ได้รับมอบหมายนี้ ย่อมทำหน้าที่ในทำนองเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดี แต่มิใช่เป็นผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายต์และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง) เพราะผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายต์และขายทอดตลาดย่อมเป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยไม่อาจมอบอำนาจได้ เพราะมาตรา ๕๗ ไม่ได้บัญญัติให้มีการมอบอำนาจดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กรมบัญชีกลาง. คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่(พิมพ์ครั้งที่ ๑). กรุงเทพฯ : สวัสดิการกรมบัญชีกลาง, ๒๕๕๖.
- จิตติ ดิงศภัทย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๒ ว่าด้วยมูลแห่งหนี้, พิมพ์ครั้งที่ ๕ กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๖.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. กฎหมายเบื้องต้นทางธุรกิจ (พิมพ์ครั้งที่ ๔). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑.
- ไพจิตร ปุณฺณพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด(พิมพ์ครั้งที่ ๑๐). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, ๒๕๔๖.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๙
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง. ๒๕๔๕
- มานิจต์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๔.
- สะท้อน ชูสกุล. สารสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่, กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๔๐
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์. คุลความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายผังเมือง, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๓๘.

วารสาร บทความ

- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (ม.บ.ป.) การกระทำทางปกครอง. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่น ๑๑
- สุรียา ปานแป้น. คู่มือสอบกฎหมายปกครอง, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๔.

วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์

- อรัญ สกิตเศรษชู. “ปัญหาการออกคำสั่งให้นายกเทศมนตรีชำระค่าสินไหมทดแทนกรณีกระทำ ละเมิดต่อเทศบาล”. (สารนิพนธ์). ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๙.
- อัจฉรา จงสิทธิมหากุล, “การอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ : ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์).ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๐), หน้า ๑๐-๑๓

กฎหมาย

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๒/๒๕๔๐

คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๙๓๐/๒๕๔๙

คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๖๖๓/๒๕๓๐

เอกสารอื่น ๆ

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. เอกสารถอดเทปการบรรยายเรื่อง “กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”,
โรงแรมพรพิงทาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๐.

นิพัฒน์กุล อัครชิน, ปัญหาการกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจ, เอกสารวิชาการการอบรม หลักสูตร “ผู้บริหาร
กระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ ๑๓, วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม,
๒๕๕๒.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายพัชระ ตั้งพานิช
วัน เดือน ปีเกิด	วันอังคารที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๐๔
การศึกษา	วิทยาศาสตรบัณฑิต (ศึกษาศาสตร์ - พลศึกษา) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ นิเทศศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
ประวัติการทำงาน	อาจารย์ ๑ ระดับ ๓ กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ สารวัตรนักเรียนและนักศึกษา กรมพลศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ นิติกร กรมพลศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ นิติกรเชี่ยวชาญ สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาบุคลากรการพลศึกษาและการกีฬา กรมพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

สรุปย่อ

ลักษณะวิชาสังคมจิตวิทยา

เรื่อง	แนวทางการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของส่วนราชการกรณีผู้ต้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย		
ผู้วิจัย	นายพัชระ ตั้งพานิช	หลักสูตร วปอ.	รุ่นที่ 59
ตำแหน่ง	ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาบุคลากรการพลศึกษาและการกีฬากรมพลศึกษา		

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เดิมการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ส่วนราชการ ก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะมีผลบังคับใช้ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539) เมื่อส่วนราชการมีความจำเป็นต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อผู้ที่จะต้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ ศาลจะนำหลักกฎหมายลักษณะละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 420 – มาตรา 452) มาบังคับใช้ โดยมาตรา 420 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหาย ถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” และหากมีการแจ้งให้บุคคลที่ต้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนชำระค่าสินไหมเป็นจำนวนเงินที่ต้องชำระให้แก่ส่วนราชการแล้ว มีการฟ้องหรือปิดพินัยไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามที่ส่วนราชการแจ้ง ส่วนราชการจะขอความอนุเคราะห์สำนักงานอัยการสูงสุด มอบหมายพนักงานอัยการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลโดยเป็นโจทก์ยื่นฟ้องบุคคลดังกล่าวเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจ เพื่อขออำนาจศาลบังคับให้บุคคลชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากกรณีที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้นหาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่างๆ เป็นเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่นำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใด ก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารงานเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตนเอง การให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคล และดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใดๆโดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้นจึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหาย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดแต่ละคน มิให้นำหลักกฎหมายนี้รวมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูน

ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งหากมีกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดไม่ว่าต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐนั้น จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เท่านั้น แต่ในเรื่องที่วิจัยนี้ จะกล่าวเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดถึงแก่ความตายเท่านั้น โดยเมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐจะนำคดีไปฟ้องศาลไม่ได้ ซึ่งศาลจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยให้เหตุผลว่าเป็นกรณีที่ศาลไม่จำเป็นต้องออกบังคับ ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐในฐานะฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งได้เอง โดยเฉพาะหนี้เงินเมื่อหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินและเมื่อถึงกำหนดชำระแล้วไม่มีการชำระ หน่วยงานของรัฐก็มีหนังสือเตือนให้ชำระ โดยกำหนดระยะเวลาแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นถึงแก่ความตาย จึงไม่มีสถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้างต้นได้ ซึ่งอาจทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย โดยไม่สามารถได้รับการชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของส่วนราชการ กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการถึงแก่ความตาย
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของส่วนราชการ กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการถึงแก่ความตาย
3. เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของส่วนราชการ กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการถึงแก่ความตาย

ขอบเขตของการวิจัย

แนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของส่วนราชการ กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการถึงแก่ความตาย วิเคราะห์ผลการดำเนินการและปัญหาที่เกิดขึ้น โดยวิเคราะห์เนื้อหา ปัญหาที่เกิดขึ้นในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของส่วนราชการ กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการถึงแก่ความตาย ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ ตำรากฎหมาย งานวิจัย บทความทางวิชาการ ตลอดจนคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย

๑. กรณีอายุความการใช้บังคับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและกรณีอายุความสะดุดหยุดลง

การใช้บังคับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐ วรรคสอง กำหนดอายุความสองปีนับแต่หน่วยงานรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย และหากหน่วยงานเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วมีความเห็นว่าจะต้องรับผิด สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ส่วนสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือภายในสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทั้งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐ วรรคสอง และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ เจ้าหน้าที่แห่งสิทธินั้น จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความตามที่กฎหมายกำหนด มิฉะนั้นสิทธิเรียกร้องย่อมขาดอายุความ

๒. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นหลักการที่ใช้ในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองไม่ให้ขัดต่อกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันอยู่กับกฎหมายและจะกระทำการใด ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น กล่าวคือ การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่แสดงออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องมีฐานอำนาจทางกฎหมายรองรับ ซึ่งรวมถึงการพิจารณาทางปกครองตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาดำเนินการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ และความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ โดยให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นเพื่อสอบสวนให้ทราบว่า เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือต่อบุคคลภายนอกหรือไม่เป็นการกระทำให้การปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ จำนวนค่าเสียหายเป็นจำนวนเท่าใด ในกรณีที่เกิดการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วนความรับผิดเป็นอย่างไร และความเสียหายที่เกิดขึ้นหน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องด้วยหรือไม่ และเมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะวินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้ใดต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด จากนั้นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังพิจารณาตรวจสอบ ตามข้อ ๑๗ วรรคสองที่บัญญัติว่า “ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ” และเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาตรวจสอบเสร็จแล้ว ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการ ตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้วให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ แต่ใน

กรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการ ให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง” กล่าวคือ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณามีความเห็นใดๆ ออกมาแล้ว ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังเท่านั้น โดยที่ผู้แต่งตั้งไม่อาจดำเนินการออกคำสั่งเป็นอย่างอื่นที่แตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังได้

จากบทบัญญัติข้อ ๑๗ ข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะเห็นได้ว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณา

กรณีคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นี้ เป็นคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้มีการชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ต้องมีหนังสือเตือนเพื่อให้มีการชำระภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๗ วัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ โดยใช้วิธีการยึด อายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะพิจารณาโดยใช้เหตุผลใด ๆ วัตถุประสงค์สุดท้ายก็เพื่อให้การบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนเป็นไปอย่างรวดเร็วโดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล ในส่วนของการบังคับทางปกครองก็มีแนวทางปฏิบัติกำหนดไว้เฉพาะการบังคับทางปกครองในด้านภาษีอากรเท่านั้น แต่แนวทางของการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีเพียงกำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่า "วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

