

สารนิพนธ์เรื่อง	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ศึกษากรณีการใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายและการใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนคืนจากหน่วยงานของรัฐ
คำสำคัญ	การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่/ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ / การใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย / การใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนคืนจากหน่วยงานของรัฐ
นักศึกษา	ชนากานต์ วงศ์รัตนวรรณ
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ดร.ตรีเพชร จิตรมहिมา
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
คณะ	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2565

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (Act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996)) เป็นกฎหมายซึ่งตราขึ้น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ (the Official) ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายโดยเป็นไปตามอำนาจหน้าที่หรือตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งถือเป็นการดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐ (State Agency) เพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ต้องกลายเป็นรับผิดในทางแพ่งต่อบุคคลภายนอกแทนหน่วยงานของรัฐ และเป็น การให้หลักประกัน (Guarantee) แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้ความคุ้มครองต่อความเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงเป็นการจำกัดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมกำลังใจ (Encourage) และส่งเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ (Promote Efficiency in Performance of Duties)

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้วางหลักเกณฑ์สำคัญในการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก (Third Person) ในขณะที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ (Power and Duty) หรือตามที่ได้รับมอบหมาย (Assignment) โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหาย (Injured Person) จากการกระทำดังกล่าวเป็นการเฉพาะตัว เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่หรือตามที่ได้รับมอบหมายนั้นเป็นการดำเนินการแทนรัฐ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีบริการสาธารณะ (Public Service) ให้แก่

ประชาชน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอก ซึ่งได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดหลักการให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้สิทธิเรียกร้อง (Right to Claim) ให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (Compensation) คืนให้แก่ตนได้ โดยปรากฏตามนัยมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีสาระสำคัญความว่า ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวมีปัญหาทางกฎหมายบางประการ กล่าวคือ การที่บทบัญญัติมาตรา 9 กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไป จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งตราขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองและจำกัดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในการกระทำละเมิด โดยเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งกฎหมายได้วางหลักการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่โดยไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการเฉพาะตัว อีกทั้งการที่กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์โดยเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้อดุลพินิจ (Discretionary) ในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นอาจขัดหรือแย้งต่อหลักความรับผิดชอบทางละเมิดและการฟ้องคดีตามนัยมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังมิได้กำหนดกลไกในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุละเมิดอันเป็นมูลเหตุของการใช้สิทธิเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งกลไกดังกล่าวเป็นหลักการสำคัญในการอำนวยความสะดวก (Justice Service) ให้แก่คู่กรณีทุกฝ่าย และเป็นมาตรการในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินในการเยียวยาผู้เสียหาย เมื่อไม่ปรากฏว่ากฎหมายได้กำหนดกลไกดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้หน่วยงานของรัฐขาดโอกาสในการตรวจสอบ การโต้แย้ง การค้นหาพยานหลักฐาน การแสดงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่สามารถพิสูจน์ความเสียหายที่แท้จริงได้

วิเคราะห์แล้วจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเจตนารมณ์ที่สำคัญคือการมุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนต่อบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายเป็นการเฉพาะตัว เนื่องจากการกระทำที่ก่อให้เกิดเหตุละเมิดนั้น อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการตามภารกิจอันเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐที่มุ่งหมายให้การปฏิบัติราชการสำเร็จลุล่วง ซึ่งเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของสังคมและประชาชนโดยรวม มิใช่เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด หากรัฐมิได้ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่อย่างเหมาะสมแล้ว อาจเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นการเฉพาะตัว ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม (Unfair) แก่เจ้าหน้าที่อย่างยิ่ง ทำให้เจ้าหน้าที่ขาดขวัญและกำลังใจ โดยเกรงกลัวที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่แม้ว่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม กรณีนี้อาจส่งผลให้การบริหารงานแผ่นดิน (Administration) ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทำให้พันธกิจในหน่วยงานของรัฐไม่บรรลุผล และทำให้ประชาชนไม่ได้รับบริการสาธารณะที่จำเป็น

