

# ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่<sup>1</sup>

วิรัชญา กาพย์แก้ว<sup>2</sup>

เนื่องจากแต่เดิมแนวความคิดที่ว่า ผู้ใช้อำนาจของรัฐ หรือประมุขของรัฐ ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบในการกระทำของรัฐ ด้วยเหตุที่ว่าแต่เดิมมีการจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ แต่ต่อมาความก้าวหน้าของสังคมที่ใช้อำนาจรัฐมีการขยายขอบเขตในมุมกว้าง มีการลดการจำกัดบทบาทและอำนาจหน้าที่โดยกระจายอำนาจจัดทำในรูปแบบของหน่วยงาน สำหรับขยายบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อส่วนรวมของประเทศมากยิ่งขึ้น โดยที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลย่อมไม่สามารถดำเนินการจัดบริการสาธารณะเองได้ แต่กระทำการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประเทศ โดยหน่วยงานของรัฐต่างๆ เป็นผู้รับผิดชอบ และมีเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้นๆ เป็นผู้ปฏิบัติที่มีบทบาทสำคัญ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จ

แต่ในบางครั้งการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐ อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐเอง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม หากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ทำให้เกิดความเสียหายและเข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อกำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ โดยมีเจตนารมณ์มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบตามสมควร และป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่กระทำการใดในอำนาจหน้าที่ที่ส่งผลเสียต่อทางราชการ อันจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้แก่รัฐ

อย่างไรก็ดี กรณีที่มีการพิจารณาแล้ว เห็นว่า เจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติไปโดยในหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นสามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่แล้วเกิดความเสียหาย ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากการรวบรวมและศึกษาถึงความหมาย ประวัติ แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และการอุทธรณ์

---

<sup>1</sup>บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และรองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์

<sup>2</sup>นักศึกษาปริญญาโทหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง วิทยาเขตบางนา

คำสั่งทางปกครอง รวมถึงศึกษาบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่าในกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่ง นับว่ายังเกิดปัญหาบางประการที่มีความไม่ชัดเจน และควรมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งสามารถนำหลักการหรือแนวคิดทางกฎหมายมาพัฒนาให้กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีความชัดเจน รวดเร็ว และเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต โดยสามารถวิเคราะห์ปัญหาได้ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่งเกี่ยวกับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกับคำสั่งทางปกครอง

ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออก “คำสั่ง” เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นการละเมิดซึ่งปฏิบัติไปตามหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกแล้ว หน่วยงานรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ ตามมาตรา 8 และกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเสียเอง ตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 โดยแต่เดิมได้มีปัญหาโต้แย้งทางวิชาการว่า “คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน” ตามมาตรา 12 เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ โดยนักวิชาการส่วนหนึ่งเห็นว่า คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง เพราะคำสั่งทางปกครองต้องมีพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน แต่กรณีละเมิดเกิดจากนิติเหตุซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในทางแพ่ง เช่นนี้ คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 อาจถือได้ว่าเป็นเพียงหนังสือแจ้งให้ชำระเงินทางแพ่งเท่านั้น ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด

แต่ในปัจจุบันได้เป็นที่ประจักษ์แล้ว ตามแนวคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ซึ่งพิเคราะห์ว่า คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นคำสั่งทางปกครอง โดยการพิจารณาจากคำสั่งตามมาตรา 12 ที่มีองค์ประกอบครบตามคำนิยามของ “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวที่ว่า คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ นับว่ายังเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ และความเข้าใจที่ไม่ชัดเจน เหตุเพราะคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ออกโดยผู้แต่งตั้งหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และการเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในเรื่องของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ยังมีวิธีการปฏิบัติที่ไม่ชัดเจนและไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายบางประการ

ประเด็นปัญหาที่สองเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานต้นสังกัด ที่ต้องดำเนินการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดกระบวนการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยสรุปได้ว่า เมื่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเสร็จในเรื่องการพิจารณาความเสียหายจะต้องมีการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้หรือไม่ จะยังไม่มีมีการแจ้งการวินิจฉัยสั่งการให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ แต่ต้องส่งสำนวนการสอบสวนภายใน 7 วัน นับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังพิจารณาตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศว่าไม่ต้องรายงานไว้เพื่อตรวจสอบ ตามข้อ 17 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ. ศ. 2539 ทั้งนี้ เมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็นอย่างไร หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการออกคำสั่งตามความเห็นนั้น ตามข้อ 18 ระเบียบฉบับเดียวกัน

จากกระบวนการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จะเห็นได้ว่า ในกรณีที่มีการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังซึ่งเปรียบเสมือนเป็นองค์กรตรวจสอบ เมื่อมีความเห็นแล้ว ผลดังกล่าวย่อมผูกพันให้หน่วยงานต้นสังกัดมีคำสั่งตามความเห็นขององค์กรตรวจสอบนั้นๆ หรือหากมีความเห็นที่แตกต่างจากองค์กรตรวจสอบ ย่อมเสนอให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมไว้ในสังกัดให้ปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง จึงเห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐย่อมผูกพันให้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังผู้ใช้อำนาจตามที่กล่าวไปในข้างต้น

ดังนั้น จึงพิเคราะห์ได้ว่า หากหน่วยงานต้นสังกัดได้รับแจ้งผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังก่อนมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ย่อมต้องวินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง หรือในกรณีที่ได้นำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไปแล้วก่อนที่จะได้รับแจ้งผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง เนื่องจากมีกำหนดอายุความในการโต้แย้งเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 9 หากปรากฏว่ากระทรวงการคลังมีความเห็นแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของหน่วยงานต้นสังกัดหรือผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หน่วยงานต้นสังกัดย่อมต้องผูกพันในคำวินิจฉัยนั้นให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยที่การให้เหตุผลหรือข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในคำอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ผู้อุทธรณ์จะไม่ได้ปรากฏต่อกระทรวงการคลัง หน่วยงานที่จะพิจารณาตรวจสอบและให้ความเห็นต่อหน่วยงานของรัฐ เพราะไม่มีข้อบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้ต้องส่งคำอุทธรณ์ดังกล่าวไปยังกระทรวงการคลัง มีเพียงข้อแนะนำในการปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งไม่ได้บังคับผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามแต่ตามข้อกฎหมาย โดยที่ความเห็นดังกล่าวของกระทรวงการคลังย่อมผูกพันให้ผู้แต่งตั้งซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เช่นนี้ จึงเห็นได้ว่าในการปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดย่อมไม่เกิดความชัดเจนและเป็นปัญหาในทางปฏิบัติจริง

ประเด็นปัญหาที่สามเกี่ยวกับการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง

สำหรับการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ในการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองนี้ กำหนดว่า จะต้องมีการปฏิบัติตามขั้นตอนให้ครบถ้วนก่อนจึงจะสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ ในส่วนของการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ได้มีกฎหมายกำหนดวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ หากผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ หากไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ย่อมทำให้สิทธิในการนำคดีขึ้นสู่ศาลของผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองสิ้นไป เพราะไม่ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดขึ้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย

แต่เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า อำนาจที่แท้จริงในการพิจารณาออกคำสั่งเป็นของกระทรวงการคลังตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ให้อำนาจให้กระทรวงการคลัง พิจารณา ตรวจสอบ และให้ความเห็น โดยให้หน่วยงานต้นสังกัดมีความเห็นตามกระทรวงการคลัง หรืออาจกล่าวได้ว่ากระบวนการให้ผู้ทูลเกล้าฯ คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นกระบวนการที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติให้ครบทุกขั้นตอน เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งจึงจะสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ โดยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐย่อมต้องผูกพันสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยจะเห็นได้ว่าเป็นกระบวนการขั้นตอนที่กำหนดขึ้นเพื่อปฏิบัติให้ครบถ้วนจึงจะสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ ซึ่งถือว่าเป็นการทำให้การพิจารณาและการใช้สิทธิอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งเป็นไปโดยล่าช้า

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามที่กล่าวไปข้างต้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