กรณีที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายออกกฎออกคำสั่ง หรือกระทำการอื่น หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครองนั้น ปัญหาคือ แต่เดิมศาลปกครองไม่รับคำฟ้องของหน่วยงานไว้พิจารณาโดยอ้างว่า หน่วยงานของรัฐไม่มีสิทธิฟ้องคดี เนื่องจากสามารถออกคำสั่งทางปกครองและใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ได้อยู่แล้ว จึงไม่ต้องมีคำบังคับของศาลตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันศาลปกครองผ่อนคลายนโยบายในการรับฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าวไป ดังคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๒/๒๕๔๐ ซึ่งวินิจฉัยว่า สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในฐานะส่วนราชการผู้เสียหายและได้ใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลขอความอนุเคราะห์อัยการสูงสุดมอบหมายพนักงานอัยการฟ้องคดีเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ ศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยให้เหตุผลว่าสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในฐานะผู้ฟ้องคดีสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง บังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ กับกองมรดกของเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวได้ กรณีนี้จึงถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล

ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จึงมิใช้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาในลักษณะเดียวกันกับคดีระหว่างกรมศุลกากร ผู้ฟ้องคดี นาย ป.ในฐานะทนายทโดยธรรมของนาย ก. ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งส่วนราชการทั้งสองแห่ง ในฐานะผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลาง โดยศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ฟ้องคดีกระทำการทุจริตเบียดบังเงินงบประมาณไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และของผู้อื่นทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีที่กระทำละเมิดแล้วแต่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระ จึงได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ชำระค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และได้แต่งตั้งคณะกรรมการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าสินไหมทดแทนแล้ว แต่ไม่ปรากฏทรัพย์สินที่จะดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ต่อมาเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวได้ถึงแก่กรรม ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะทนายทโดยธรรมชำระหนี้แทนเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะเจ้ามรดก โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะทนายทโดยธรรมของเจ้าหน้าที่ ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นคำบังคับตามมาตรา ๗๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลจึงรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ จึงได้มีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองกลาง เป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี ร่วมกันหรือแทนกัน ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำฟ้อง พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันทำละเมิดเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ แต่ทั้งนี้ไม่เกินจำนวนทรัพย์สินมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในฐานะเจ้ามรดกที่ตกทอดแก่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะทนายทโดยธรรมผู้มีสิทธิรับมรดกตาม มาตรา ๑๗๓๔ และมาตรา ๑๗๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้หากศาลมีคำพิพากษา ให้ส่วนราชการผู้ฟ้องชนะคดี ศาลปกครองอาจมีคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

๓. การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิด ถึงแก่ความตาย

ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นความเสียหายที่เกิดต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐ การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอดีตนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นทุกประการ สาเหตุดังกล่าวทำให้

เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าใช้ดุลพินิจหรือดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ อันส่งผลในทางลบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขโดยตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดขึ้นใหม่ โดยให้รับผิดเฉพาะกรณีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามสัดส่วนแห่งการกระทำความผิดเท่านั้นแต่ด้วยภารกิจในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามพัฒนาการของประเทศ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจนั้นอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐได้กรณีความเสียหายที่เกิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งอาจจะเป็นกระทรวงทบวง กรม หน่วยราชการส่วนภูมิภาค หน่วยราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด ตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ ลักษณะ ๒ ว่าด้วยละเมิด ในการใช้สิทธิเรียกร้องทั้งสองกรณีดังกล่าว กฎหมายกำหนดอายุความไว้ว่าอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนและในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดอายุความการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว มีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง การกำหนดอายุความดังกล่าวได้พบปัญหาว่าส่วนราชการได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้ออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่รายอื่นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว แต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบถึงความตาย ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๒๔ วางหลักเกณฑ์เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย หน่วยงานต้นสังกัดของผู้กระทำความผิดต้องรีบแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องวินิจฉัยให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ให้รับดำเนินการตามระเบียบนี้โดยอนุโลมเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็วและระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก ในกรณีที่ผู้แต่งตั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดแก่หน่วยงานของรัฐให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือทายาทต่อไป และการฟ้องคดีมรดกห้ามมิให้ฟ้องเมื่อพ้นกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่เจ้ามรดกตาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๗๕๔