การที่บทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 วางหลักว่า ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนคืนแก่ตน บทบัญญัติมาตรา 9 ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต้องรับภาระในการชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้ผู้เสียหายไปก่อน การดำเนินการเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และขัดต่อหลักการตรวจสอบและอำนวยการความเป็นธรรม (Principle of Examination and Justice Service) ซึ่งทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงในขณะที่เกิดเหตุละเมิดขึ้นในโอกาสแรก และทำให้การพิจารณาพิจารณาชดใช้คำสั่งใหม่คืนแก่เจ้าหน้าที่เกิดข้อบกพร่อง โดยอาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับการพิจารณาชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนคืนจากหน่วยงานของรัฐ หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนไปเกินความเสียหายที่แท้จริง

พิจารณาแล้วจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยวางหลักว่า ถ้าหน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ตน ให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ผู้เสียหายโดยสมัครใจ ให้เจ้าหน้าที่รายงานหัวหน้าหน่วยงานของรัฐทราบโดยพลัน และให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง

ความรับผิดชอบละเมิด และแจ้งผลการพิจารณาแก่เจ้าหน้าที่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการรายงานจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวไป อาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงแก่ผู้เสียหาย และไม่เกินกว่าที่ตนได้ชำระค่าสินไหมทดแทนไป โดยสิทธิดังกล่าวมีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณาจากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ หรือนับแต่วันที่ครบกำหนดตามหกสิบวันดังกล่าว หากปรากฏว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมิได้ดำเนินการแจ้งผลการพิจารณาให้ทราบ เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นอันมิอาจกล่าวล่วงเสียได้

หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 9 ตามข้อเสนอแนะดังกล่าวแล้ว อาจช่วยแก้ไขปัญหาการตีความที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ และอาจทำให้บทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สามารถนำมาปรับใช้ได้โดยไม่เกิดปัญหาทางกฎหมาย ซึ่งจะทำให้การใช้บังคับกฎหมายและการบริหารงานแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผล และยังทำให้บทบัญญัติดังกล่าวมีความสอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อีกด้วย

THEMATIC TITLE	LEGAL PROBLEMS REGARDING COMPLIANCE LIABILITY OF OFFICERS: CASE STUDY OF PAYING COMPENSATION TO THE INJURED PERSON AND THE RIGHT TO CLAIM COMPENSATION FROM GOVERNMENT AGENCIES
KEYWORDS	WRONGFUL ACT FROM THE PERFORMANCE OF DUTY / LIABILITY FOR A WRONGFUL ACT OF THE OFFICIALS / PAYING THE COMPENSATION TO THE INJURED PERSON / EXERCISING THE RIGHT TO CLAIM COMPENSATION FROM THE GOVERNMENT AGENCY
STUDENT	CHANAKARN WONGRATTANAWAN
THEMATIC ADVISOR	DR.TRIPETCH JITMAHUEMA
LEVEL OF STUDY	MASTER OF LAWS PUBLIC LAW
FACULTY	SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY
YEAR	2022

ABSTRACT

Act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996) is a law that was enacted with a spirit of protection for the officials that have legally complied with authority, or as an assignment. The aforementioned law is regarded as a representative of the State Agency's action in order to prevent the officials from a civil liability lawsuit brought to a third party on behalf of the State agency, and also to guarantee the officials by providing protection against damages caused by the performance of duty, including liability limitation of the officials. This is to create encouragement as well as to promote efficiency in the performance of duties.

The act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996) has provided an essential regulation in providing the officials' protection who have committed to liable wrongful act causing damage to a third person while performing duties which is under power and duty, or as an assignment by requiring that the officials are not liable for damages incurred to the third party who is regarded as the injured person from those acts personally since those operations which is under authorized or assigned are regarded as a representative of the State agency's action which is

provided by the law that the government has to provide public service to people. Furthermore, the act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996) also provides the officials' protection in case of the officials have indemnified compensation to the third party which has been caused by the officials' performance by identifying principles that the officials are able to call for the right to claim back the compensation from the State agency by appearing at the virtue under Section 9 of the act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996) which is essentially stated that once the State agency or the officials have indemnified the compensation to an injured person, the right to claim back for their compensation shall be for a period of one year from the date that making the compensation to the injured person.

The results of the study revealed that there are some legal problems regarding the aforementioned provision, in which the provision of Section 9 has provided the officials having the ability to claim their compensation back from the State agency in case the officials already paid the compensation to the injured person. This shall be seen that the foregoing provision is inconsistent with the intention of the act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996) which was enacted to provide a protection and liability limitation for the officials who have committed to liable wrongful act while performing their duties since the law has laid down the principles of providing the protection of the officials without indemnifying compensation personally to a third party who is regarded as the injured person from the officials' liable operations. In addition, the law has provided the rule by allowing officials an opportunity to exercise their discretion regarding making the compensation to the third party, who is considered as the injured person that was incurred by the officials' liable performance, which might be contrary to the wrongful act liability of officials as well as the prosecution filing under Section 5, paragraph one of the act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996) by specifying the State agency shall be liable to those who are regarded as the injured person for a consequence of infringement of the officials' duty performance. In this case, the injured person shall directly sue the State agency, but he is unable to sue the officials.

Moreover, the provision of Section 9 in the act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996) has not established a protocol for facts investigation regarding an infringement which is a cause of claiming the compensation from the officials' liable performance yet. The foregoing protocol is a crucial principle for justice service for all parties, and

also a measure of checking an annual government statement of expenditure for the injured person remedy. When the aforementioned protocol does not appear evidently, as a result, the State agency has lacked an opportunity for examination, argumentation, evidence detection, and also fact and regulation representing which enables to prove actual damages.

Based on the analysis, the study indicated that the crucial intention of the act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996) is to focus on the official's protection which is performing their duties legally under the authority. By doing that, the officials are not personally liable for the damages that occurred from their operations to the third party who is considered as the injured person since the operations which caused infringements arisen by the State agency's essential mission aiming at achieving the success of performing official duties which is the operations to benefit society, as well as people, not for the officials, own good. If the State agency does not provide appropriate protection to the assigned officials that probably cause them to be liable for damages from the performance of duties, this shall result in unfairness to them considerably. Also, this shall lead the officials to lack morale by being afraid to perform their operations, although those operations are set forth legally. In this case, it probably results in inefficient and ineffective administration which affects a failure of the mission statement of the State agency, and a lack of necessary public services for people.

The provision of Section 9 of the Act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996) has specified that in case the State agency or the officials has already paid the compensation to the injured person, they are able to call for their right of claiming back that compensation. The aforementioned provision impacts the liable officials in the performance of duty on undertaking the compensation indemnified to the injured person first. This action is inconsistent with the act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996) intention as well as contrary to the principle of examination and justice service, in this result, the State agency is unable for facts investigation at the first time of the incurred liable scene, in addition, causing the compensation consideration claiming back to those officials defectively. The results in the officials not earning compensation back from the State agency if it turns out that they have indemnified exceeded than actual damages.

Based on the considerations, it was affirmed to amend the provision of Section 9 of the Act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996) by laying down

the principle that once the State agency has already indemnified compensation to the injured person, the right to claim back compensation shall be a period of one year from the date that making the compensation to the injured person. If the officials willingly paid the compensation to the injured person, this situation needs to be reported to the State agency supervisor immediately, additionally, the committee of tort liability examination must be appointed by the State agency supervisor, and a result consideration will be notified to the officials by sixty days from the date of receiving the foregoing report from them. In this regard, the officials who have already made compensation to the injured person may call the State agency for claiming back their own compensation according to actual damage, and this compensation should not be exceeded what they paid to the injured person. The aforementioned right shall be for a period of one year from the date of result consideration received from the State agency supervisor, or from the expiration date according to the mentioned sixty days in case the supervisor does not inform the result consideration unless there is any necessity which cannot be infringed.

Once the provision of Section 9 has been amended according to those proposals, this is probably able to remedy a construction of the act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996) as well as results the provision of Section 9 in the act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996) to be applied without any legal problem. Furthermore, this enables efficiency and effectiveness for both law enforcement and public administration, conjointly, this allows the foregoing provision to be consistent in the act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996) intention as well.