ปัญหาที่หนึ่งเกี่ยวกับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกับคำสั่งทางปกครอง

ผู้ศึกษาเห็นควรมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกับคำสั่งทางปกครองโดยเห็นควรเสนอให้มีการเพิ่มบทบัญญัติกฎหมายในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เกี่ยวกับ “คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน” เป็น “คำสั่งทางปกครองชนิดพิเศษ” ที่แตกต่างจากคำสั่งทางปกครองแบบทั่วไป เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแนวทางการปฏิบัติในการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว เพราะคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีการบังคับใช้ต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติในอำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจ เพียงแต่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่ส่งผลให้ทางราชการได้รับความเสียหาย

นอกจากนี้ เห็นควรเพิ่มบทบัญญัติในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยเพิ่มในวรรค 2 ว่า “การออกคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือตามกฎหมายที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้” เพื่อให้คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะได้มีหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจน

ปัญหาที่สองเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานต้นสังกัดที่ต้องดำเนินการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

เนื่องจากก่อนที่จะมีการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะต้องมีการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีการกำหนดให้ ก่อนที่ผู้แต่งตั้งซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจะออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบและให้ความเห็น โดยที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้น ต้องวินิจฉัยสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนและวิธีปฏิบัติที่เป็นธรรม ดังนี้

1. เห็นควรแก้ไขมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้ “สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย” ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรเพิ่มระยะเวลาในการกำหนดอายุความให้มากกว่า 1 ปี เป็นภายใน 2 ปี เพื่อที่ขณะกระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็น หน่วยงานของรัฐจะได้ไม่ต้องเร่งออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพราะเกรงว่าจะขาดอายุความตามมาตรา 9 ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่ทั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งจะได้รับคำสั่งที่มีการผ่านความเห็นมาจากกระทรวงการคลังแล้ว และประโยชน์ต่อหน่วยงานในการดำเนินการด้วยความเป็นธรรมและถี่ถ้วน เพราะไม่ต้องเกรงว่าคดีจะขาดอายุความ

2. เห็นควรเพิ่มบทบัญญัติ ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หลังจากที่กระทรวงการคลังมีความเห็นดังกล่าวแล้ว เห็นควร เพิ่มบทบัญญัติให้การอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น มีการส่งผลคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เพื่อประกอบการวินิจฉัยให้ความเห็น เพราะความเห็นของกระทรวงการคลังย่อมผูกพันการวินิจฉัยสั่งการของหัวหน้าส่วนราชการ โดยเพิ่มบทบัญญัติให้ ข้อ 18 วรรค 1 ตอนท้าย ว่า “หากมีการอุทธรณ์คำสั่งที่หน่วยงานวินิจัยสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ส่งคำอุทธรณ์ดังกล่าวให้กระทรวงการคลังให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง เพื่อผู้แต่งตั้งจะได้วินิจฉัยตามความเห็นของกระทรวงการคลังต่อไป

ปัญหาที่สามเกี่ยวกับการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง

ตามกฎหมายไทยในการนำคดีพิพาทขึ้นสู่ศาล เกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จำเป็นต้องมีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามขั้นตอนของกฎหมายให้ครบถ้วนก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล โดยการกำหนดการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเพียงขั้นตอนที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ปฏิบัติให้ครบถ้วนเพื่อสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้เท่านั้น เพราะอำนาจที่แท้จริงในการพิจารณาให้ความเห็นเพื่อให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเป็นของกระทรวงการคลัง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ดังนั้น จึงเห็นควรมีการเพิ่มบทบัญญัติไว้ในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยเพิ่มไว้ในวรรคท้าย “กรณีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ผ่านความเห็นของกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาตรวจสอบ ให้สามารถอุทธรณ์คำสั่งเช่นว่านี้ได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือสามารถนำคดีสู่ศาลได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 42 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองหรือวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทางใดทางหนึ่ง”

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มบทบัญญัติของกฎหมายในการนำคดีขึ้นสู่ศาลในกรณีของการเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเรียกเป็นการทั่วไปว่า อุทธรณ์ต่อศาล เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว โดยเพิ่มเป็นอีกหนทางหนึ่งในการให้ความเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการนำคดีทุกเรื่องอุทธรณ์ต่อศาลทั้งหมดเห็นควรให้นำคดีขึ้นสู่ศาล เฉพาะกรณีที่การออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานวินิจฉัยสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขบทบัญญัติตามข้อเสนอแนะที่ 2 ได้

## เอกสารอ้างอิง

### หนังสือ

จิต เศรษฐบุตร .หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด พิมพ์ครั้งที่ . 4โครงการตำรา . และเอกสารประกอบ  
การสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

ชาญชัย แสวงศักดิ์ .กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจาก  
ความรับผิด . พิมพ์ครั้งที่ 10 . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน ,2560.

ชาญชัย แสวงศักดิ์ และมานิตย์ วงศ์เสรี . ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญา  
ทางปกครอง . กรุงเทพมหานคร , สำนักพิมพ์วิญญูชน :2541 .



นันทวัฒน์ บรมานันท์ .กฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร . : สำนักพิมพ์วิญญูชน ,2555.

เพ็ง เพ็งนิต .คำอธิบาย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดและ (ฉบับย่อ)ความรับผิด .บ.ร.

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จีรรัชการพิมพ์ : กรุงเทพมหานคร . , 2548.

ฤทัย หงส์ศิริ .“การทบทวนคำสั่งทางปกครอง.” ใน รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครอง พ.ศ.2539สำนักพิมพ์ : กรุงเทพมหานคร . มวิญญูชน ,2541.

สวัสดิการกรมบัญชีกลาง .คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ .ศ.ฉบับสมบูรณ์ พ)2556 (

พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร . : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ,2556.

สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์ . คู่มือสอบกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 14 กรุงเทพมหานคร . :

สำนักพิมพ์วิญญูชน ,2563.

สำนักงานอัยการสูงสุด .ข้อเสนอแนะการดำเนินคดีปกครอง สำหรับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2560 พิมพ์ครั้งที่ 2 .

กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด ,2560.

อนุชา สุนสวัสดิกุล .แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ปัญหา :

ในทางปฏิบัติและหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง นนทบุรี . : วิทยาลัย

พัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า , 2551.

## บทความ

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ,“บันทึกเรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เอกสารประกอบ)

การพิจารณาคำร้องทุกข์ของนายวิชัย วิทยากุล. (” ใน วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 5 .ศ.พ , 2529 .

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ .“ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิด

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ .” ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net)

เล่ม 11 , 2556.

ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง .“สรุปหลักกฎหมายและแนวทาง

การคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด.” 2552.

สะท้อน ชูสกุล .“พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539. ” ใน สารสำคัญของ

ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ .

กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา , 2540.

### วิทยานิพนธ์

กุลธิดา วุฒิสารวัฒนา .“ปัญหาทางกฎหมายในการเยียวยาผู้เสียหายที่ถูกกระทำละเมิดจนร่างกายพิการ.”

วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต , มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ,2558 .

มนัสชนก สวัสดิ์วงษ์ ศึกษากรณีลูกหนี้ : ปัญหาทางกฎหมายการบังคับทางปกครอง" . ี่เป็นบุคคล  
ถึ ม ถ ะ ถ ำ ย "

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม ,, 2554 .

อุทัย วงศ์วรพฤษ .“ค่าสินไหมทดแทน .ศึกษากรณีเสียความสามารถประกอบกรงาน :” วิทยานิพนธ์  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต ,คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2545.

### รายงานวิจัย

จิตรตรา ชันเงิน .รายงานการศึกษา เรื่อง กรุงเทพมหานคร .”ละเมิด“: กองกฎหมายและคดี สำนักงาน  
คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ,2558.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ . รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิด  
อย่างอื่นของฝ่ายปกครอง . กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง ,2548 .

### กฎหมาย

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ .ศ.2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ .ศ.2539

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ .ศ.2542

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด  
ของเจ้าหน้าที่ พ .ศ .2539