๔. มาตรการในการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดและปฏิบัติงานในสังกัดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ต้องบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังกล่าว ซึ่งบางหน่วยงานก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้บรรลุผล แต่บางหน่วยงานก็ไม่สามารถบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ อาจจะสาเหตุเนื่องมาจากการขอสืบทรัพย์สินจากหน่วยงานต่างๆ ขาดการให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทำให้ขั้นตอนการบังคับทางปกครองล่าช้าเกิดผลเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ อีกทั้งยังสุ่มเสี่ยงต่อการขาดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอีกด้วย ซึ่งส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายดังกล่าวโดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอาจจะตกเป็นผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแทนผู้กระทำผิดที่แท้จริงได้ ปัญหา

ดังกล่าวข้างต้นยังพบปัญหาอีกว่าในกรณีมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ในสังกัด หากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนความเสียหายถึงแก่ความตาย แนวทางในการปฏิบัติในการใช้สิทธิเรียกร้องและการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะปฏิบัติอย่างไร

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองในการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือต่อบุคคลภายนอกที่ยังไม่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม แม้จะมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จำนวนหลายฉบับ อาทิเช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ หรือพระราชกฤษฎีกากำหนดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ พ.ศ.๒๕๔๐ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ที่ตราขึ้นเพื่อช่วยเหลือให้ความเป็นธรรมแก่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ยึดถือปฏิบัติตาม แต่ก็ยังคงประสบปัญหาทางกฎหมายอยู่หลายประการ อาทิเช่น กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชำระหนี้แทนไปแล้ว หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจเพียงแจ้งเตือนให้เจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำละเมิดชำระเงินให้ครบถ้วนตามจำนวน และเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ชำระหนี้ครบตามจำนวนก็เป็นอันสิ้นสุด แต่ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชำระก็ จะต้องไปใช้มาตรการทางการปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน แต่เดิมความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ อยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด โดยดำเนินการเช่นเดียวกับความรับผิดทางละเมิดของเอกชนธรรมดาทั่วไป อย่างไรก็ตาม การนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ใช้บังคับกับความสัมพันธ์ ระหว่างเอกชนกับเอกชนมาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐนั้น ถือเป็นกรณีไม่เหมาะสม เพราะในบางกรณีอาจเกิดความไม่เป็นธรรมทั้งต่อผู้เสียหายและต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ปัจจัยสำคัญของปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้น สามารถแก้ไขได้ด้วยการจัดให้มีวิธีการที่ชัดเจนเป็นการเฉพาะโดยบัญญัติเป็นกฎหมาย ต่อท้ายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ นอกจากนี้ ปัญหาสถานะหรือลำดับศักดิ์ของมาตรการบังคับทางปกครองในการยึดอายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐ ควรกำหนดเพิ่มเติมในมาตรา ๕๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ให้คำสั่งทางปกครอง มีศักดิ์เสมือนเป็นคำสั่งหรือมาตรการที่ออกโดยศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยมีหน่วยงานกลางเฉพาะ เช่น กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม เป็นผู้ดำเนินการ และในส่วนของกรณียึดอายัดและขายทอดตลาด ทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลภายนอกนั้น ให้คำสั่งหรือมาตรการบังคับทางการปกครองมีผลผูกพันถึงสิทธิของผู้ตกอยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครองที่มีต่อบุคคลภายนอกได้ โดยไม่ต้องฟ้องบังคับคดีใหม่ ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นควรเพิ่มเป็นบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๕๗

๕. การใช้สิทธิเรียกร้องของส่วนราชการในชั้นศาล

๕.๑ ในส่วนที่ขอความอนุเคราะห์พนักงานอัยการดำเนินคดีให้ ปัญหาการใช้สิทธิเรียกร้องของส่วนราชการ สำหรับการดำเนินคดีในชั้นศาล ซึ่งมีปัญหาตั้งแต่การที่ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ในคำสั่งของศาลในระยะแรก ๆ ที่มีปัญหาในการใช้สิทธิเรียกร้องของส่วนราชการต่อทายาทของผู้ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน โดยศาลให้เหตุผลว่าส่วนราชการในฐานะผู้บังคับคดีสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กับกองมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้ กรณีจึงถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี ไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล

ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งจะต้องมาดำเนินการจัดเตรียมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อทักล้างคำสั่งดังกล่าว และขอให้พนักงานอัยการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของศาลชั้นต้นต่อไป

