

# ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่<sup>1</sup>

น้ำฝน เกรือแก้ว<sup>2</sup>

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้บังคับเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จนถึงปัจจุบันได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลากว่า 10 ปี เมื่อมองในมุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้นสมดังเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ต้องการให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่พอสมควรทั้งในด้านเนื้อหาของตัวบทกฎหมายและการบังคับใช้ของผู้ปฏิบัติ ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามีปัญหาหลายประการที่อาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังได้ไม่มากนักน้อย กล่าวคือ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความเป็นธรรมจากผลของกฎหมายฉบับดังกล่าวแต่ในอีกด้านหนึ่งรัฐต้องสูญเสียงบประมาณไปจากการตกเป็นพัวจากหนี้ที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดไว้

ปัญหาในประเด็นต่างๆที่ได้กล่าวไปในบทที่ผ่านมานั้นผู้บังคับใช้กฎหมายสมควรที่จะต้องตระหนักในปัญหาที่เกิดขึ้นว่าการพิจารณาหรือดำเนินการในเรื่องต่างๆเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ คือ การที่จะต้องดำเนินการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างสมบูรณ์ การให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ มิได้หมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในจำนวนน้อยที่สุด โดยผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องบังคับใช้กฎหมายตามความเป็นธรรมที่อยู่ในกรอบของกฎหมายที่ได้วางไว้ จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อหน่วยงานของรัฐในอันที่จะบังคับใช้กฎหมายความรับผิดทางละเมิดให้เกิดประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ในด้านที่หน่วยงานของรัฐควรจะได้รับการชดเชยเงินจากเจ้าหน้าที่จากความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐได้รับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่อาจได้รับการชดเชยหนี้จากเจ้าหน้าที่ได้นั้นรัฐย่อมได้รับผลกระทบโดยตรงต่องบประมาณของประเทศที่ต้องสูญเสียไป โดยอาจสรุปปัญหาที่เกิดขึ้นได้ดังนี้

---

<sup>1</sup>บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์ ดร. สมชัย ศิริสมบูรณ์เวช และกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ กำธร กำประเสริฐ และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล.

<sup>2</sup>นักศึกษาระดับปริญญาโทหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติจังหวัดบุรีรัมย์.

## 1. ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ปัญหาเรื่องการวินิจฉัยการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่นั้น เป็นปัญหาหลักที่มีส่วนสำคัญมากในอันดับต้นๆ เนื่องจากเป็นข้อที่จะชี้ให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ดังนั้นหากผู้บังคับบัญชาใช้กฎหมายพิจารณาข้อกฎหมายผิดพลาดไปก็จะมีผลกระทบต่อทั้งตัวเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ผู้บังคับใช้กฎหมายยังวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและการวินิจฉัยที่คลาดเคลื่อนมีผลทำให้หน่วยงานของรัฐเสียประโยชน์จากการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

วิธีการที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่วินิจฉัยในประเด็นของการกระทำที่เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้นเป็นไปอย่างถูกต้องตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือมีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศนั้น อาจต้องยอมรับว่าคงไม่อาจดำเนินการด้วยวิธีอย่างใดอย่างหนึ่งให้ได้ผลตามที่ประสงค์ได้ เนื่องจากปัญหาของเรื่องดังกล่าวเกิดจากการใช้ดุลพินิจ ซึ่งยากต่อการควบคุมได้ แต่อย่างไรก็ดี เพื่อมิให้มาตรฐานในการวินิจฉัยในประเด็นเรื่องดังกล่าวแตกต่างกันเกินสมควร ผู้เขียนจึงเสนอแนะวิธีการ ดังนี้

### 1) การเผยแพร่คำวินิจฉัยที่เป็นบรรทัดฐานให้หน่วยงานของรัฐเป็นแนวทาง

หน่วยงานหลักที่อาจจะถือได้ว่าเป็นองค์กรที่สามารถยึดถือเป็นแนวทางในการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวนี้ ได้แก่ ศาลปกครอง และกระทรวงการคลัง (คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางเพ่ง) ดังนั้นหน่วยงานของรัฐที่ได้ดำเนินการสอบสวนเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ อาจต้องตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองหรือกระทรวงการคลังว่ามีเรื่องใดที่สามารถนำมาเทียบเคียงกับเรื่องที่กำลังสอบสวนได้บ้าง ซึ่งการดำเนินการตรวจสอบว่ามีเรื่องใดของศาลปกครองหรือกระทรวงการคลังที่ได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องใกล้เคียงกับเรื่องที่ตรวจสอบนั้นอาจมีอุปสรรคในวิธีการค้นหาข้อมูลดังกล่าว ดังนั้นศาลปกครองหรือกระทรวงการคลังก็อาจต้องให้ความสำคัญกับการเผยแพร่คำวินิจฉัยของตนในเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ด้วยช่องทางต่าง ๆ ซึ่งอาจดำเนินการด้วยวิธีการ ดังนี้

(1) ใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อสิ่งพิมพ์แล้วแต่กรณีเผยแพร่คำวินิจฉัยโดยจัดหมวดหมู่ของประเภทคดี หรือคำสำคัญในการค้นหา

(2) ออกหนังสือเวียนให้ส่วนราชการทราบแนวคำวินิจฉัยที่เป็นบรรทัดฐานแล้ว

(3) จัดฝึกอบรมให้แก่ส่วนราชการทราบ

### 2) ปรับปรุงคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความผิดทางละเมิด

สาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาที่ทำให้แนวคำวินิจฉัยในเรื่องการกระทำที่เป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่แตกต่างกันนั้น เกิดจากคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้เป็นผู้สอบสวนและให้ความเห็นต่อเจ้าสังกัดของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นว่ามีเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่เป็นจำนวนเท่าใด โดยความเห็นของ

คณะกรรมการต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แจ่มชัดและต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบด้วย ซึ่งปัจจุบันความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น พบว่าเจ้าสังกัดมักจะมีความเห็นไปในทางที่สอดคล้องกับคณะกรรมการดังกล่าวเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น บุคคลที่เจ้าสังกัดจะใช้ดุลพินิจแต่งตั้งให้มาเป็นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น โดยหลักกฎหมายปกครองทั่วไปแล้วจะต้องแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นกลาง ไม่มีความเกี่ยวข้องกับเหตุละเมิดที่เกิดขึ้นหรืออาจอยู่ในข่ายที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ข้อสำคัญที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดไว้ คือ การกำหนดให้คณะกรรมการต้องประกอบไปด้วยผู้ที่มีความรู้ความสามารถในทางกฎหมายเป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วย ซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการทำความเห็นว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ดังนั้น ในอนาคตหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจึงควรกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้มีบุคคลที่มีความรู้ทางกฎหมายร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย

โดยสรุปปัญหาดังกล่าวมีที่มาจากความเป็นนามธรรมของคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวให้เป็นที่ไปตามกฎหมายและเป็นไปในทิศทางที่ใกล้เคียงกัน ผู้บังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ หน่วยงานของรัฐของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กระทรวงการคลังจึงควรตรวจสอบในเบื้องต้นก่อนว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีนั้นๆ สามารถเทียบเคียงกับคดีที่กระทรวงการคลังหรือศาลปกครองได้เคยวินิจฉัยไว้หรือไม่ ซึ่งการที่จะสามารถค้นหาเรื่องมาเทียบเคียงกับข้อเท็จจริงได้นั้น กระทรวงการคลังและศาลปกครองในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จะต้องมีฐานข้อมูลที่เปิดให้หน่วยงานอื่นๆ สามารถสืบค้นได้อย่างสะดวกทั้งในสื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ การจัดอบรมสัมมนา ฯลฯ

## 2. ปัญหาเกี่ยวกับอายุความ

อายุความที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จากผลของการบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมาพบว่าระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการเพื่อสอบสวนและพิจารณาว่าจะต้องมีเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ตามขั้นตอนในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่สอดคล้องกับอายุความตามบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

### อายุความ มาตรา 9

กรณีเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วโดยอายุความที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการใช้สิทธิไต่เบียดต่อเจ้าหน้าที่นั้นมีเพียง 1 ปี ซึ่งส่งผลให้ในบางกรณีหน่วยงานของรัฐเมื่อสอบสวนเสร็จแล้วผลปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน อาจไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เนื่องจากขาดอายุความ

สมควรขยายอายุความตามมาตรา 9 ออกไปจาก 1 ปี เป็น 2 ปี นับแต่หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับบุคคลภายนอก ทั้งนี้ เพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับขั้นตอนการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และทั้งนี้ เพื่อมิให้มีความล่าช้าในขั้นตอนการตรวจสอบสำนวนของหน่วยงานจึงควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังอย่างน้อยก่อนอายุความสิ้นสุดลงไม่น้อยกว่า 6 เดือน โดยจะช่วยให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการพิจารณาเรื่องความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ได้อย่างรอบคอบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถดำเนินการเรียกให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ทันภายในอายุความ

### อายุความ มาตรา 10

ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดอายุความไว้ 2 กรณี โดยแต่ละกรณีต่างมีปัญหาที่สมควรแก้ไข ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ในส่วนอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เพื่อความชัดเจนเห็นควรเสนอแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้ชัดเจนว่าในกรณีที่กระทรวงการคลังยังไม่ส่งผลการพิจารณาคืบคืนมาภายในกำหนดให้หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความ โดยไม่จำเป็นต้องรอความเห็นจากกระทรวงการคลังแต่อย่างใด

ประการที่สอง ในส่วนอายุความ 1 ปี นับแต่ออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังนั้น หากพิจารณาระยะเวลาของการใช้สิทธิเรียกร้องแล้ว จะพบว่าอายุความกรณีนี้จากผลของการบัญญัติดังกล่าวอาจเป็นอายุความที่ยาวหรือสั้นกว่าอายุความ 2 ปี ข้างต้น และมีปัญหา ดังนี้

- การกำหนดระยะเวลา 1 ปี นั้นก่อให้เกิดความสับสนในการปรับใช้จึงควรแก้ไขให้เป็น 2 ปี เช่นเดียวกับกรณีแรก

- การกำหนดให้นับอายุความ 1 ปี นับแต่ออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังนั้น อาจเกิดปัญหาว่าหากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังอายุความจะเริ่มนับได้อย่างไร ดังนั้น เพื่อความชัดเจนจึงสมควรแก้ไขการเริ่มอายุความ โดยกำหนดให้ดำเนินการภายใน 2 ปี นับแต่หน่วยงานของรัฐได้รับความเห็นของกระทรวงการคลัง

### 3. ปัญหาการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบ

ปัญหาการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดนั้นเป็นปัญหาต่อเนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยการกระทำใดมีลักษณะเป็นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับใช้กฎหมายได้พิจารณาแล้วว่าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนก็ได้ นั่น แต่อย่างไรก็ดี การลดหย่อนค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่จะต้องอยู่ภายในเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่าผู้บังคับใช้กฎหมายได้ลดหย่อนค่าสินไหมทดแทน

ให้แก่เจ้าหน้าที่โดยไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 กำหนดไว้

ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดนั้นมีที่มาจากการใช้ดุลพินิจ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาก็เป็นไปในทิศทางเดียวกับปัญหาเรื่องการพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการกระทำโดยประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยต้องใช้กระบวนการภายในฝ่ายปกครองในการชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้บริหารและ นิติกร ซึ่งหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว ได้แก่ กระทรวงการคลังหรือศาลปกครอง อาจใช้ กระบวนการภายในฝ่ายปกครองในการชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้บริหารและนิติกรหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยอาจจะออกระเบียบหรือมาตรฐานการทำงานเป็นคู่มือปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่นิติกรผู้รับผิดชอบคดี ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งเผยแพร่คำวินิจฉัยที่เป็นบรรทัดฐานให้หน่วยงานของรัฐทราบ โดยทั่วกัน เพื่อให้สามารถนำมาเทียบเคียงเป็นแนวทางในการกำหนดค่าสินไหมทดแทน

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ได้ออกแนวทางการกำหนดสัดส่วนความ รับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องใช้ประกอบการวินิจฉัย ในเบื้องต้นในเรื่องที่เกิด ขึ้นอยู่เป็นประจำแล้ว ได้แก่ การจัดซื้อ/จัดจ้างราคาแพง การตรวจการจ้าง/ตรวจรับไม่ถูกต้อง การไม่เรียก ค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้า และอุบัติเหตุ

#### 4. ปัญหาเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ปัญหาเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นควรเร่งดำเนินการ แก้ไขปัญหาเพื่อให้ความชัดเจนต่อการดำเนินการและบังคับใช้ เนื่องจากปัจจุบันเรื่องที่หน่วยงานของรัฐ ต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบและกระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วว่ามี เจ้าหน้าที่ต้องรับชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจะต้องถูกผูกพันตามความเห็นของ กระทรวงการคลังที่จะต้องไปดำเนินการออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังซึ่งรวมไปถึงการ พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย ดังนั้น ระบบการอุทธรณ์ใน ส่วนนี้จึงเป็นภาระต่อตัวเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐอันเป็นขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและไม่เกิดประโยชน์แต่ อย่างไม่ได้ ดังนั้น จึงต้องมีการทบทวนระบบการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวว่าสมควรที่จะดำเนินการต่อไปหรือไม่ ด้วยการแก้ไขกฎหมายให้เกิดความชัดเจนเพื่อให้กระบวนการทางปกครองเกิดความรวดเร็วยิ่งขึ้น

จากการศึกษาหากพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า ปัญหาสำคัญของระบบการอุทธรณ์คำสั่งที่ เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น คือ ปัญหาของการที่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งและ มีหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ไม่อาจมีอิสระในการพิจารณาอุทธรณ์ได้ด้วยเหตุที่จะต้องผูกพันตาม ความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งในส่วนนี้ส่งผลให้การพิจารณาอุทธรณ์ไม่เกิดประโยชน์และเป็นการ สร้างภาระขั้นตอนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้อุทธรณ์และหน่วยงานของรัฐซึ่งจะต้องเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์เกิน สมควร จึงมีปัญหาว่าสมควรที่จะต้องมีกรอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวหรือไม่ อย่างไรก็ตามในการพิจารณาเรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐก็ยังมีอิสระในการพิจารณาอุทธรณ์ได้หากสำนวนการ สอบสวนเรื่องนั้นๆ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐ

อาจจะพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่แล้วเปลี่ยนแปลงคำสั่งเป็นให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือลดค่าสินไหมทดแทนก็ได้ เพราะไม่ได้ถูกผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งจะเห็นว่าระบบการอุทธรณ์ในส่วนหลังก็ยังมีประโยชน์ที่จะดำเนินการต่อไป ปัญหาดังกล่าวนี้ผู้เขียนมีทางเลือกที่เป็นข้อเสนอแนะ 3 ประการ ดังนี้

(1) เมื่อพิจารณาถึงตรรกะของแนวความคิดเรื่องการอุทธรณ์แล้วจะพบว่าการอุทธรณ์นั้นเป็นส่วนหนึ่งของเรื่องการทบทวนคำสั่งทางปกครอง หรือการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหากเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบและเมื่อกระทรวงการคลังส่งความเห็นให้หน่วยงานของรัฐทราบแล้วตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 18 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและต้องผูกพันรวมไปถึงเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์ด้วยแล้ว การพิจารณาอุทธรณ์ก็หาได้มีผลเป็นการทบทวนคำสั่งหรือเยียวยาอย่างแท้จริง กลับเป็นการดำเนินการที่ไม่ก่อประโยชน์ทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐเอง ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าในส่วนนี้จึงมีการแก้ไขกฎหมายให้ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ก่อนแต่อย่างใด

(2) หากกำหนดให้มีการอุทธรณ์ต่อไปก็เห็นควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจที่จะพิจารณาอุทธรณ์ได้อย่างเป็นอิสระโดยไม่ถูกผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 18 แต่อย่างใด โดยหน่วยงานของรัฐที่วินิจฉัยแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลัง อาจมีความรับผิดชอบต่อการวินิจฉัยนั้น ๆ หากปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนว่าเป็นการวินิจฉัยที่ผิดพลาด ซึ่งแนวความคิดนี้ก็มิมีข้อเสียตรงที่ทำให้การพิจารณาของกระทรวงการคลังไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด เนื่องจากท้ายสุดเมื่อกำหนดให้ความเห็นของกระทรวงการคลังไม่ผูกพันส่วนราชการแล้ว ระเบียบข้อ 18 นี้ก็จะไม่มีผลบังคับใช้ไปโดยปริยายเพราะเมื่อมีการพิจารณาอุทธรณ์หน่วยงานของรัฐก็อาจกลับหรือแก้ไขความเห็นของกระทรวงการคลังได้

(3) แนวความคิดอีกทางหนึ่งก็คือการกำหนดให้คำสั่งที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่มีผลเป็นคำสั่งทางปกครอง และเมื่อไม่มีผลเป็นคำสั่งทางปกครองผลสืบเนื่องก็คือหน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบได้ โดยหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นจะต้องฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อไป แนวความคิดนี้มองในด้านภาระของหน่วยงานของรัฐก็จะเกิดประโยชน์ในส่วนที่ไม่ต้องมีหน้าที่ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์และใช้มาตรการบังคับทางปกครองซึ่งเป็นวิธีการที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการ แต่อีกด้านหนึ่งก็อาจจะมองว่าเป็นการนำภาระในส่วนนี้กลับคืนไปยังองค์กรศาลที่จะต้องรับภาระในการพิจารณาคดีเหล่านี้ ซึ่งในอดีตประเทศไทยยังเป็นระบบศาลเดี่ยวนั้น องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่หน่วยงานของรัฐฟ้อง

เจ้าหน้าที่ให้ต้องรับผิดชอบจากผลแห่งการกระทำละเมิด ได้แก่ ศาลยุติธรรม แต่เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยได้เปลี่ยนระบบศาลเดีวมาเป็นศาลคู่ โดยมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาพิจารณาคดีปกครอง และคดีประเภทนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลก็ได้เคยวินิจฉัยแล้วว่าหน้าที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดนั้นเป็นอำนาจของศาลปกครอง ดังนั้นภาระตรงส่วนนี้ซึ่งมีคดีเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากก็จะต้องตกเป็นภาระต่อศาลปกครอง ซึ่งจะทำให้ปริมาณคดีในศาลปกครองจะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก

จากข้อเสนอแนะที่เป็นทางเลือกทั้ง 3 ประการข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางที่หนึ่งที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในเรื่องนี้ได้มีการกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วตามข้อ 17 และข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ให้มีการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบและให้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือตามที่เห็นว่าถูกต้องแล้วแต่กรณี ดังนั้นจึงไม่อาจนำเรื่องการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับได้ตามข้อยกเว้นในมาตรา 3 แต่สำหรับสำนวนที่ไม่ได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบสำนวนนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นไม่ถูกผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้วก็ควรเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ได้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- จิตติ ดิงศภัทย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึงมาตรา 452 ว่าด้วยมูลเหตุแห่งหนี้. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523.
- จิตติ ดิงศภัทย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 ว่าด้วยมูลแห่งหนี้. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.
- \_\_\_\_\_. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. กฎหมายเบื้องต้นทางธุรกิจ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

เพ็ง เพ็งนิตติ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิดและความรับผิดทางละเมิดของ  
เจ้าหน้าที่. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., ม.ป.ป.

ไพจิตร ปุญญพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 10.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2546.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการ  
กระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.

วารี นาสกุล. คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิกควรได้.  
กรุงเทพมหานคร: จีรัชการพิมพ์, 2553.

ศักดิ์ สนองชาติ. คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด. กรุงเทพมหานคร:  
สำนักนิติบรรณาการ, 2540.

สำนักงานศาลปกครอง. แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีการกระทำ  
ใจหรือประมาทเลินเล่อ. กรุงเทพมหานคร: พี.เพรส, 2553.

สำนักงานศาลปกครอง. หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติ  
ราชการที่ดีในการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: หจก. ไอเดีย  
สแควร์, 2552.

สำนักงานศาลปกครอง. หลักกฎหมายจากบทความสั้นคดีปกครองที่น่าสนใจ. เล่มที่ 2. พิมพ์ครั้งที่ 2.  
กรุงเทพมหานคร: บริษัท ประชาชน จำกัด, 2552.

สำนักงานศาลปกครอง. หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด  
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพรส, 2552.

สุขุม ศุภนิคย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติ  
บรรณาการ, 2543.

อนุชา สุนสวัสดิกุล. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ปัญหา  
ทางปฏิบัติและหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร:  
โรงพิมพ์ธรรมดาเพลส จำกัด, 2551.

อำพน เจริญชีวิน. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ. พิมพ์ครั้งที่  
ที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ม.ป.ป.

## บทความ

ฤทัย หงส์ศิริ. “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับ พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539,”  
วารสารการพาณิชย์นวิ 19, 2 (กันยายน 2545): 20.



วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. วารสารนิติศาสตร์ 2 (มิถุนายน 2541): 20.

สุวัฒน์ ปิ่นกร และนางรวิภา ด้วงแดง โชติ. “สาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.” วารสารกรมบัญชีกลาง 48, 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2550): 12.

### เอกสารอื่น ๆ

ปกรณ นิลประพันธ์. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 [Online]. Available URL: <http://www.lawreform.go.th>, 2546.

วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ เรื่อง “ความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่.” โครงการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในเชิงลึกเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 จัดโดย สถาบันวิจัยให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับกรมบัญชีกลาง วันพุธที่ 16 พฤษภาคม 2550.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. เอกสารถอดเทปการบรรยาย เรื่อง “กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่,” ณ โรงแรมพรพิงค์ทาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่, 25 มีนาคม 2540.

สะเทือน ชูสกุล. “พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.” ในหนังสือสาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, เอกสารเผยแพร่จัดทำโดยสำนักงานกฤษฎีกา, พฤษภาคม 2540.

กมลชัย รัตนสกาวัฒน์. สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่องพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540, สำนักงาน ก.พ.

### กฎหมาย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554.

กฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

กฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.