๕.๒ สำหรับการดำเนินคดีปกครองโดยส่วนราชการ เนื่องจากมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ ได้กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีในคดีปกครอง หากมีเจ้าหน้าที่ หรือนิติกรที่มีความรู้ความสามารถอยู่แล้ว และประสงค์จะดำเนินคดีปกครองเอง ก็ให้ดำเนินคดีปกครองเองจนถึงที่สุด โดยปกติส่วนราชการจะมีนิติกรที่มีประสบการณ์ในการดำเนินคดีปกครองจำนวนไม่มาก และระยะเวลาในการฟ้องคดีมรดกมีอายุความค่อนข้างสั้น กล่าวคือเพียงหนึ่งปีนับแต่เจ้ามรดกตาย ประกอบกับกว่าจะได้รับเรื่องให้ดำเนินคดีในแต่ละเรื่องแต่ละสำนวนก็เป็นระยะเวลากระชั้นชิดใกล้ขาดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องแทบทั้งสิ้น จึงเป็นการสุ่มเสี่ยงที่ผู้ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองในลักษณะดังกล่าว จะพลาดพลั้งและอาจต้องตกเป็นผู้รับผิดชอบผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ หากคดีขาดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง เนื่องจากไม่สามารถยื่นคำฟ้องได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

๕.๓ ประการต่อมาเป็นปัญหาในการรวบรวมข้อเท็จจริงเพื่อโต้แย้งคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งจะมีประเด็นต่อสู้ที่เป็นสาระสำคัญในสองเรื่อง ดังนี้

ก. ประเด็นที่อ้างว่าไม่มีทรัพย์สินมรดกของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตกทอดมาสู่ผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น

ประเด็นดังกล่าว ผู้รับมอบอำนาจให้ดำเนินคดีจะต้องประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสืบหาทรัพย์สินที่เป็นของผู้ต้องชดใช้สินไหมทดแทนในฐานะเจ้ามรดก หรือที่เจ้ามรดกเป็นเจ้าของร่วมอยู่ด้วย โดยถ้าหากเป็นอสังหาริมทรัพย์ก็จะสามารถดำเนินการรวบรวมเอกสารกรรมสิทธิ์จัดส่งประกอบคำคัดค้านคำให้การไปให้ศาลพิจารณา แต่โดยส่วนมากจะประสบปัญหาที่หน่วยงานเจ้าของผู้ครอบครองข้อมูลดังกล่าว ไม่ยอมให้ความร่วมมือในการเปิดเผยข้อมูลการถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยอ้างว่าส่วนราชการไม่มีอำนาจขอให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ซึ่งเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ยกเว้นตามหมายศาลที่ขอให้เปิดเผยซึ่งมีบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญารองรับ

ข. ประเด็นข้อต่อสู้ข้อกฎหมายตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า “การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในกรณีดังกล่าวไว้แล้ว เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด ประกอบกับบทบัญญัติตามความในมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า “การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงินถ้าถึงกำหนดเวลาแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน” บทบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะ ตามข้อยกเว้นของมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

และพ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินตามคำสั่ง หน่วยงานของรัฐจึงอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามส่วนที่ ๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้เป็นกรณีเฉพาะ

ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้บังคับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตาย ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา เพื่อให้การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตายเป็นไปตามเจตนารมณ์ ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ต่อกองมรดกหรือทายาทของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ ซึ่งมีหน้าที่ต้องชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการตามมูลละเมิดที่เกิดขึ้น แต่ทั้งนี้ไม่เกินจำนวนทรัพย์สินมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในฐานะเจ้ามรดกที่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิได้รับมรดก โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

๑. ขอให้แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความการใช้บังคับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย จากกองมรดกหรือทายาทของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยเมื่อส่วนราชการผู้เสียหายใช้สิทธิออกคำสั่งให้กองมรดกหรือทายาทของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อดำเนินการชำระหนี้แล้ว เท่ากับเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหน้าที่ซึ่งมีลักษณะในทำนองเดียวกับการฟ้องคดี ซึ่งเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง

๒. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ควรมีหน่วยงานกลางโดยเฉพาะที่ทำหน้าที่ยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อชำระหนี้ให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการเป็นอย่างมาก โดยให้มีลักษณะคล้ายกับกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีหน้าที่บังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม

๓. ปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในการถือครองทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ ควรเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ โดยให้หน่วยงานที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการถือครองทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ ทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐและเอกชน มีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้ส่วนราชการที่ใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการสืบหาทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป