

บทที่ 3

หลักเกณฑ์และการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมาย ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การศึกษาในบทนี้จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงสาระสำคัญของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกฎหมายไทย คือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539² เพื่อที่จะได้ทราบถึงหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 เหตุผลและเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ในการศึกษาหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นอกจากการศึกษาถ้อยคำตัวอักษรที่ปรากฏในบทบัญญัติแล้ว สิ่งที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน คือ การศึกษาความเป็นมา เหตุผล และรวมถึงเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากกฎหมาย (Law) แต่ละฉบับย่อมมีความมุ่งหมาย และเจตนารมณ์ที่ต่างกัน การศึกษาความเป็นมา เหตุผล และเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับการพิจารณาหลักเกณฑ์ที่ปรากฏตามตัวอักษรจึงมีความสำคัญที่จะทำให้สามารถเข้าใจและตีความ (Interpretation of Law) หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติได้อย่างถูกต้องเหมาะสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ โดยการศึกษาเหตุผลและเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ควรศึกษาสภาพการณ์แวดล้อมที่เป็นเหตุผลของการตรากฎหมายดังกล่าวขึ้น การศึกษาในหัวข้อนี้จึงแบ่งหัวข้อการศึกษาได้ ดังนี้

¹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (2539, 15 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 (ตอนที่ 60 ก).

² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (2539, 15 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 (ตอน 39 ง).

3.1.1 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

แต่เดิมก่อนมีการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้นใช้บังคับ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) จะไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ ของรัฐหรือในการกระทำที่กระทำลงโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากในขณะนั้นรัฐได้จำกัดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐ เฉพาะอำนาจหน้าที่ในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ต่อมาเมื่อสภาพการณ์และสังคมเปลี่ยนแปลงไป รัฐได้ขยายบทบาทของตนโดยไม่เพียงแต่ใช้อำนาจหน้าที่ในเรื่องการใช้อำนาจรัฐเพียงอย่างเดียวแต่ยังใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ด้วย เมื่อรัฐได้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขึ้น ในบางครั้งการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ก็ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน จึงเกิดแนวความคิดว่ารัฐควรรับผิดชอบในการกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่เกิดจากมูลสัญญา มูลละเมิด หรือมูลความรับผิดชอบอื่นด้วย³

3.1.1.1 ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ในสมัยการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการปกครองประเทศอย่างสูงสุดเด็ดขาดโดยไม่มีแบ่งแยกอำนาจรัฐ อำนาจรัฐจึงรวมศูนย์อยู่ที่พระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว โดยทรงใช้อำนาจในการปกครองประเทศของพระองค์ผ่านหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทน หน่วยงานของรัฐจึงถือเป็นส่วนราชการของพระมหากษัตริย์ และใช้อำนาจแทนพระมหากษัตริย์ ทำให้เมื่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการใด ๆ และก่อความเสียหายแก่ประชาชนความรับผิดชอบของรัฐจะเป็นไปตามหลักพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิด (The King can do no wrong)⁴ เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่กระทำการต่าง ๆ ภายใต้อำนาจของพระมหากษัตริย์ไม่สามารถถูกฟ้องร้องได้ หากจะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐก็ต้องกราบบังคมทูลพระกรุณาให้ทราบก่อน⁵ หลังจากนั้นจะขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์ว่าจะทรงอนุญาตให้ประชาชน (People) ฟ้องร้องหรือไม่ ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าหน้าที่ คือ คนของหลวงไม่สามารถฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ได้ ส่วนการจะฟ้องกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการของพระมหากษัตริย์ศาลฎีกาได้วางหลักการเกี่ยวกับการฟ้องคดีหน่วยงานของรัฐในสมัยนั้นไว้ว่า กระทรวงและกรมที่ถูกฟ้องจะไม่ยอมตกเป็นจำเลยก็ได้

³ ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2563). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 11.

⁴ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์. หน้า 338.

⁵ ชาญชัย แสวงศักดิ์. *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3*. หน้า 11-12.

(คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 520/121)⁶ และใน ร.ศ. 129 กระทรวงยุติธรรมได้ออกกฎหมายฉบับที่ 60 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม ร.ศ. 129 รับรองสิทธิของกระทรวงและกรมไว้อย่างชัดเจน เมื่อกระทรวงและกรม ถูกฟ้องเป็นจำเลย กระทรวงและกรมจะมาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ ศาลไม่มีอำนาจบังคับแต่อย่างใด แต่เป็นหน้าที่ของโจทก์ที่จะต้องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาหรือต้องเป็นกรณีที่กระทรวงและกรม ยอมเข้าเป็นจำเลยเอง ดังนั้น เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแต่ผู้เสียหายไม่สามารถฟ้องให้กระทรวงและกรม เป็นจำเลยได้หากกระทรวงและกรมไม่ยอมเป็นจำเลย จึงเกิดปัญหาตามมาว่าผู้เสียหายจะสามารถ ฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวได้หรือไม่ โดยศาล (Court) ในสมัยนั้นได้วางแนวทางการ พิเคราะห์ตัดสินคดีว่าผู้เสียหายจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ตามที่ปรากฏใน คำราหลักกฎหมายประมุขร้ายส่วนแพ่ง⁷ ในหมวดที่ 3 ว่า พระเจ้าแผ่นดินแลรัฐบาลถูกฟ้องร้อง ในทางประมุขร้ายส่วนแพ่งไม่ได้ แต่ที่ว่านี้กินความตลอดถึงกระทรวงและกรมต่าง ๆ ด้วย นอกจาก เขาจะยินยอมเป็นจำเลย ที่ว่ามานี้ไม่กินความถึงกรณที่จะฟ้องร้องส่วนตัวเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ ในกระทรวงหรือกรม ถ้าเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่กระทำผิด ฟ้องร้องได้ ซึ่งเป็นแนวทาง ตามกฎหมายอังกฤษ⁸ ในเรื่องความคุ้มกัน (Immunity) ของพระมหากษัตริย์และหลัก พระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิดซึ่งได้รับการยอมรับจากประเทศในแถบทวีปยุโรป ตามคำรา หลักกฎหมายประมุขร้ายส่วนแพ่งที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากกฎหมายอังกฤษนี้ นอกจาก

⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 520/121 ระหว่าง เนื่อง โจทก์ และกรมทหารเรือ จำเลย ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า เมื่อวันที่ 23 มกราคม ร.ศ. 119 เวลาทุ่มเศษ เรือกลไฟชื่อจำเริญของกรมทหารเรือได้แล่นไปโดนเรือ โป๊ะชื่อปากน้ำ ของโจทก์เสียหาย โจทก์จึงฟ้องต่อศาลแพ่ง ขอให้บังคับกรมทหารเรือใช้ค่าซ่อมแซมเรือเป็นเงิน 2,700 บาท และค่าป่วยการอีกวันละ 20 บาท รวม 80 วัน เป็นเงิน 1,600 บาท คดีนี้ศาลฎีกาได้วางหลักและชี้แจงให้แก่โจทก์ฟังว่า กระทรวงหรือกรมที่ถูกฟ้องจะไม่ยอมมาเป็นจำเลยก็ได้ ศาลแพ่งตัดสินว่าตามกฎหมายทุก ๆ ประเทศในเรื่อง เรือรบของหลวงไปโดนเรือใครเข้าแล้ว เจ้าของเรือไม่มีอำนาจจะฟ้องรัฐบาลให้ใช้ค่าเสียหายได้ นอกจากจะฟ้องกัปตัน หรือนายท้ายผู้เดินเรือเท่านั้น แต่โจทก์ในคดีนี้ยื่นยื่นให้ออกหมายเรียกจำเลย ศาลเห็นว่าไม่ต้องออกหมายเรียกจำเลย มาพิจารณาจึงยกฟ้องโจทก์ โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน โจทก์ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ศาลฎีกาเห็นว่า ที่ศาลแพ่งและศาลอุทธรณ์พิพากษาว่า เรือสินค้าจะฟ้องเรือหลวงเรียกค่าเสียหายในการโดนกันไม่ได้นั้นถูกต้องแล้ว ศาลไม่มีอำนาจที่จะออกหมายเรียกกรมทหารเรือมาเป็นจำเลย แต่ศาลฎีกายังเห็นว่าหากกรมทหารเรือมีความเต็มใจ ที่จะมาเป็นจำเลยสู้ความแล้วก็จะชำระให้ จึงได้ให้ยกกระบัตรศาลมีหนังสือนำความเห็นของกรรมการศาลฎีกา ไปยังกรมทหารเรือให้ตอบมาภายใน 15 วันว่า กรมทหารเรือจะเต็มใจมาเป็นจำเลยในคดีนี้หรือไม่ กรมทหารเรือ ได้ตอบกลับมาว่าไม่เต็มใจจะเป็นจำเลยในคดีนี้ ศาลเห็นว่ากรมทหารเรือได้ประพฤติตามอำนาจอันต้องด้วยกฎหมาย จึงพิพากษายืนตามคำตัดสินของศาลอุทธรณ์และพิพากษายกฎีกาของโจทก์ (โปรดดูภาคผนวก ข. หน้า 145)

⁷ บุญช่วย วนิกกุล (พระยาเทพวิฑูร). (2563). *หลักกฎหมายประมุขร้ายส่วนแพ่ง รัตนโกสินทร์ศก 129* (พิมพ์ครั้งที่ 3). พระนคร: มปท. หน้า 27-29.

⁸ ชาญชัย แสงวงศ์. *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3*. หน้า 12.

กษัตริย์ รัฐบาล กระทรวง และกรม จะไม่อาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบได้แล้ว ข้อยกเว้นของหลักความรับผิดชอบนี้ ยังคุ้มครองไปถึงเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติตามคำสั่ง (Writ) หรือคำพิพากษาของศาล (Judgment) หรือการกระทำการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และยังขยายไปถึงเอกชนซึ่งกระทำการตามอำนาจที่ได้รับเป็นพิเศษตามกฎหมายด้วย ตามที่ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 520/121 ซึ่งคดีนี้ศาลฎีกาได้วางหลักและชี้แจงให้แก่โจทก์ฟังว่ากระทรวงหรือกรมที่ถูกฟ้องจะไม่ยอมมาเป็นจำเลยก็ได้ โดยผลจากการวางหลักของศาลฎีกานี้ทำให้ต่อมาหากมีการฟ้องร้องกระทรวงหรือกรม ศาลก็จะมีหนังสือไปถึงกระทรวงหรือกรมที่ถูกฟ้องร้องเพื่อถามความสมัครใจว่าเต็มใจที่จะเข้าเป็นจำเลยในคดีหรือไม่ หากกระทรวงหรือกรมตอบกลับว่าไม่เต็มใจศาลก็จะพิพากษายกฟ้องโจทก์ แต่หากเต็มใจเข้าเป็นจำเลยก็จะมีการพิจารณาคดีต่อไป⁹ ซึ่งต่อมาหลักตามคำพิพากษาดังกล่าวนี้ ได้รับการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมที่ 60 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม ร.ศ. 129 ว่าเมื่อกระทรวงหรือกรมถูกฟ้องร้องจะมาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้

ต่อมาหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมที่ 60 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม ร.ศ. 129 ได้ถูกแก้ไขว่า หากเป็นความผิดเพียงสินไหมพินัย ก็ให้ศาลพิจารณาพิพากษาไปตามพระราชกำหนดกฎหมาย โดยไม่ต้องนำคดีเนื้อความขึ้นกราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาตเสียก่อนจึงจะชำระคดีต่อไปได้¹⁰

เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใน พ.ศ. 2468 ซึ่งตามมาตรา 72 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าว กำหนดให้ทบวงการเมืองเป็นนิติบุคคล โดยมาตรา 73 บัญญัติว่า ทบวงการเมืองนั้น คือ กระทรวงและกรมในรัฐบาล เทศาภิบาลปกครองท้องถิ่น และประชาบาลทั้งหลาย และมาตรา 76 บัญญัติว่า ผู้จัดการทั้งหลายก็ดี ผู้แทนอื่น ๆ ก็ดี ของนิติบุคคล หากทำการตามหน้าที่ได้ทำให้เกิดความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดแก่บุคคลอื่นไשר ท่านว่านิติบุคคลจำต้องเสียค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่มีสิทธิจะไล่เบี้ยเอาแก่ตัวผู้เป็นต้นเหตุทำความเสียหายได้ภายหลัง

ถ้าและความเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้นเกิดแต่ทำการอันใดอันหนึ่ง ซึ่งมีได้อยู่ภายในวัตถุที่ประสงค์แห่งนิติบุคคลนั้นไשר ท่านว่าสมาชิกกาผู้จัดการและผู้แทนอื่น ๆ ทั้งหลายที่ได้เป็นผู้ลงมือทำการจะต้องรับผิดชอบร่วมกันออกใช้ค่าสินไหมทดแทน

ทำให้กระทรวงและกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) ซึ่งตามมาตรา 76 แล้วจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่ผู้แทนนิติบุคคลได้กระทำลงไปในการทำหน้าที่ แต่อย่างไรก็ดี

⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 341-342.

¹⁰ สุจิน ชื่อสุวรรณ. (2532). *ความรับผิดทางละเมิดของข้าราชการ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 128.

แม้กระทรวงและกรมจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468 ก็ตาม แต่กระทรวงและกรมก็ยังสามารถปฏิเสธที่จะไม่ตกเป็นจำเลยในคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของกระทรวงหรือกรมได้อยู่ตามเดิม โดยศาลฎีกา (Supreme Court) ได้มีคำพิพากษาว่ากระทรวงหรือกรมจะมาหรือไม่มาเป็นจำเลยก็ได้¹¹ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1106/2475)¹²

3.1.1.2 ความรับผิดชอบทางละเมิดภายหลังเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง พ.ศ. 2475

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (Constitution) ขึ้นในประเทศไทย อำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศก็มีให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียวอีกต่อไป โดยได้มีการรับรองให้อำนาจรัฐเป็นของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญและใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) เป็นหลักในการปกครองประเทศ โดยแบ่งอำนาจให้แก่องค์กรของรัฐ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ หน่วยงานของรัฐจึงมิใช่หน่วยงานในราชการพระมหากษัตริย์และไม่สามารถอ้างเอกสิทธิ์ในการปฏิเสธไม่เข้าเป็นจำเลยในคดีที่หน่วยงานของรัฐถูกฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดได้อีก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ตราขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ก็ยังมีได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบ

¹¹ โภคิน พลกุล. *นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน*. หน้า 15. อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 346.

¹² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1106/2475 ระหว่าง นายยอริช ชาร์ลส์ เฮนริคส์ ผู้รับมอบฉันทะจากบริษัทอีสเตอร์นสยามทันเทรตดิ่ง จำกัด (บังคับอังกฤษ) โจทก์ กรมราชโลหกิจและภูมิวิทยา จำเลย ว่า โดยมีเนื้อความตามคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวฝ่ายโจทก์คัดค้านว่า กฎเสนาบดีที่ 60 เป็นการนอกเหนือพนาจไม่ผูกพันโจทก์และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 520/121 จะใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปอีกก็หาได้ไม่ เพราะเหตุว่าฐานะของกรมในรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งแต่เดิมได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถือว่ากรมนั้น ๆ เป็นนิติบุคคล (มาตรา 72 และมาตรา 73)

กรรมการศาลฎีกาเห็นว่ามาตราเหล่านั้น เป็นแต่เพียงได้นำกฎหมายเกี่ยวแก่กรมในรัฐบาลที่มีอยู่ก่อนประมวลกฎหมายตราไว้ ศาลยุติธรรมให้ถืออยู่เสมอว่ากรมนั้นยังมีสิทธิที่จะฟ้องและถูกฟ้องในนามของกรมได้ และศาลเคยรับฟ้องคดีชนิดนี้ไว้พิจารณาพิพากษามาหลายเรื่องแล้ว

ปัญหาจึงมีว่า จะหมายเรียกกรมมายังศาลโดยทางธรรมดาได้หรือไม่ ถ้ากรมขาดนัดจะพิจารณาฝ่ายเดียวแล้วพิพากษาคดีเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาเป็นคู่ความได้หรือไม่ ถ้าได้การบังคับตามคำพิพากษาซึ่งอาจจะกระทบกระเทือนถึงประโยชน์รายได้ของแผ่นดินนั้นจะปฏิบัติสถานใด

กรรมการศาลฎีกาเห็นว่าคดีซึ่งกรมในรัฐบาลถูกฟ้องฐานกระทำละเมิดในตำแหน่งหน้าที่และในขอบเขตอำนาจของกรมเช่นคดีนี้ ถ้าหากจำเลยไม่ยอมหรือไม่สมัครใจจะให้ศาลชำระแล้ว จะมีคำสั่งบังคับอย่างไรได้ไม่ เห็นว่าตามข้อกฎหมายยังคงต้องถือตามบรรทัดฐานแห่งคำพิพากษาที่ 520/121 คดีระหว่าง เนื่อง โจทก์ กรมทหารเรือ จำเลย เพราะฉะนั้น จึงพร้อมกันพิพากษาให้ยกฎีกาโจทก์เสีย (โปรดดูภาคผนวก ข. หน้า 146)

ในการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐไว้ จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 44 บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำของเจ้าพนักงานในฐานะเสมือนเป็นตุลาการหรือนายจ้าง ย่อมได้รับความคุ้มครอง¹³ ปราบกฏตามคำชี้แจงของพระยาอรรถการีย์นิพนธ์ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ว่า ตามกฎหมายของประเทศไทย เราก็ได้เคยมีมาจริงอย่างท่านว่า คือว่าหน่วยงานของรัฐเมื่อถูกฟ้องในความแพ่งแล้ว อาจจะปฏิเสธไม่ยอมเป็นจำเลยก็ได้ แต่ว่ากฎหมายที่เป็นอยู่เช่นนี้เป็นอยู่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งราษฎรได้ร่ำร้องกันมากกว่าการที่ทางราชการปฏิเสธไม่ยอมเป็นจำเลยไม่สู้ความในศาลนี้ เป็นสิ่งที่ไม่ควรอย่างยิ่งและต่อมาเมื่อเราได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองแล้ว ทางราชการไม่เคยปฏิเสธเลยทั้งที่มีกฎหมายอยู่เช่นนั้น ก็ด้วยความรู้สึกว่าการไม่ยอมเป็นจำเลยไม่สมควรเลยเมื่อเขาฟ้องแล้วก็ต้องสู้ความกับเขาแต่ความที่เป็นปัญหาอยู่อย่างหนึ่งที่ท่านว่าทางราชการอาจไม่ยอมเป็นจำเลยเอง ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ควร ไม่มีประเทศไหนที่ทางราชการไม่ยอมเป็นจำเลยโดยเหตุนี้จึงเขียนมาตรานี้ (มาตรา 44) ให้ชัดเจนทีเดียว เพื่อที่จะตัดเสียในการไม่ยอมเป็นจำเลย¹⁴ ซึ่งทำให้สามารถขจัดข้ออ้างในการใช้ออกสิทธิของกระทรวงและกรมตามกฎหมายบาติกระทรวงยุติธรรมที่ 60 ได้อย่างแท้จริง

โดยในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่ประชาชนเป็นโจทก์ (Plaintiff) ฟ้องกระทรวงและกรมในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐเป็นจำเลย (Defendant) ก่อนมีการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้นใช้บังคับ ศาลจะพิจารณาความเรื่องนี้รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยใช้กฎหมายแพ่ง ลักษณะละเมิด

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1486/2497¹⁵ โจทก์ไม่มีพยานแสดงให้เห็นว่า การที่จำเลยที่ 2 ขับรถไปชนรถยนต์ของโจทก์นั้นได้กระทำไปในทางที่อ้างตามมาตรา 425 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จำเลยที่ 1 จึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ และการที่จำเลยที่ 2 ได้นำรถของทางราชการไปขับโดยพลการและชนเข้ากับรถโจทก์เสียหาย ศาลฎีกาได้ประชุมปรึกษามิมีมติโดยที่ประชุมใหญ่ว่า

¹³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 348-349.

¹⁴ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 15 วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2491 ณ พระที่นั่งอภิเศกดุสิต อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 350.

¹⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1486/2497 วินิจฉัยว่า โจทก์ ไม่มีพยานแสดงให้เห็นว่า การที่จำเลยที่ 2 (พลตำรวจมหาด) ขับรถไปชนรถยนต์ของโจทก์นั้นได้กระทำไปในทางที่อ้างตามมาตรา 425 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จำเลยที่ 1 (กรมตำรวจ) หารต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ไม่ และการที่จำเลยที่ 2 ได้นำรถของทางราชการตำรวจขับไปโดยพลการแล้วไปชนรถโจทก์เสียหาย ตามพฤติการณ์ในคดีนี้ศาลฎีกาได้ประชุมปรึกษามิมีมติโดยที่ประชุมใหญ่ว่า จำเลยที่ 2 เป็นผู้ครอบครองรถยนต์ซึ่งในขณะเกิดเหตุ จำเลยที่ 1 มิได้ครอบครองอันจะต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 437 (โปรดดูภาคผนวก ข. หน้า 148)

จำเลยที่ 2 เป็นผู้ครอบครองรถยนต์ในขณะที่เกิดเหตุ จำเลยที่ 1 มิได้ครอบครองอันจะต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 437

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1291/2514¹⁶ จำเลยที่ 1 เป็นพลขับรถยนต์ของกองพลทหารม้า ได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้ขับรถยนต์ของทางราชการไปซื้อวัสดุและไปส่งที่วัด ซึ่งผู้บังคับบัญชาเป็นกรรมการวัดนั้น เมื่อจำเลยที่ 1 ซื้อวัสดุส่งให้วัดแล้ว ระหว่างทางที่ขับรถกลับ จำเลยที่ 1 ขับรถแซงอีกคันเป็นเหตุให้นายการะเกิดถึงแก่ความตาย ศาลฎีกาเห็นว่าแม้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการสั่งใช้รถในงานของราชการได้ตามระเบียบแต่การที่สั่งให้จำเลยที่ 1 นำรถออกไปซื้อวัสดุในกรณีดังกล่าว เห็นได้ชัดว่าเป็นการใช้ให้ไปปฏิบัติงานเป็นการส่วนตัว หากการให้ไปปฏิบัติการในงานของราชการเพื่อประโยชน์ของจำเลยที่ 2 และที่ 3 แต่ประการใดไม่การไปปฏิบัติงานของจำเลยที่ 1 จึงเรียกไม่ได้ว่าเป็นการไปปฏิบัติงานในหน้าที่ตามทางราชการของจำเลยที่ 2 และที่ 3 จำเลยที่ 2 และ 3 จึงไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งการละเมิดที่จำเลยที่ 1 ได้ก่อให้เกิดขึ้น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 179/2495¹⁷ มีผู้ลอบเอาโฉนดที่ดิน ซึ่งเจ้าของแจ้งขายและขอใบแทนไปแล้วมาหลอกจำนองไว้กับโจทก์ โดยในโฉนดฉบับหลวงได้จดทะเบียนการออกใบแทนโฉนดพร้อมทั้งวันเดือนปีไว้โดยชัดแจ้ง แต่เจ้าพนักงานที่ดินกระทำโดยประมาทละเลยต่อการตรวจดูตามสมควรทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายจากการจำนอง ดังนี้ เจ้าพนักงานที่ดินต้องรับผิดชอบ

¹⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1291/2514 วินิจฉัยว่า จำเลยที่ 1 ซึ่งมีหน้าที่เป็นพลขับรถยนต์ของกองพลทหารม้า ได้รับคำสั่งจากพันโทเจิม เอี่ยมหงษ์เห็น พลธิการกองพลทหารม้าให้ขับรถยนต์ของทางราชการไปซื้อปูนซีเมนต์นำไปส่งที่วัดนครป่าหมากซึ่งพันโทเจิมเป็นกรรมการวัดนั้น เมื่อจำเลยที่ 1 ซื้อปูนซีเมนต์ส่งให้วัดแล้ว ระหว่างทางที่ขับรถกลับ จำเลยที่ 1 ขับรถแซงรถสามล้อเครื่องจนกินทางล้ำเส้นกึ่งกลางถนน เป็นเหตุให้ชนรถยนต์แท็กซี่ที่นายการะเกิดสวนทางมา นายการะเกิดถึงแก่ความตาย ศาลฎีกาเห็นว่าแม้พันโทเจิมมีอำนาจในการสั่งใช้รถในงานของพลธิการได้ตามระเบียบแต่การที่สั่งให้จำเลยที่ 1 นำรถออกไปซื้อและขนปูนซีเมนต์ให้แก่วัดนครป่าหมากซึ่งพันโทเจิมเป็นกรรมการวัดอยู่ด้วยนั้น เห็นได้ชัดว่าเป็นการใช้ให้ไปปฏิบัติงานเป็นการส่วนตัวของพันโทเจิม หากการให้ไปปฏิบัติการในงานของพลธิการกองทหารม้าเพื่อประโยชน์ของจำเลยที่ 2 และที่ 3 แต่ประการใดไม่การไปปฏิบัติงานของจำเลยที่ 1 จึงเรียกไม่ได้ว่าเป็นการไปปฏิบัติงานในหน้าที่ตามทางราชการของจำเลยที่ 2 และที่ 3 จำเลยที่ 2 และ 3 จึงไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งการละเมิดที่จำเลยที่ 1 ได้ก่อให้เกิดขึ้น (โปรดดูภาคผนวก ข. หน้า 150)

¹⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 179/2495 วินิจฉัยว่า มีผู้ลอบเอาโฉนดที่ดิน ซึ่งเจ้าของแจ้งขายและขอใบแทนไปแล้วมาหลอกจำนองไว้กับโจทก์ ปรากฏว่าในโฉนดฉบับหลวงได้จดทะเบียนการออกใบแทนโฉนดพร้อมทั้งวันเดือนปีไว้ด้วยหมึกสีแดงเห็นได้อย่างชัดเจน แต่เจ้าพนักงานที่ดินกระทำโดยประมาทละเลยต่อการตรวจดูตามสมควร จึงได้มีการจำนองต่อกันเป็นที่เสียหายแก่โจทก์ ดังนี้ เจ้าพนักงานที่ดินต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย และกรมที่ดินก็ต้องรับผิดชอบด้วยตามนัยแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 (โปรดดูภาคผนวก ข. หน้า 147)

ความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย และกรมที่ดินก็ต้องรับผิดชอบด้วยตามนัยแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 702/2517¹⁸ จำเลยที่ 1 เป็นข้าราชการในสังกัดของจำเลยที่ 2 โดยมีหน้าที่ขับรถรับส่งไปรษณีย์ภัณฑ์และรับส่งเงิน จำเลยที่ 2 อนุญาตให้จำเลยที่ 1 ขับรถยนต์ของจำเลยที่ 2 รับส่งข้าราชการในกรมนอกเวลาปฏิบัติงานปกติของทางราชการตามมติของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ โดยจำเลยที่ 2 เห็นว่า เป็นประโยชน์ในการที่ข้าราชการในกรมจะไม่ต้องมาปฏิบัติราชการสาย ทั้งอำนวยความสะดวกสบายและประหยัดแก่ข้าราชการ อันเป็นการให้สวัสดิการแก่ข้าราชการ และเป็นประโยชน์แก่ราชการของจำเลยที่ 2 ด้วย ถือว่าจำเลยที่ 1 ทำงานตามทางการที่จำเลยที่ 2 จ้าง แม้จำเลยที่ 1 จะได้รับค่าจ้างพิเศษอีกเป็นรายเดือนเป็นค่าทำงานล่วงเวลาโดยจ่ายจากเงินค่าโดยสารซึ่งเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ 2 เรียกเก็บจากข้าราชการที่โดยสารรถยนต์นั้นก็หาเป็นเหตุให้การกระทำของจำเลยที่ 1 มิใช่ราชการของจำเลยที่ 2 ไม่ การกระทำของจำเลยที่ 1 จึงเป็นการปฏิบัติงานในราชการของจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นกรมเจ้าสังกัด หายอยู่นอกวัตถุประสงค์ของจำเลยที่ 2 ไม่เมื่อจำเลยที่ 1 ขับรถนั้นไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์จำเลยที่ 2 จึงต้องร่วมรับผิดชอบ

จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ซึ่งสังกัดกระทรวง (Ministry) หรือกรม (Department) ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ที่สามารถถูกผู้เสียหายฟ้องให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวโดยตรงหรือถูกฟ้องให้รับผิดชอบร่วมกับหน่วยงานของรัฐในฐานะลูกหนี้ร่วม และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว หน่วยงานของรัฐยังมีสิทธิไล่เบี้ย

¹⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 702/2517 วินิจฉัยว่า จำเลยที่ 1 เป็นข้าราชการของกรมไปรษณีย์โทรเลข จำเลยที่ 2 ในตำแหน่งบุรุษไปรษณีย์ มีหน้าที่ขับรถรับส่งไปรษณีย์ภัณฑ์และรับส่งเงิน จำเลยที่ 2 อนุญาตให้จำเลยที่ 1 ขับรถยนต์ของจำเลยที่ 2 รับส่งข้าราชการกรมไปรษณีย์โทรเลขนอกเวลาปฏิบัติงานปกติของทางราชการตามมติของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของจำเลยที่ 2 โดยจำเลยที่ 2 เห็นว่า เป็นประโยชน์ในการที่ข้าราชการกรมไปรษณีย์โทรเลขจะไม่ต้องมาปฏิบัติราชการสาย ทั้งอำนวยความสะดวกสบายและประหยัดแก่ข้าราชการ อันเป็นการให้สวัสดิการแก่ข้าราชการ และเป็นประโยชน์แก่ราชการของจำเลยที่ 2 ด้วย ถือว่าจำเลยที่ 1 ทำงานตามทางการที่จำเลยที่ 2 จ้าง แม้จำเลยที่ 1 จะได้รับค่าจ้างพิเศษอีกเป็นรายเดือนเป็นค่าทำงานล่วงเวลาโดยจ่ายจากเงินค่าโดยสารซึ่งเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ 2 เรียกเก็บจากข้าราชการที่โดยสารรถยนต์นั้นก็หาเป็นเหตุให้การกระทำของจำเลยที่ 1 มิใช่ราชการของจำเลยที่ 2 ไม่ เมื่อข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกรมไปรษณีย์โทรเลขจำเลยที่ 2 ลงมติให้จัดรถรับส่งข้าราชการกรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นสวัสดิการเพื่อประโยชน์ที่ข้าราชการจะได้มาปฏิบัติราชการทันเวลา อันเป็นประโยชน์แก่ราชการของจำเลยที่ 2 จำเลยที่ 2 ก็อนุญาตให้จำเลยที่ 1 นำรถของจำเลยที่ 2 ไปบริการได้ตามที่ที่ประชุมลงมติ การกระทำของจำเลยที่ 1 จึงเป็นการปฏิบัติงานในราชการของจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นกรมเจ้าสังกัด หายอยู่นอกวัตถุประสงค์ของจำเลยที่ 2 ไม่เมื่อจำเลยที่ 1 ขับรถนั้นไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์จำเลยที่ 2 จึงต้องร่วมรับผิดชอบ (โปรดดูภาคผนวก ข. หน้า 151)

ให้เจ้าหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่หน่วยงานของรัฐได้ในฐานะที่เจ้าหน้าที่เป็นลูกหนี้ร่วมของตนได้อีก¹⁹ ซึ่งเป็นการสร้างภาระและความกังวลใจให้แก่เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับความเสี่ยงในการที่จะถูกฟ้องเป็นคดีความในทางส่วนตัว ทำให้เสียเวลาและทุนทรัพย์ทั้งที่มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จึงมีแนวคิดในการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้น เพื่อคุ้มครองการทำงานของเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ให้อำนาจไว้โดยมิต้องเกิดความกังวลว่าหากมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นตนจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

3.1.2 เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ด้วยเหตุผลว่าการนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด มาปรับใช้กับกรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ทั้งในกรณีการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และในกรณีการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้นเกิดความไม่เหมาะสมเป็นธรรม²⁰ เนื่องจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขความไม่เป็นธรรมจากการใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้กับกรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐดังกล่าว จึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้นในปี พ.ศ. 2539 คือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (Act on Wrongful Act Liability of Officials B.E. 2539)

โดยบัญญัติหลักเกณฑ์สำคัญให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจะไม่สามารถฟ้องร้อง (Sue) ให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังเช่นในช่วงก่อนจะมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ ผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ โดยหน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อการกระทำละเมิดนั้นกระทำไปโดยจงใจหรือด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเรียบร้อยแล้วเท่านั้น สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่นี้จะไม่รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดาแต่อย่างใด รวมถึงได้บัญญัติหลักเกณฑ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการกำหนดมิให้นำหลักการเรื่องลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ด้วย²¹

¹⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2541). กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. *วารสารนิติศาสตร์*, 28 (2), หน้า 371.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 372.

²¹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 367-369.

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้เป็นการบัญญัติหลักละเมิดทางปกครองขึ้นใหม่แต่อย่างใด การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำละเมิดนั้น ยังคงใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 อยู่เช่นเดิม แต่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพียงกำหนดห้ามให้นำหลักการตามกฎหมายแพ่งซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม (Unfair) แก่เจ้าหน้าที่มาใช้บังคับกับกรณีการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น²²

โดยเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นใช้บังคับ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นการดำเนินกิจการของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะมิใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่เจ้าหน้าที่กลับมีความรับผิดเป็นส่วนตัวโดยที่รัฐไม่ได้มีความรับผิดในผลแห่งละเมิดนั้นเลย หากมีความรับผิดก็เป็นแต่เพียงการรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกไปก่อนในฐานะลูกหนี้ร่วมในคดีแพ่ง แต่ก็ยังสามารถไปไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้ในภายหลัง²³ การนำหลักกฎหมายแพ่งมาใช้กับกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้และก่อความเสียหายแก่บุคคลภายนอกนั้นจึงไม่เป็นธรรมและก่อให้เกิดความเข้าใจว่าเจ้าหน้าที่จะต้องผูกพัน (Bound) รับผิดในผลแห่งละเมิดเต็มจำนวนค่าเสียหายโดยผูกฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนเป็นการเฉพาะตัวเสมอทุกกรณี ทั้งที่ในบางกรณีการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นอาจเกิดจากความไม่ตั้งใจหรือเป็นความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ตามปกติของการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งการนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับกับกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ยังทำให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในส่วนความรับผิดของบุคคลอื่น โดยอาจรับผิดโดยสิ้นเชิง (In the Whole) หรือตามแต่ผู้เสียหายจะเรียกก็ได้โดยมีความมุ่งหมายเพียงเพื่อเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายโดยไม่คำนึงถึงสัดส่วนของความรับผิดของผู้กระทำละเมิดแต่ละคน เหตุผลประการต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้สร้างความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะตัดสินใจกระทำกรใด ๆ ในหน้าที่แม้ว่าจะมีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ได้ใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ ก็ตาม เพราะเกรงว่าหากตัดสินใจแล้วหากเกิดความเสียหายขึ้นจากการกระทำหรือการตัดสินใจตนจะต้องถูกฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัวซึ่งไม่เพียงแต่จะส่งผลเสียต่อการปฏิบัติงานในงานหรือในโครงการนั้นเท่านั้น แต่ยังส่งผลเสียไปถึงโครงสร้างการบริหารงานราชการที่ล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความคิดสร้างสรรค์ และทำให้บริหารราชการแผ่นดิน (Public Administration) ในประเทศไทยเป็นการทำงานที่จำเจขาดการพัฒนา

²² วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 369.

²³ ชาญชัย แสงวงศ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 18.

ปรับปรุงให้ทันสมัยต่อยุคสมัยและปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วสวนทางกับทิศทางการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจกระทำไปในทางส่วนตัวหรือโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้บังคับ เพื่อความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และระบบการบริหารงานราชการของรัฐ²⁴

เพื่อแก้ไข (Resolve) ปัญหาความไม่เป็นธรรมดังกล่าว จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ต้องรับผิดชอบเฉพาะกรณีที่เป็นกรกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น อีกทั้งในกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันทำละเมิดก็ควรแบ่งแยกความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละคนตามสัดส่วนของความรับผิดชอบที่ควรจะได้รับ โดยไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ต่อไป²⁵

²⁴ หลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ว่า หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หากได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่เข้าไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมีภาระที่ปล่อยจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหาร เพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน อนึ่ง การให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคล และการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใด ๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้นจึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

²⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 27.

3.2 หลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าใน พ.ศ. 2539 ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้น คือพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้นตั้งแต่ พ.ศ. 2539 เป็นต้นมาหลักเกณฑ์ทั่วไปในเรื่องละเมิดยังคงเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด ส่วนหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จะเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

โดยที่หลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายทั่วไป (*lex generalis*) ดังนั้น หากมีบทบัญญัติหรือหลักเกณฑ์ในกฎหมายฉบับใดที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐใดในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐนั้นก็จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเฉพาะ (*lex specialis*) ดังกล่าว²⁶

3.2.1 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้เสียหายมิได้หมายถึงเพียงหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ด้วย และการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐมิได้หลายรูปแบบ โดยอาจเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หรือมิใช่ในการปฏิบัติหน้าที่ก็ได้ อาจเป็นการกระทำละเมิดโดยการใช้อำนาจหรือการกระทำทางกายภาพ กระทำละเมิดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายกระทำละเมิด หรือละเมิดโดยการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็ได้²⁷

ความรับผิดของเจ้าหน้าที่กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ขึ้นอยู่กับว่าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ โดยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

²⁶ ฤทัย หงส์ศิริ. (2543). ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. *วารสารการพาณิชย์นาวี*, 19 (2), หน้า 46.

²⁷ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 413.

การเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

กล่าวคือ หากกรณีเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ (Duty) ไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัด หรือต่อหน่วยงานของรัฐอื่นๆ หากการกระทำละเมิดนั้นมีสาเหตุการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในกรณีดังกล่าวจะอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นหลักทั่วไป (General Principles) ในลักษณะละเมิด โดยเจ้าหน้าที่สามารถถูกหน่วยงานของรัฐเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเป็นการส่วนตัวเต็มตามจำนวนค่าเสียหายแต่หากการกระทำละเมิดนั้นเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ โดยใช้หลักเกณฑ์การเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เจ้าหน้าที่ที่จะมีความรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ก็ต่อเมื่อได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากไม่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เพียงแต่เป็นการกระทำที่เกิดจากความประมาทเลินเล่อธรรมดาเท่านั้นเจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ

สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ บทบัญญัติในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้โดยจะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้แก่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น จะต้องเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว และต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 146/2553²⁸ พนักงานขับรถยนต์ได้ตรวจเช็คสภาพรถและเครื่องยนต์ก่อนออกเดินทางไปปฏิบัติราชการถือว่าได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการตรวจสอบสภาพรถแล้ว แต่ในระหว่างเดินทางมีสัญญาณเตือนความผิดปกติของหม้อน้ำซึ่งผู้ขับรถยนต์ดังกล่าวอาจจะทราบ แต่ไม่ได้สังเกตเห็นและยังคงขับรถต่อไปจนกระทั่งเครื่องยนต์หยุดทำงาน จึงอาจรับฟังได้ว่าเหตุละเมิดที่ทำให้รถยนต์ของราชการได้รับความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อของพนักงานขับรถยนต์ แต่ความประมาทเลินเล่อดังกล่าวยังไม่ถึงขนาดเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยลักษณะการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 10/2552 ว่าคือการกระทำที่มีใจการกระทำโดยเจตนา แต่บุคคลผู้กระทำสามารถคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และถ้าหากผู้กระทำได้ใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายนั้นขึ้นได้ แต่ผู้กระทำก็กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Grossly Negligent Act) จึงเป็นการกระทำที่เกือบจะเป็นเจตนาเล็งเห็นผล (*dolus eventualis*) กล่าวคือ ผู้กระทำแม้ไม่ได้เจตนาแต่ก็ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังแม้แต่นิดเดียว เป็นการกระทำที่ผู้กระทำเล็งท่าลงไปที่รู้ว่าอาจจะเกิดความเสียหาย

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาการกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงว่า การที่จะพิจารณาว่ากรณีใดจะเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือไม่นั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบทุกคน จนถึงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือศาลส่วนอย่างไรเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ซึ่งความประมาทเลินเล่อนั้นเป็นการกระทำมิใช่โดยเจตนาประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผล แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำต้องมีตามวิสัย

²⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 146/2553 วินิจฉัยว่า พนักงานขับรถยนต์ได้ตรวจเช็คสภาพรถและเครื่องยนต์ก่อนออกเดินทางไปปฏิบัติราชการยอมแสดงให้เห็นว่าได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการตรวจสอบสภาพรถก่อนออกเดินทางแล้ว แต่ในระหว่างเดินทางมาตรวัดระดับความร้อนแสดงว่าความร้อนสูงขึ้นที่หน้าปัดรถยนต์อันเป็นสัญญาณเตือนความผิดปกติของน้ำในหม้อน้ำซึ่งผู้ขับรถยนต์ดังกล่าวอาจจะทราบ แต่ไม่ได้สังเกตเห็น และยังคงขับรถต่อไปจนกระทั่งเครื่องยนต์หยุดทำงาน จึงอาจรับฟังได้ว่าเหตุละเมิดที่ทำให้รถยนต์ของราชการได้รับความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อของพนักงานขับรถยนต์ แต่ความประมาทเลินเล่อดังกล่าวยังไม่ถึงขนาดเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (โปรดดูภาคผนวก ก. หน้า 171)

และพฤติการณ์ ส่วนความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไป โดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก (เรื่องเสรีจที่ 61/2540)²⁹

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 434/2556³⁰ เจ้าหน้าที่ รัฐข้อเท็จจริงว่ามีการบุกรุก แต่กลับไม่ดำเนินการกับผู้บุกรุก ทั้งไม่เคยขอความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจนเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ พฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่

2) ในการที่หน่วยงานของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิด (Level of Severity in Act) และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นรายกรณีไป (Fairness in each Case) โดยเจ้าหน้าที่อาจไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจนเต็มจำนวนก็ได้

3) ถ้าหากความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดจากระบบการดำเนินงานส่วนรวมของหน่วยงานของรัฐ (System of Collective Operation) ด้วย หน่วยงานของรัฐก็จะมีส่วนผิดหรือความเสียหายนั้นเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐรวมอยู่ด้วย ก็จะต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบนั้นออกจากค่าสินไหมทดแทนและหน่วยงานของรัฐจะให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ไม่ได้

²⁹ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสรีจที่ 61/2540) ให้ความเห็นว่า คำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” นั้น หน่วยงานใดเป็นผู้กำหนด และมาตรฐานการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ได้กำหนดไว้ประการใดนั้น เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่ากรณีใดจะเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือไม่นั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบทุกคน จนถึงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือศาล ส่วนอย่างไรเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ซึ่งความประมาทเลินเล่อนั้นเป็นการกระทำมิใช่โดยเจตนาประสงค์ต่อผล หรือยอมเล็งเห็นผล แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ส่วนความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไป โดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก (โปรดดูภาคผนวก ก. หน้า 176)

³⁰คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 434/2556 วินิจฉัยว่า วินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้รัฐข้อเท็จจริงว่ามีการบุกรุกแปลงปลูกป่าแต่กลับไม่ดำเนินการกับผู้บุกรุก ทั้งไม่เคยขอความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจนเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ พฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ (โปรดดูภาคผนวก ก. หน้า 172)

4) อีกทั้งในกรณีที่การละเมิดนั้นเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนจะต้องรับผิดชอบที่ตนได้กระทำละเมิดเท่านั้น แต่ไม่ต้องรับผิดชอบร่วมกันอย่างลูกหนี้ร่วม³¹

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 338-339/2549³² ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบมาก ทำให้ไม่สามารถตรวจนับจำนวนเงินกับจำนวนคูปองที่จำหน่ายด้วยตนเอง และเจ้าหน้าที่การเงินทุจริตลงบัญชีรับเงินน้อยกว่าความเป็นจริง ผู้บัญชาการเรือนจำจึงมิได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ทางราชการเสียหาย จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 362/2549³³ ประชาสงเคราะห์จังหวัดนารายณ์ของทางราชการไปเก็บรักษาที่บ้านพัก อันเป็นการฝ่าฝืนต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรพระราชการ พ.ศ. 2523 ประกอบกับบ้านพักไม่มีรั้วติดกับเส้นทางสาธารณะ บุคคลทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ไม่ได้เป็นที่รโหฐานและไม่ได้มีการจัดเวรยาม ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อกรมประชาสัมพันธ์

3.2.2 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

เมื่อมีกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกเกิดขึ้น สิ่งที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือการกระทำละเมิดนั้นเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เพื่อที่จะทราบว่าจะหาว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัด ผู้ใดคือผู้ที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอก

³¹ สะเทือน ชูสกุล. (2540). *พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539* ในหนังสือ *สาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. เอกสารเผยแพร่. หน้า 38-39.

³² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 338-339/2549 วินิจฉัยว่า ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบตามปกติมากมาย ไม่สามารถตรวจนับจำนวนเงินกับจำนวนคูปองที่จำหน่ายให้กับญาติของผู้ต้องขังด้วยตนเอง การที่เจ้าหน้าที่การเงินทุจริตลงบัญชีรับเงินน้อยกว่าความเป็นจริง ผู้บัญชาการเรือนจำจึงมิได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ทางราชการเสียหาย จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (โปรดดูภาคผนวก ก. หน้า 165)

³³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 362/2549 วินิจฉัยว่า ประชาสงเคราะห์จังหวัดนารายณ์ของทางราชการไปเก็บรักษาที่บ้านพัก อันเป็นการฝ่าฝืนต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรพระราชการ พ.ศ. 2523 ประกอบกับบ้านพักไม่มีรั้วรอบขอบชิดเป็นเส้นทางสาธารณะ บุคคลทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ไม่ได้เป็นที่รโหฐานส่วนตัวและไม่ได้มีการจัดเวรยามรักษา ซึ่งน่าจะคาดเห็นความไม่ปลอดภัยในการเก็บรักษาฯลฯ จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อกรมประชาสัมพันธ์ (โปรดดูภาคผนวก ก. หน้า 166)

3.2.1.1 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกโดยมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกโดยมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ บุคคลผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายคือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด โดยรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว หากผู้เสียหายประสงค์ที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยใช้วิธีการฟ้องคดีต่อศาล ผู้เสียหายจะต้องฟ้องตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเท่านั้น แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐมิได้³⁴

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกโดยมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ คือกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในทางส่วนตัวมิใช่ในฐานะเจ้าหน้าที่ และไม่มีส่วนใดของการกระทำที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐหรือการดำเนินการตามคำสั่งหรือระเบียบแต่อย่างใด แม้การกระทำละเมิดนั้นจะอยู่ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม เช่น ระหว่างที่เจ้าหน้าที่กำลังขับรถยนต์ออกตรวจพื้นที่ก่อสร้างทาง พบคู่กรณีซึ่งมีความบาดหมางกันในทางส่วนตัวกำลังเดินอยู่ จึงแกล้งขับรถยนต์เฉี่ยวเข้าไปใกล้เป็นเหตุให้บุคคลภายนอกได้รับบาดเจ็บทางกาย เช่นนี้ แม้ในขณะที่กระทำละเมิด เจ้าหน้าที่ดังกล่าวกำลังปฏิบัติหน้าที่ โดยการขับรถยนต์ออกตรวจการก่อสร้างทางในสายทางที่ตนมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลก็ตาม แต่เหตุของการกระทำละเมิดเป็นเหตุส่วนตัวโดยแท้ มิใช่เหตุจากการปฏิบัติหน้าที่ การกระทำละเมิดดังกล่าวจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกโดยมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เป็นละเมิดที่เกิดจากการกระทำโดยส่วนตัว (Personal Act) ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 6 จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่เอง (Personal Liability of the Officials) เนื่องจากการกระทำละเมิดดังกล่าวมิได้เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (Power and Duty under the Law)³⁵

³⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3, หน้า 189.

³⁵ พิชญา จิตรมหีมา, (2564), หลักเกณฑ์สำคัญในกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พิศุระห์ปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายเพื่อนำไปสู่แนวคิดในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย, *บทความเชิงวิเคราะห์เพื่อการพัฒนากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 19.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1931/2518³⁶ จำเลยที่ 1 ขับรถยนต์ของกรมซึ่งเป็นจำเลยที่ 2 ไปปฏิบัติหน้าที่และจอดรถไว้ที่ขอบถนน โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมการจราจรบอกให้จำเลยที่ 1 ย้ายรถเพราะการจราจรคับคั่งโดยยื่นเอามือเท้าขอประตูดตรงที่นั่งคนขับและชะโงกศีรษะเข้าไปในรถ จำเลยที่ 1 ขับรถออกไปโดยเร็วและผลักโจทก์ตกจากรถ ทำให้โจทก์ได้รับบาดเจ็บ การกระทำของจำเลยที่ 1 เป็นเรื่องส่วนตัวของจำเลยที่ 1 มิได้เกี่ยวกับจำเลยที่ 2 และไม่ได้เป็นการปฏิบัติราชการตามหน้าที่ จำเลยที่ 2 จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ด้วย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2512/2529³⁷ พลตำรวจ ว. กับจำเลยที่ 2 และที่ 3 ไปดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย แต่ดื่มสุราจนเมาและทะเลาะกับผู้อื่น พลตำรวจ ว. ชักปืนข่มขู่เป็นเหตุให้ปืนลั่น 1 นัดกระสุนปืนไปถูกโจทก์ได้รับบาดเจ็บพิการไปตลอดชีวิต การกระทำของพลตำรวจ ว. เป็นเรื่องส่วนตัวของพลตำรวจ ว. และไม่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยตามวัตถุประสงค์ของจำเลยที่ 1 จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นนิติบุคคลจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่โจทก์

เมื่อการกระทำละเมิดดังกล่าวมิใช่เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่เป็นการกระทำละเมิดจากการกระทำในทางส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ได้ แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐมิได้ตามนัยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

³⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1931/2518 วินิจฉัยว่า จำเลยที่ 1 รับราชการเป็นบุรุษไปรษณีย์ได้ขับรถยนต์ของกรมไปรษณีย์โทรเลข จำเลยที่ 2 ไปเก็บไปรษณีย์ภัณฑ์ตามตู้ไปรษณีย์ตามหน้าที่และจอดรถไว้ที่ขอบถนน โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมการจราจรบอกให้จำเลยที่ 1 ไปจอดรถบนไหล่ถนนเพราะการจราจรคับคั่งจำเลยที่ 1 คำโจทก์แล้วกลับไปขึ้นรถ โจทก์ตามไปยื่นเอามือเท้าขอประตูดตรงที่นั่งคนขับและชะโงกศีรษะเข้าไปในรถแจ้งข้อหาว่าดูหมิ่นเจ้าพนักงาน จำเลยที่ 1 ขับรถออกไปโดยเร็วและผลักโจทก์ตกจากรถ ทำให้โจทก์ได้รับบาดเจ็บ การที่จำเลยที่ 1 ขับขวางการจับกุมโดยขับรถเคลื่อนออกไปและผลักโจทก์ตกจากรถจนได้รับบาดเจ็บนี้เป็นเรื่องส่วนตัวของจำเลยที่ 1 และเป็นการทำร้ายร่างกายกัน โดยเฉพาะมิได้เกี่ยวกับจำเลยที่ 2 และไม่ได้เป็นการปฏิบัติราชการตามหน้าที่ จำเลยที่ 2 จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ด้วย (โปรดดูภาคผนวก ข. หน้า 153)

³⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2512/2529 วินิจฉัยว่า พลตำรวจ ว. กับจำเลยที่ 2 และที่ 3 ซึ่งเป็นตำรวจไปดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยที่บ้านซึ่งจัดงาน แต่ตำรวจทั้งสามดื่มสุราจนเมาเรื่องทะเลาะกับพวกชาวบ้านจนเจ้าภาพต้องเชิญให้กลับออกไปเมื่อไปถึงถนนพลตำรวจ ว. ได้กระชากลูกเลื่อนปืนในลักษณะข่มขู่พวกชาวบ้านเป็นเหตุให้ปืนลั่น 1 นัดกระสุนปืนไปถูกโจทก์ซึ่งนั่งอยู่ในบ้านงานได้รับบาดเจ็บพิการไปตลอดชีวิต การที่พลตำรวจ ว. กระทำดังกล่าวเห็นได้ชัดว่าเป็นเรื่องส่วนตัวของพลตำรวจ ว. และไม่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยตามวัตถุประสงค์ของกรมตำรวจจำเลยที่ 1 กรมตำรวจ จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นนิติบุคคลจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่โจทก์ (โปรดดูภาคผนวก ข. หน้า 154)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 74/2560³⁸ นาย ม. กับนาย ท. เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ร่วมกับพวก นารถแบ็คโฮเข้าไปเก็ยที่ดิน ซึ่งเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้บริจาคให้ทางราชการเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดี การกระทำของนาย ม. มิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด การกระทำของนาย ม. เป็นการทะเลาะเบาะแว้งส่วนตัวไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล นาย ม. จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีเป็นการเฉพาะตัว ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องนาย ม. ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานไม่ได้ เพราะไม่ได้เป็นการทะเลาะเบาะแว้งในการปฏิบัติหน้าที่

ในการใช้สิทธิฟ้องคดีให้เจ้าหน้าที่ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเป็นการส่วนตัวนี้ เนื่องจากการทะเลาะเบาะแว้งก่อให้เกิดความเสียหายนั้นมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม³⁹

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 20/2544⁴⁰ อธิการบดีมหาวิทยาลัย ออกหนังสือขอทราบข้อมูลเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อนำไปใช้ในการต่อสู้คดีที่ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องอธิการบดีกับพวก ถ้าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการออกหนังสือดังกล่าวถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นกรณีอธิการบดีทะเลาะเบาะแว้งผู้ฟ้องคดีในลักษณะส่วนตัว แม้จะใช้ชื่อมหาวิทยาลัยเป็นเจ้าของหนังสือก็ตาม

³⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 74/2560 วินิจฉัยว่า นาย ม. ซึ่งเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโพ กับนาย ท. ได้ร่วมกับพวกองค์การบริหารส่วนตำบลหัวหอย นารถแบ็คโฮเข้าไปเก็ยที่ดิน ซึ่งเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้บริจาคให้ทางราชการเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดี การกระทำของนาย ม. ในการนารถแบ็คโฮเข้าไปในที่ดินซึ่งอยู่ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีมิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด การกระทำของนาย ม. เป็นการทะเลาะเบาะแว้งส่วนตัวไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโพ นาย ม. จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีเป็นการเฉพาะตัว ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องนาย ม. ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานไม่ได้ เพราะไม่ได้เป็นการทะเลาะเบาะแว้งในการปฏิบัติหน้าที่ (โปรดดูภาคผนวก ก. หน้า 174)

³⁹ พัชมา จิตรมหีมา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 35. หน้า 19.

⁴⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 20/2544 วินิจฉัยว่า อธิการบดีมหาวิทยาลัยแม้จะมีหนังสือถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอทราบข้อมูลเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อนำไปใช้ในการต่อสู้คดีที่ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องอธิการบดีกับพวก ถ้าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการออกหนังสือดังกล่าวถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นกรณีอธิการบดีทะเลาะเบาะแว้งผู้ฟ้องคดี แม้ว่าอธิการบดีมหาวิทยาลัยแม้จะมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ แต่การมีหนังสือถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวเป็นการกระทำในลักษณะส่วนตัว แม้จะใช้ชื่อมหาวิทยาลัยเป็นเจ้าของหนังสือ แต่ก็นับได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัวซึ่งมิได้ใช้อำนาจตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีขอที่จะฟ้องให้อธิการบดีฯ รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวต่อศาลยุติธรรม (โปรดดูภาคผนวก ก. หน้า 157)

เนื่องจากการกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัวซึ่งมิได้ใช้อำนาจตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะฟ้องให้อธิการบดีฯ รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวต่อศาลยุติธรรม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร .20/2545⁴¹ เจ้าหน้าที่รัฐใช้ให้ราษฎรทำร้ายร่างกายนาง ค. ผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัวมิใช่เป็นการกระทำละเมิดโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3.2.1.2 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่

กรณีเจ้าหน้าที่การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 กำหนดว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

ก่อนจะมีการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่จะต้องถูกฟ้องคดีให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัว แต่เมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้น หากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ผู้เสียหายจะต้องฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง และไม่สามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้⁴² ตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 5 นี้ เป็นไปตามเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติ ที่ประสงค์จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมิให้ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวหากเกิดการกระทำละเมิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ โดยกำหนดให้

⁴¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร .20/2545 วินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่รัฐในตำแหน่งหัวหน้าศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนอำเภอท่าเรือใช้ให้ราษฎรทำร้ายร่างกายนาง ค. ผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัวมิใช่เป็นการกระทำละเมิดโดยใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น ถ้าผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของหัวหน้าศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนอำเภอท่าเรือทำละเมิดทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (โปรดดูภาคผนวก ก. หน้า 158)

⁴² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. (2540). เอกสารถอดเทปการบรรยายเรื่อง “กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” ณ โรงแรมพรพิงค์ทาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 28 มีนาคม 2540. หน้า 11-12. อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์. (2560). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด*. (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 12-13.

หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัด หรือกระทรวงการคลังกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใด เป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัวไม่ได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 5/2546⁴³ เจ้าหน้าที่มีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างทำให้ผู้ฟ้องคดีผู้เสนอราคาต่ำสุดได้รับความเสียหาย เป็นกรณีการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ จะฟ้องเจ้าหน้าที่มิได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 64/2552⁴⁴ คำสั่งเรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 4 พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ 4 เมื่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มิได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 4 แทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 286-287/2547⁴⁵ มติของคณะรัฐมนตรีให้ ผู้ฟ้องคดี พ้นจากตำแหน่ง เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายก็ถือได้ว่าเป็นการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

⁴³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 5/2546 วินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารบริการทำให้ผู้ฟ้องคดีผู้เสนอราคาต่ำสุดได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องกระทรวงสาธารณสุขหน่วยงานของรัฐ จะฟ้องเจ้าหน้าที่มิได้ (โปรดดูภาคผนวก ก. หน้า 160)

⁴⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 64/2552 วินิจฉัยว่า คำสั่งเรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 4 พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ 4 เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มิได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 4 แทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (โปรดดูภาคผนวก ก. หน้า 170)

⁴⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 286-287/2547 วินิจฉัยว่า มติของคณะรัฐมนตรีให้นาย ว. ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายก็ถือได้ว่าเป็นการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อคณะรัฐมนตรีมิได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลังจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (โปรดดูภาคผนวก ก. หน้า 162)

เมื่อคณะรัฐมนตรีมิได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลังจึงต้องรับผิดชอบใช้
ค่าสินไหมทดแทน

เหตุผลอีกประการหนึ่งในการกำหนดให้ผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ
โดยตรงเท่านั้น จะฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่มิได้นั้น เพราะเจ้าหน้าที่
ผู้กระทำความผิดอาจมีการโยกย้ายตำแหน่งไม่ว่าจะเป็นการได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น
หรืออาจเป็นกรณีไปรับราชการหรือประจำการในสังกัดอื่นได้ตลอดเวลา แต่หน่วยงานของรัฐจะมีความ
มั่นคง⁴⁶มากกว่าตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดดังกล่าว

ความรับผิดที่เกิดขึ้นตามกรณีที่บัญญัติในมาตราคือกรณีการกระทำความผิดของ
เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ (Liability from the Performance of Duties) โดยหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็น
หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่
เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่⁴⁷

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 562/2546⁴⁸ อธิบดีมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้
นำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร โดยมีขอบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับ
การทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบใช้
ค่าสินไหมทดแทน

ในการฟ้องคดีนี้บทบัญญัติในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดว่าต้องฟ้องคดีต่อศาลใด เพียงแต่การปฏิบัติหน้าที่
ของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครอง
เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จึงเป็นความเสียหายที่เป็นผลมาจาก
การใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ผู้เสียหายจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง
(Administrative Court) แต่ก็มิได้หมายความว่าหากมีความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดใน
การปฏิบัติหน้าที่ผู้เสียหายจะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองเท่านั้นเสมอไป หากเป็นกรณีที่การกระทำ

⁴⁶ กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2540). *สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 เวลา 9.00-12.00 น. ณ ห้อง 501 อาคาร สพข. สำนักงาน ก.พ., หน้า 17. อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 188.

⁴⁷ พัทธมา จิตรมหีมา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 35. หน้า 16.

⁴⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 562/2546 อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้นำสินค้า
เข้ามาในราชอาณาจักร โดยมีขอบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย กรณีจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการทำความผิดในการ
ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ กรมการค้าต่างประเทศในฐานะหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบใช้
ค่าสินไหมทดแทน (โปรดดูภาคผนวก ก. หน้า 161)

ละเมิดนั้นมิใช่การกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติกรโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมดา ผู้เสียหายก็จะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม (Court of Justice) ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว⁴⁹

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 278/2549⁵⁰ นาย ส. ปฏิบัติหน้าที่ขับรถเก็บขยะด้วยความประมาทชนท้ายรถรับจ้างสาธารณะของนาย พ. การกระทำดังกล่าวของนาย ส. จึงเป็นการทำละเมิดต่อนาย พ. ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่เก็บขยะมูลฝอยเป็นการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไปมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาคดีของศาลปกครอง คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 351/2545⁵¹ นาย ส. ปฏิบัติหน้าที่ขับรถขนน้ำหกล้อฉีดน้ำรดต้นไม้เกาะกลางถนน อยู่ในช่องทางเดินรถทางขวา เป็นเหตุให้รถยนต์คันที่นาย พ. ผู้ฟ้องคดีขับชนท้ายรถยนต์บรรทุกน้ำดังกล่าวได้รับความเสียหาย ส่วนนาย พ. ได้รับอันตรายแก่

⁴⁹ พัทธมา จิตรมหิมา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 35. หน้า 17.

⁵⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 278/2549 วินิจฉัยว่า นาย ส. ลูกจ้างประจำ ตำแหน่งพนักงานขับรถของสำนักงานเขตยานนาวา ปฏิบัติหน้าที่ขับรถเก็บขยะมูลฝอยด้วยความประมาทชนท้ายรถรับจ้างสาธารณะของนาย พ. ทำให้รถยนต์ของนาย พ. ได้รับความเสียหาย การกระทำดังกล่าวของนาย ส. จึงเป็นการทำละเมิดต่อ นาย พ. ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่เก็บขยะมูลฝอยเป็นการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไปมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาคดีของศาลปกครอง คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (โปรดดูภาคผนวก ก. หน้า 164)

⁵¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 351/2545 วินิจฉัยว่า นาย ส. ลูกจ้างสังกัดสำนักงานเขตคันนายาว ซึ่งอยู่ในสังกัดของกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดี ขับรถยนต์บรรทุกน้ำหกล้อขึ้นมาบนถนนรามอินทราเพื่อฉีดน้ำรดต้นไม้เกาะกลางถนน อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของนาย ส. ขณะเกิดเหตุ นาย ส. ขับรถยนต์บรรทุกน้ำอยู่ในช่องทางเดินรถทางขวาที่เกาะกลางถนนฉีดน้ำรดต้นไม้อยู่ เป็นเหตุให้รถยนต์คันที่นาย พ. ผู้ฟ้องคดีขับชนท้ายรถยนต์บรรทุกน้ำดังกล่าวได้รับความเสียหาย ส่วนนาย พ. ได้รับอันตรายแก่กายสาหัส จึงเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน แต่เนื่องจากการกระทำละเมิดของนาย ส. ดังกล่าวมิใช่การกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (โปรดดูภาคผนวก ก. หน้า 159)

กายสาหัส จึงเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เนื่องจากการกระทำละเมิดของนาย ส. ดังกล่าวไม่ใช่การกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 5 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วจะเห็นได้ว่าผู้เสียหายจะต้องพิจารณาว่าจะฟ้องคดีให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด ผู้เสียหายจะไม่สามารถฟ้องทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนไปในคราวเดียวกันได้อย่างที่เคยปฏิบัติมาก่อนจะมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้อีกต่อไป โดยผู้เสียหายต้องบรรยายฟ้องให้ชัดเจนว่าการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นการกระทำละเมิดในทางส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ จะบรรยายลักษณะการกระทำละเมิดในคำฟ้องมาทั้งสองลักษณะมิได้ เพราะย่อมขัดกันเองอยู่ในตัว⁵²

หากผู้เสียหายไม่แน่ใจว่าการกระทำละเมิดเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7⁵³ กำหนดว่า ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

กรณีตามมาตรา 7 คือ กรณีที่เมื่อเกิดการกระทำละเมิดขึ้น ผู้เสียหายได้ฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจโดยฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยหากหน่วยงานของรัฐ

⁵² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 42. หน้า 14.

⁵³ มาตรา 7 ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว (Personal Liability) หรือต้องร่วมรับผิดชอบ (Joint Liability) ในฐานะส่วนตัวด้วยกันกับหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ ในทำนองเดียวกันหากผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นคดีต่อศาลเพราะเห็นว่าเป็นการกระทำละเมิดในทางส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ หรือต้องร่วมรับผิดชอบ เจ้าหน้าที่มีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่ เรียกหน่วยงานของรัฐ เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้เช่นกัน⁵⁴ ทำนองเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Civil Procedure Code) มาตรา 57 (3)⁵⁵

3.3 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

มาตรา 11⁵⁶ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้ หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

⁵⁴ สะเทือน ชุตกุล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 36.

⁵⁵ กมลชัย รัตนสากววงศ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 46. หน้า 144.

⁵⁶ มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้ หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรี เจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลา ออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

บทบัญญัติในมาตรา 11 นี้ เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มทางเลือกในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ผู้เสียหายนอกเหนือจากสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีละเมิดเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เพราะการที่ผู้เสียหายจะนำคดีขึ้นสู่ศาลนั้นเป็นวิธีเรียกร้องค่าเสียหายที่เป็นการสร้างภาระ (Burden) ให้แก่ผู้เสียหายที่นอกจากจะได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดแล้ว ยังต้องรับภาระ ในการดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาคดีในศาล ค่าธรรมเนียมศาล (Court Fees) และหรือ การจ้างทนายความด้วย พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงได้เปิด โอกาสให้ผู้เสียหายได้มีทางเลือกในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน โดยการยื่นคำร้องต่อ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นสังกัดอยู่ได้โดยตรง⁵⁷

เมื่อผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องตามมาตรา 11 หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องออกไปรับคำขอให้แก่ผู้เสียหายไว้เป็นหลักฐาน และรับคำร้อง (Petition) ขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนนั้นมาดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า หากหน่วยงานของรัฐ พิจารณาแล้วเห็นว่าความเสียหายตามที่ผู้เสียหายได้นำมาเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น เกิดจาก การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐก็แจ้งกลับไปยังผู้เสียหาย พร้อมกำหนดราคาที่จะต้องชำระค่าสินไหมทดแทนไปในคราวเดียวกัน หรือถ้าหากพิจารณาแล้ว เห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนในกรณีดังกล่าว ก็ให้ยกคำร้อง และแจ้ง (Inform) ให้ผู้เสียหายทราบ เมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาและมีคำสั่งเป็นประการใดแล้ว หากผู้เสียหายไม่พอใจในผลการพิจารณาดังกล่าว ผู้เสียหายมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย ซึ่งเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองแล้วสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าว ได้เปลี่ยนเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแทน ตามมาตรา 14⁵⁸ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดว่า เมื่อได้มีการจัดตั้ง ศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็น สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

⁵⁷ กมลชัย รัตนสกวาวงศ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 46. หน้า 130.

⁵⁸ มาตรา 14 เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตาม มาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

3.3.1 การยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทน

เมื่อผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากเห็นว่าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบเนื่องจากเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนกระทำละเมิดต่อผู้เสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน⁵⁹ โดยไปรับคำขอดังกล่าวต้องเป็นเอกสารที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำขึ้นและออกให้เพื่อให้ผู้เสียหายทราบว่าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอของผู้เสียหายแล้ว ซึ่งการออกไปรับคำขอนี้ยังมีผลต่อการเริ่มนับระยะเวลาการพิจารณาคำขอของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องพิจารณาตามกรอบกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 11 อีกด้วย

3.3.2 ระยะเวลาในการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทน

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้มีการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอตามมาตรา 11 ไว้อย่างชัดเจน (Expressly) ว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาเท่าใด แต่ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัยว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันทำละเมิด ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาเดียวกับ การยื่นฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้น หากผู้เสียหายได้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐเมื่อพ้นระยะเวลา ดังกล่าว แม้หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาคำขอผู้เสียหายแล้ว เมื่อผู้เสียหายไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายก็ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเนื่องจากถือว่าผู้เสียหายฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด⁶⁰

3.3.3 การพิจารณาคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทน

หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 11 โดยไม่ชักช้า และหากหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตน ก็ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า โดยจะต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันภายในกำหนด เช่นเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนของเอกสารหลักฐานมาก ต้องรายงาน (Report) ปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐนั้นทราบ

⁵⁹ อนุชา สุนสวัสดิกุล. (2551). *แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ปัญหาในทางปฏิบัติและหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 56.

⁶⁰ ชาญชัย แสงวงศ์. *อ้างแล้ว*เชิงอรรถที่ 3. หน้า 131-132.

และหากจำเป็นก็สามารถขอขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน⁶¹

3.4 หลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับการใช้สิทธิไล่เบียดกรณีการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ใช้กำลังใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้ว มาตรา 8⁶² แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้กำลังใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้กำลังใหม่ทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้กำลังใหม่ทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้กำลังใหม่ทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

⁶¹ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2552). *หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. อ้างถึงใน ชาวุฒิชัย แสงศักดิ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 133.

⁶² มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้กำลังใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้กำลังใหม่ทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้กำลังใหม่ทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้กำลังใหม่ทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

เจ้าหน้าที่จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรงต่อผู้เสียหาย แต่จะมีความรับผิดชอบเมื่อได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายไปแล้ว⁶³ โดยหน่วยงานหน่วยงานของรัฐซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย จะสามารถใช้สิทธิไล่เบียดเจ้าหน้าที่ได้ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิไล่เบียดเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ไม่รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกเพราะความประมาทเลินเล่อธรรมดา

การกระทำโดยจงใจคือจงใจทำให้เสียหาย⁶⁴ โดยที่ผู้กระทำรู้สำนึก (Conscious) ว่าการกระทำของตนนั้นจะทำให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลอื่น แต่ไม่ถึงขนาดที่จะต้องเจาะจงว่าจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างไรอย่างหนึ่งขึ้นโดยเฉพาะอย่างเหมือนการทำความผิดโดยเจตนาตามหลักกฎหมายอาญา⁶⁵ (Criminal Law)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 37/2552⁶⁶ ผู้ฟ้องคดีมีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการโรงเรียน มีอำนาจพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 มีคำสั่งอนุมัติให้นางสาว ส. ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ทั้ง ๆ ที่รู้อยู่แล้วว่ามีบ้านพักครูว่างอยู่และมีสภาพสมบูรณ์เหมาะที่จะให้ข้าราชการครูเข้าพักอาศัยได้ และยังรู้อยู่แล้วว่าการอนุมัติตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2541 เป็นการอนุมัติที่ผิดระเบียบ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการจงใจกระทำผิดต่อกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย

⁶³ สะเทือน ชุตกุล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 36.

⁶⁴ เพิ่ง เพิ่งนิติ. (2548). *คำอธิบาย (ฉบับย่อ) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดและ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์. หน้า 6.

⁶⁵ สุขุม สุนิธิย์. (2543). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ละเมิด*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ. หน้า 15.

⁶⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 37/2552 วินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนซึ่งมีอำนาจพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 จะต้องใช้ดุลพินิจจัดให้ข้าราชการซึ่งมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านให้เข้าพักอาศัยในบ้านพักราชการที่ว่างอยู่ก่อนนั้น แต่กลับมีคำสั่งอนุมัติให้นางสาว ส. ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ทั้ง ๆ ที่รู้อยู่แล้วว่ามีบ้านพักครูว่างอยู่และมีสภาพสมบูรณ์เหมาะที่จะให้ข้าราชการครูเข้าพักอาศัยได้นอกจากนั้น ยังรู้อยู่แล้วว่าการอนุมัติตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2541 เป็นการอนุมัติที่ผิดระเบียบ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการจงใจกระทำผิดต่อกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย (โปรดดูภาคผนวก ก. หน้า 169)

ส่วนการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้ว่า การที่จะพิจารณาว่ากรณีใดจะเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือไม่ นั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบทุกคน จนถึงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือศาล ส่วนอย่างไรเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ซึ่งความประมาทเลินเล่อ นั้น เป็นการกระทำมิใช่โดยเจตนาประสงค์ต่อผลหรือย้อมเล็งเห็นผล แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ส่วนความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไป โดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่น คาดเห็นได้ว่า ความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้หรือหาความระมัดระวังสักเล็กน้อยก็คงได้คาดเห็นการอาจเกิดความเสียหายเช่นนั้น เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1789-1790/2518 กรณี โรงงานของจำเลย (กระทรวงการคลัง) เผาเศษปอ ทำให้มีควันดำปกคลุมถนนจนมองไม่เห็นทางข้างหน้าเป็นเหตุให้มีรถขับมาชนท้ายรถ โจทก์ ซึ่งจอดอยู่ได้รับความเสียหาย ซึ่งเหตุการณ์นี้เคยเกิดมาแล้ว 2-3 ครั้ง แต่ก็ปล่อยให้ปละละเลย ไม่เปลี่ยนวิธีการเผาเศษปอ เป็นกรณีที่จำเลยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นต้น⁶⁷

ศาลฎีกาได้วางแนวทางการพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1798/2518 ว่า ควันไฟอันเกิดจากไฟไหม้เศษปอจากโรงงานของจำเลยถูกลมพัดลอยไปครอบคลุมผิวจราจรบนถนน เป็นเหตุให้รถโจทก์ถูกรถคันอื่นชนท้าย ซึ่งก่อนหน้านี้นี้กลุ่มควันไฟอันเกิดจากการเผาเศษปอของจำเลยได้เคยถูกลมพัดพาไปครอบคลุมบนถนนเป็นเหตุให้รถยนต์เกิดชนกันมาแล้ว 2-3 ครั้ง แต่ก็ไม่ได้ปรากฏว่าจำเลยได้จัดการวางมาตรการป้องกันแต่อย่างใด คงปล่อยให้ปละละเลยให้เหตุการณ์คงเป็นอยู่เช่นเดิมจนกระทั่งได้เกิดเหตุคดีนี้ขึ้นอีก พฤติการณ์ที่เกิดขึ้น ไม่เป็นเหตุสุดวิสัยดังจำเลยอ้าง เพราะจำเลยย่อมทราบที่อยู่แล้วว่าลมอาจจะพัดพาเอาควันไฟจากปอไปครอบคลุมผิวจราจรบนท้องถนนได้ ซึ่งจำเลยอาจจะป้องกันเหตุการณ์ดังกล่าวได้โดยย้ายบ่อเผาเศษปอให้ห่างไกลพอที่ลมไม่สามารถจะพัดพาควันไฟมาถึงบริเวณที่เกิดเหตุได้ จำเลยก็หาได้กระทำเช่นนั้นไม่ คดีจึงฟังได้ว่าจำเลยได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหาย จำเลยต้องรับผิดชอบ

2) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบียดเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิไล่เบียดเรียกให้เจ้าหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี โดยไม่จำเป็นต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้

⁶⁷ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ค่วนที่สุด ที่ นร 0601/087 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2540

ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน ซึ่งหลักเกณฑ์ในข้อนี้เป็นบทกฎหมายยุติธรรม (*ius aequum*) ที่
ในทางกฎหมายปกครองคือการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ได้ใช้ดุลพินิจให้เหมาะสมกับสภาพการณ์⁶⁸

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 147/2550⁶⁹ นักการภารโรงอยู่เวรยาม โดยไม่ใช้
ความระมัดระวังในการดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการเป็นเหตุให้คนร้ายลักทรัพย์สินไป
เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย แต่นักการภารโรง
มิได้มีหน้าที่โดยตรงในการรักษาความปลอดภัย และมหาวิทยาลัยก็ได้จัดให้มีเจ้าหน้าที่โดยตรง
ในการรักษาความปลอดภัย ทั้งที่มีทรัพย์สินมูลค่าสูง ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงระดับความร้ายแรง
แห่งการกระทำและความเป็นธรรมในกรณีนี้ รวมทั้งความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐแล้ว
การที่มหาวิทยาลัยให้นักการภารโรงรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ 20 ของ
ความเสียหายหลังจากหักค่าเสื่อมแล้ว จึงเป็นการเหมาะสมชอบด้วยกฎหมาย

3) หากการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นเกิดขึ้นเพราะความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ
หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมอยู่ด้วย แม้เจ้าหน้าที่จะกระทำละเมิดเพราะจงใจหรือเพราะ
ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐก็ต้องหักส่วนแห่งความรับผิด (Liability)
ที่เกิดขึ้นเพราะความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมนั้นออกด้วย
เช่น เจ้าหน้าที่ดูแลพัสดุประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้พัสดุในคลังพัสดุเสียหาย แต่ปรากฏว่า
ในหน่วยงานของรัฐหน่วยงานนั้นมีเจ้าหน้าที่ดูแลพัสดุเพียงคนเดียว ซึ่งไม่เพียงพอ
ต่อการบริหารงานทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดูแลงานได้ทั่วถึง เช่นนี้หน่วยงานของรัฐจะต้องหัก
ส่วนความรับผิดที่ไม่จัดให้มีเจ้าหน้าที่อย่างเพียงพอกับปริมาณงานออกด้วย

⁶⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 416.

⁶⁹ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 147/2550 วินิจฉัยว่า การที่นักการภารโรงอยู่เวรยาม โดยไม่ใช้ความระมัดระวัง
ในการดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการดังเช่นวิญญูชนพึงกระทำ จนเป็นเหตุให้คนร้ายลักเอาเครื่องคอมพิวเตอร์ไป
เป็นจำนวน 29 เครื่อง อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย
แต่โดยที่นักการภารโรงมิได้มีหน้าที่โดยตรงในการรักษาความปลอดภัย และมหาวิทยาลัยก็ได้จัดให้มีเจ้าหน้าที่
โดยตรงในการรักษาความปลอดภัย ทั้งที่มีทรัพย์สินมูลค่าสูง แต่ได้ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติราชการปกติมาอยู่เวร
โดยไม่มีผู้ตรวจเวรและไม่มีระเบียบข้อบังคับหรือข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการรักษาเวรยาม ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึง
ระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในกรณีนี้ รวมทั้งความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐแล้ว
การที่มหาวิทยาลัยให้นักการภารโรงรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ 20 ของความเสียหายหลังจาก
หักค่าเสื่อมแล้ว จึงเป็นการเหมาะสมชอบด้วยกฎหมาย (โปรดดูภาคผนวก ก. หน้า 168)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 214/2549⁷⁰ มหาวิทยาลัยไม่มีระเบียบการควบคุมตรวจสอบการคืนเงินของผู้วิจัยที่ขอถอนโครงการวิจัย เมื่อการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มหาวิทยาลัยไม่ได้กำหนดวิธีคืนเงินดังกล่าวให้ชัดเจนทำให้ นาง ช. สามารถยักยอกเงินไปได้ ดังนั้น การที่มหาวิทยาลัยออกคำสั่งเรียกเงินจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของนาง ช. และไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของนาง ช. อันมีลักษณะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยหักส่วนความรับผิดชอบกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของนาง ช. โดยไม่ได้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบอันเกิดจากความบกพร่องของมหาวิทยาลัยที่ไม่ได้กำหนดวิธีคืนเงินดังกล่าวออกจากค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระคำสั่งของมหาวิทยาลัยดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4) กรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ หน่วยงานจะใช้สิทธิไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ทุกคนอย่างลูกหนี้ร่วมโดยการเรียกให้เจ้าหน้าที่คนใดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยสิ้นเชิงหรือบางส่วนตามแต่หน่วยงานของรัฐจะเลือกตามหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมไม่ได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีความรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนตามความรับผิดชอบของตนเท่านั้น โดยพิจารณาตามส่วนของการกระทำ หากมีส่วนการกระทำละเมิดมากกว่าเจ้าหน้าที่คนอื่น ก็จะต้องมีส่วนแห่งความรับผิดชอบมากกว่า หากมีส่วนในการกระทำละเมิดเท่า ๆ กัน ก็จะต้องมีส่วนแห่งความรับผิดชอบเท่ากัน⁷¹

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 73/2550⁷² การที่กระทรวงการคลังแบ่งส่วนความรับผิดโดยให้นาย ค. ในฐานะหัวหน้างานบัญชีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ 60

⁷⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 214/2549 วินิจฉัยว่า มหาวิทยาลัยไม่มีระเบียบปฏิบัติในการควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับการคืนเงินของผู้วิจัยที่ขอถอนโครงการวิจัย เมื่อการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มหาวิทยาลัยไม่ได้กำหนดวิธีคืนเงินดังกล่าวให้ชัดเจนเป็นช่องทางให้นาง ช. สามารถยักยอกเงินที่ได้รับคืนจากผู้วิจัยที่ถอนโครงการวิจัยไปได้ ดังนั้น การที่มหาวิทยาลัยออกคำสั่งเรียกเงินจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของนาง ช. และไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของนาง ช. อันมีลักษณะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยหักส่วนความรับผิดชอบเฉพาะกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของนาง ช. เป็นผู้ตรวจพบการทุจริตและรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบเท่านั้น โดยไม่ได้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบอันเกิดจากความบกพร่องของมหาวิทยาลัยที่ไม่ได้กำหนดวิธีคืนเงินดังกล่าวออกจากค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระ คำสั่งของมหาวิทยาลัยดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (โปรดดูภาคผนวก ก. หน้า 163)

⁷¹ อนุชา สุนสวัสดิคุณ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 59. หน้า 117.

⁷² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 73/2550 วินิจฉัยว่า การที่กระทรวงการคลังได้แบ่งส่วนความรับผิดโดยให้นาย ค. ในฐานะหัวหน้างานบัญชีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ 60 เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่ใกล้ชิดกับ

เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้น และนาย ป. ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดรับผิดชอบในอัตราร้อยละ 40 ของค่าเสียหายทั้งหมด เห็นว่ากรณีละเมิดเป็นเรื่องต่างคนต่างทำละเมิด จึงต้องรับผิดชอบในผลละเมิด เฉพาะส่วนที่ตนได้กระทำลง ซึ่งมาตรา 8 วรรคสี่มีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับ การที่กระทรวงการคลังได้แบ่งส่วนความรับผิดชอบระหว่างนาย ค. และนาย ป. ในอัตราร้อยละ 60 และร้อยละ 40 ของค่าเสียหายทั้งหมด นาย ค. มิได้โต้แย้งอัตราส่วนความรับผิดชอบดังกล่าว นาย ค. จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรม ส. โดย หักความบกพร่องของกรม ส. ร้อยละ 80 ของจำนวนเงินดังกล่าว คงเหลือเงินที่นาย ค. และนาย ป. ต้องชดใช้คืนให้แก่กรม ส. เพียงร้อยละ 20 ซึ่งนาย ค. ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ 60 ของเงินจำนวนนี้ การที่กรม ส. มีคำสั่ง ตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้นาย ค. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เกินกว่าร้อยละ 60 จึงเป็น คำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมายและให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเฉพาะส่วนที่ให้นาย ค. รับผิดชอบเกินกว่า ร้อยละ 60 และหากได้รับชำระหนี้จากผู้ทุจริตทั้งสองเพียงใด ให้คืนเงินส่วนที่ได้รับชำระไว้เกิน แก่นาย ค. ตามสัดส่วนความรับผิดชอบต่อไป

ผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งหมดมากกว่า และนาย ป. สรรพากรอำเภอซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานรับผิดชอบ ในอัตราร้อยละ 40 ของค่าเสียหายทั้งหมด เห็นว่ากรณีละเมิดมิใช่เกิดจากนาย ค. และนาย ป. จึงใจกระทำละเมิด อันจะถือว่าร่วมกันกระทำละเมิด หากแต่เป็นเรื่องต่างคนต่างทำละเมิด จึงต้องรับผิดชอบในผลละเมิดเฉพาะส่วนที่ตน ได้กระทำลง ซึ่งมาตรา 8 วรรคสี่มีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับ การที่กระทรวงการคลังได้แบ่งส่วน ความรับผิดชอบระหว่างนาย ค. และนาย ป. ในอัตราร้อยละ 60 และร้อยละ 40 ของค่าเสียหายทั้งหมด นาย ค. มิได้ โต้แย้งอัตราส่วนความรับผิดชอบดังกล่าว นาย ค. จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรม ส. โดยคิดจากเงิน ที่หน่วยงานของกรม ส. ถูกขยักออกไปจำนวน 5.8 ล้านบาท หักความบกพร่องของกรม ส. ร้อยละ 80 ของจำนวนเงิน ดังกล่าว คงเหลือเงินที่นาย ค. และนาย ป. ต้องชดใช้คืนให้แก่กรม ส. เพียงร้อยละ 20 ของเงินจำนวน 5.8 ล้านบาท คิดเป็นเงิน 1.1 ล้านบาท ซึ่งนาย ค. ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ 60 ของเงินจำนวนนี้ คิดเป็นเงิน 7 แสนบาท การที่กรม ส. มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้นาย ค. ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน เป็นเงิน 3.5 ล้านบาท จึงเป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมายและให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เฉพาะส่วนที่ให้นาย ค. รับผิดชอบเกินกว่า 7 แสนบาท และหากได้รับชำระหนี้จากผู้ทุจริตทั้งสองเพียงใด ให้คืนเงิน ส่วนที่ได้รับชำระไว้เกินแก่นาย ค. ตามสัดส่วนความรับผิดชอบต่อไป (โปรดดูภาคผนวก ค. หน้า 169)

3.5 หลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิไล่เบียดกรณีการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

สิทธิไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกนี้มีอายุความ 1 ปี นับแต่ที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปตามมาตรา 9⁷³ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดว่า ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะใช้บังคับในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกแล้วเท่านั้น แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐก็ไม่สามารถนำบทบัญญัติในเรื่องอายุความไล่เบียดตามมาตรา 9 มาใช้บังคับได้⁷⁴

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 120/2559⁷⁵ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว แต่คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดอยู่ จึงไม่อาจนำบทบัญญัติในเรื่องอายุความไล่เบียดตามมาตรา 9 มาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้ได้

⁷³ มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

⁷⁴ พัชมา จิตรมหีมา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 35. หน้า 33.

⁷⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 120/2559 วินิจฉัยว่า มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว แต่คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกเทศมนตรี) กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (เทศบาล) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดอยู่ จึงไม่อาจนำบทบัญญัติในเรื่องอายุความไล่เบียดตามมาตรา 9 มาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้ได้ (โปรดดูภาคผนวก ก. หน้า 173)

3.6 หลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับการใช้สิทธิไต่เบี่ยของหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 12⁷⁶ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

กรณีตามมาตรา 12 คือกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิด ไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้วและเกิดสิทธิไต่เบี่ยจากเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 8 หรือจะเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งหน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8⁷⁷ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐภายในเวลาที่กำหนดได้โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล ส่วนถ้าหากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยมิใช่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 12 แต่อย่างใด โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องร้องนำคดีขึ้นสู่ศาลอย่างคดีแพ่ง (Civil Case) ตามปกติทั่วไป⁷⁸

มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเป็นเครื่องมือที่เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐเป็นอย่างมาก เนื่องจากสามารถทำให้เจ้าหน้าที่ยินยอมชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลให้บังคับชำระหนี้ให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งในบางครั้งค่าสินไหมทดแทนที่เป็นทุนทรัพย์ในคดี (The Capital of the Case) มีจำนวนไม่มาก ไม่คุ้มค่าที่หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้ทรัพยากรในการดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาคดีในศาล⁷⁹

⁷⁶ มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

⁷⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 42. หน้า 21-22.

⁷⁸ สะเทือน ชูสกุล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 39.

⁷⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 42. หน้า 21-22.

3.7 หลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ในหัวข้อการศึกษานี้จะเป็นการศึกษาศึกษาหลักเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีหลักการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางปฏิบัติในเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่ง โดยได้แยกความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกเป็นเหตุที่เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ และที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ โดยเมื่อมีความเสียหายเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องรับภาระชดเชยค่าเสียหายไปก่อน ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐเพียงใดนั้น ให้ไปไล่เบียดต่อไปในภายหลัง โดยจะยึดหลักว่าจะเรียกเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะกรณีความเสียหายนั้นเกิดขึ้นโดยจงใจ (Willful Act) หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Grossly Negligent) เท่านั้น จึงสมควรวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁸⁰

⁸⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้เหตุผลในการออกระเบียบนี้ไว้ในตอนต้นของระเบียบ ดังนี้

โดยที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น และกฎหมายดังกล่าวมีหลักการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางปฏิบัติในเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่งที่ทางราชการถือปฏิบัติในปัจจุบัน โดยได้แยกความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกเป็นเหตุที่เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ และที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ โดยเมื่อมีความเสียหายเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องรับภาระชดเชยค่าเสียหายไปก่อน ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐเพียงใดนั้น ให้ไปไล่เบียดต่อไปในภายหลัง โดยจะยึดหลักว่าจะเรียกเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะกรณีความเสียหายนั้นเกิดขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น นอกจากนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหาย ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนได้โดยค้ำเงินถึงรายได้ฐานะ ครอบครัว และความรับผิดชอบ และพฤติกรรมแห่งกรณีประกอบด้วย สำหรับความเสียหายที่เกิดจากการที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถูกฟ้องและชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัวโดยไม่เกี่ยวกับทางราชการ สมควรวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของ

โดยหลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้น เป็นไปตามหมวด 2 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

3.7.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้วางหลักเกณฑ์ (Rules) เกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไว้ใน ข้อ 33⁸¹ ว่าเมื่อได้รับคำขอตามข้อ 32 และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องตน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า

กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามข้อ 32 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใด หรือหน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รับคำขอนั้นและดำเนินการตามระเบียบนี้โดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอผิดหน่วยงาน ให้หน่วยงานผู้รับคำขอรีบส่งเรื่องไปยังหน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบพิจารณา (Consider) ต่อไป และให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นับแต่วันที่ได้รับความขอที่ส่งมานั้น

โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามข้อ 33 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น หมายความว่าให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดโดยปฏิบัติตามข้อ 31 ประกอบกับข้อ 8 ถึงข้อ 20 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบ

เจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้วางระเบียบไว้

⁸¹ ข้อ 33 เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 32 และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องตน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁸² กล่าวคือให้นำหลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐมาใช้ด้วยโดยอนุโลม (*mutatis mutandis*) นั้นเอง⁸³

ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกจึงมีหลักเกณฑ์การปฏิบัติเช่นเดียวกับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 8 กำหนดว่า เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้ง

⁸² ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 370/2544) ให้ความเห็นว่า การดำเนินการในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้น ข้อ 31 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นบทบัญญัติของการเริ่มต้นกระบวนการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก ได้กำหนดให้นำข้อ 8 ถึงข้อ 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น แม้ว่าข้อ 33 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของบุคคลภายนอกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นเพื่อดำเนินการต่อไป โดยไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด หรือผู้แต่งตั้ง หรือ ไม่ได้กำหนดกระบวนการอื่นใดที่จะต้องปฏิบัติไว้ก็ตาม แต่ย่อมเข้าใจได้ว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ 33 นั้นหมายความว่าปฏิบัติตามข้อ 31 ประกอบกับข้อ 8 ถึงข้อ 20 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีจึงย่อมรวมถึงการส่งสำนวนไปให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบตามข้อ 17 ด้วย อย่างไรก็ตาม การส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบดังกล่าวจะกระทำเฉพาะกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นสมควรให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น เนื่องจากมีความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐซึ่งกระทรวงการคลังมีหน้าที่กำกับดูแลรับผิดชอบเกิดขึ้น แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำขอของบุคคลภายนอกเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังไม่มีความเสียหายเกิดขึ้น กระทรวงการคลังจึงไม่มีหน้าที่ตรวจสอบสำนวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว กรณีตามที่กระทรวงยุติธรรมหารือมา เมื่อปลัดกระทรวงยุติธรรมมีคำสั่งไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกแล้ว กระทรวงยุติธรรมจึงไม่จำเป็นต้องส่งสำนวนไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบแต่อย่างใด แต่ถ้ากระทรวงยุติธรรมมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอก ก็ต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังพิจารณา (โปรดดูภาคผนวก ก. หน้า 195)

⁸³ กรมบัญชีกลาง. (2556). *คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับสมบูรณ์ พ.ศ. 2556)* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา. หน้า 102.

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดชั้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้าเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบ และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น หรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย

กล่าวคือในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้น โดยที่การดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามระเบียบนี้ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่สอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง (Fact) เบื้องต้นว่าความเสียหายเกิดจากสาเหตุใดและมีรายละเอียดในเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง

ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้มีข้อสังเกต (Notice) และให้ความเห็น (Comment) ว่าอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีส่วนทำให้ระบบบริหารราชการแผ่นดินมีลักษณะการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์ (Centralization) อยู่ ที่การบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์นี้ทำให้เกิดข้อขัดข้องในการบริหารราชการได้ ดังนั้น ราชการบริหารส่วนกลางอาจมีการมอบอำนาจในเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อผ่อนคลายและกระจายภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ⁸⁴

3.7.2 การพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

ในการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจะต้องพิจารณาสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นที่ยุติว่ามีการกระทำละเมิดหรือไม่ การกระทำละเมิดได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่

⁸⁴ กรมบัญชีกลาง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 83. หน้า 43.

และเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใด เมื่อได้ข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วจึงดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต่อไป⁸⁵

ในระหว่างการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต้องให้โอกาส ให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริง และได้แย้ง (Argument) แสดงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน (Evidence) เป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาก็ตาม หากมิได้ดำเนินการดังกล่าวการสอบสวนอาจเป็นการสอบสวนที่มีขอบและจะส่งผลให้สามารถถูกยกเลิกเพิกถอนในภายหลังได้⁸⁶

การให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายมีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม (Fair) นี้ เป็นไปตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่า ข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมนี้ มีหลักการทางกฎหมายเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. 2539 ซึ่งถ้าหากไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้ว

⁸⁵ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 521/2549) ให้ความเห็นว่าการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่ามีการกระทำละเมิดหรือไม่ การกระทำละเมิดกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใด ดังนั้นเมื่อบุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดและผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้แต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 35 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว คณะกรรมการจึงต้องสอบให้ได้ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น หากความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้ดำเนินการตามข้อ 36 แต่ถ้าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการตามข้อ 37 (โปรดดูภาคผนวก ง. หน้า 211)

⁸⁶ กรมบัญชีกลาง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 83. หน้า 65.

ก็ยังสามรถแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งได้ตามมาตรา 41 (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่จะต้องกระทำการแก้ไขความบกพร่องนั้นก่อนสิ้นสุดระยะเวลากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ภายในองค์กรฝ่ายปกครองหรือตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ (Appeal) ก็จะต้องกระทำก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น⁸⁷

3.7.3 การชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอก

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดของหน่วยงานของรัฐนั้นก่อขึ้น หน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอจะต้องพิจารณาคำขอโดยการแต่งตั้ง (Appoint) คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด เพื่อดำเนินการพิจารณาการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายตามคำขอดังกล่าวหรือไม่ และจะต้องชดใช้เป็นจำนวนเท่าใด โดยหากหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของตนกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และหน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ก็ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) กำหนด⁸⁸ ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2554 ซึ่งวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ไว้ดังนี้⁸⁹

⁸⁷ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 786/2551) ให้ความเห็นว่า ข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดต้องให้อาสาเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหาย ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม มีหลักการเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งได้ตามมาตรา 41 (3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่ต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครอง หรือตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ต้องกระทำก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น (โปรดดูภาคผนวก ง. หน้า 228)

⁸⁸ กรมบัญชีกลาง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 83. หน้า 102.

⁸⁹ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2554

1) ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สิน

ถ้าความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดแก่เงินให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น ถ้าเป็นความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สิน (Asset) อื่นที่ไม่ใช่เงิน ให้หน่วยงานของรัฐใช้ราคาสุทธิหลังหักค่าเสื่อมราคาแล้ว หรือใช้ค่าซ่อมเพื่อให้ทรัพย์สินนั้นให้กลับคืนสู่สภาพเดิม โดยมีหลักฐานเกี่ยวกับความเสียหายของทรัพย์สินดังกล่าว เช่น ภาพถ่ายของทรัพย์สินที่เสียหาย ใบเสร็จรับเงินค่าซ่อมแซมทรัพย์สินของบริษัท ห้าง หรือร้านที่ทำการซ่อม และใบกำกับภาษี เป็นต้น โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีหน้าที่ในการกำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สินนั้นตามความเหมาะสมและเป็นธรรม (Fair) แล้วเสนอให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดพิจารณาสั่งการต่อไป ส่วนหลักเกณฑ์การคำนวณค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินเพื่อให้ได้ราคาทรัพย์สินสุทธิ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การคำนวณค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินที่กระทรวงการคลังกำหนดในการเรียกให้ผู้ต้องรับผิดชอบทางละเมิดชดเชยค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ โดยอนุโลม⁹⁰

2) ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายหรือชีวิตของผู้เสียหาย ได้แก่

2.1) ค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงไม่เกิน 50,000 บาท

2.2) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างเจ็บป่วย

กรณีผู้เสียหายไม่มีรายได้ (Income) ประจำ ให้ชดเชยความเสียหายตามช่วงเวลา que ผู้เสียหายไม่สามารถไปทำงานได้ โดยคำนวณตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ตามเขตจังหวัดซึ่งเป็นภูมิลำเนาของผู้เสียหาย ณ วันที่ได้รับความเสียหาย ไม่เกินวันละ 300 บาท ตามจำนวนวันที่แพทย์มีหนังสือรับรองให้หยุดรักษาตัวแต่ไม่เกิน 60 วัน

กรณีผู้เสียหายที่มีรายได้ประจำ หากระหว่างเจ็บป่วยไม่สามารถไปทำงานได้ และไม่ได้ รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากนายจ้าง ให้ชดเชยความเสียหายตามช่วงเวลา que ผู้เสียหายไม่สามารถไปทำงานได้ โดยคำนวณตามอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนที่นายจ้าง (Employer) หรือหน่วยงานต้นสังกัดจ่ายให้ ณ วันที่ได้รับความเสียหาย ไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท ตามจำนวนวันที่แพทย์รับรองให้หยุดรักษาตัว แต่ไม่เกิน 2 เดือน

2.3) ค่าชดเชยการสูญเสียอวัยวะหรือสมรรถภาพในการทำงาน ไม่เกิน 100,000 บาท

2.4) ค่าใช้จ่ายในการจัดการศพไม่เกิน 40,000 บาท

2.5) ค่าขาดไร้อุปการะ ให้ทายาทคนละไม่เกิน 20,000 บาท

⁹⁰ หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0507.2/ว 81 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2545

ทั้งนี้ ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเจ้าของงบประมาณที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ผู้เสียหายพิจารณาให้ความเห็นชอบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานผลการสอบสวน พร้อมทั้งแจ้งผลการพิจารณาวินิจฉัยแก่ผู้ยื่นคำขอทราบโดยเร็ว จากนั้นให้ทำการเบิกจ่ายเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ผู้ยื่นคำขอตอบรับผลการวินิจฉัยดังกล่าว กรณีผู้ยื่นคำขอยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิด ผู้ยื่นคำขอมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม (Court of Justice) หรือศาลปกครอง (Administrative Court) ที่เขตมีอำนาจพิจารณาคดีภายใน 90 วัน นับตั้งแต่วันที่ผู้ยื่นคำขอได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกระทำละเมิดได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมได้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้เสมือนว่ามีได้มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น ส่วนสิทธิของข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐในการที่จะเบิกค่ารักษาพยาบาลนั้น เป็นสวัสดิการที่หน่วยงานของรัฐมีให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในสังกัดของตน ซึ่งสิทธิในการเบิกค่ารักษาพยาบาลนั้นเป็นสิทธิคนละส่วนและมีวัตถุประสงค์ในการได้รับสิทธิที่แตกต่างไปจากการเยียวยาความเสียหายในเรื่องละเมิด ดังนั้น โดยทั่วไปแล้วผู้กระทำละเมิดยังคงต้องรับผิดชอบในผลของการกระทำละเมิดอย่างเต็มจำนวนค่าเสียหายที่เป็นผลมาจากจากการละเมิดนั้นจะนำค่ารักษาพยาบาลที่ได้รับในส่วนนี้มาหักออกจากค่าสินไหมทดแทนอันจะพึงได้รับจากการกระทำละเมิดไม่ได้⁹¹

3.7.4 การไล่เบี่ยระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในสังกัดนั้น การพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบในการกระทำละเมิดนั้นหรือไม่ และหากเจ้าหน้าที่มีความรับผิดชอบ (Responsibility) ต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงจะมีความรับผิดชอบเพียงใดนั้น เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นสังกัด

⁹¹ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสรีจที่ 669/2551) ให้ความเห็นว่า การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ถูกกระทำละเมิดกลับคืนสู่สภาพเดิมได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ส่วนสิทธิของข้าราชการและลูกจ้างหน่วยงานของรัฐในการที่จะเบิกค่ารักษาพยาบาลนั้นเป็นสวัสดิการที่หน่วยงานของรัฐจัดให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างที่ปฏิบัติงานให้แก่ตน ซึ่งเป็นสิทธิคนละส่วนและมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกับความเสียหายในเรื่องละเมิด โดยในกรณีทั่วไปผู้กระทำละเมิดยังคงต้องรับผิดชอบในผลของการกระทำละเมิดนั้นเต็มจำนวนค่าเสียหายที่เกิดจากการละเมิดนั้น จะนำค่ารักษาพยาบาลที่ได้รับในส่วนนี้มาหักออกจากค่าสินไหมทดแทนอันจะพึงได้รับจากการกระทำละเมิดไม่ได้ ดังนั้น แม้ผู้เสียหายจะได้ใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลซึ่งเป็นสิทธิของข้าราชการและลูกจ้างหน่วยงานของรัฐไปแล้วก็ไม่ตัดสิทธิของผู้เสียหายที่จะเรียกและได้รับค่าสินไหมทดแทนประเภทค่ารักษาพยาบาลจากผู้กระทำละเมิดอีก (โปรดดูภาคผนวก ง. หน้า 222)

จะต้องพิจารณาไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ผู้แต่งตั้ง และกระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาด้วยว่าจะมีการไล่เบี้ยหรือไม่ และหากจะดำเนินการไล่เบี้ยจะมีไล่เบี้ยให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงใด

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปก่อนแล้ว โดยที่ภายหลังได้ปรากฏผลการพิจารณาเป็นที่ยุติว่าเจ้าหน้าที่มิได้กระทำการนั้นไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้วก็มีสิทธิไล่เบี้ยให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนดังกล่าวคืนให้แก่ตนได้ในภายหลัง⁹²

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีความเห็นว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปก่อนนั้น เจ้าหน้าที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตนตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดกับบุคคลภายนอกอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือปรากฏว่า นาย ส ได้ยินยอมชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนเพื่อให้ผู้เสียหายยุติการดำเนินคดีโดยยังไม่ปรากฏว่ากรมคุมประพฤติ (Department of Probation) ต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นหรือไม่ นาย ส จึงไม่มีสิทธิเรียกให้กรมคุมประพฤติชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนให้แก่ตนตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่⁹³

3.7.5 การดำเนินการกรณีผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 35 กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

⁹² กรมบัญชีกลาง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 83. หน้า 104.

⁹³ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 325/2550) ให้มีความเห็นว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปก่อนนั้น เจ้าหน้าที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตนตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดกับบุคคลภายนอกอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือปรากฏว่า นาย ส. ได้ยินยอมชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนเพื่อให้ผู้เสียหายยุติการดำเนินคดียังไม่ปรากฏว่ากรมคุมประพฤติต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นหรือไม่ นาย ส. จึงไม่มีสิทธิเรียกให้กรมคุมประพฤติชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนให้แก่ตนตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (โปรดดูภาคผนวก ง. หน้า 219)

คณะกรรมการโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว และให้ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเตรียมการต่อผู้คดีต่อไป พร้อมทั้งรายงานให้กระทรวงการคลังทราบ และปฏิบัติตามที่ได้รับคำแนะนำจากกระทรวงการคลัง

การดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเมื่อมีการฟ้องคดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 35 นั้น มีเจตนารมณ์ (Intention) ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นเพื่อให้คณะกรรมการทำหน้าที่สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แล้วเสนอความเห็นต่อผู้แต่งตั้งเพื่อพิจารณาตัดสินใจในระหว่างที่ศาลทำการพิจารณาคดีว่าความเสียหายตามที่ผู้เสียหายกล่าวอ้างในคำฟ้องนั้นเกิดจากการกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่มิได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการตามข้อ 36 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความ (Party) ในคดี แต่ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการตามข้อ 37 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เจ้าหน้าที่พ้นจากการเป็นคู่ความในคดี ดังนั้น เมื่อผู้เสียหายฟ้องคดีผู้ที่มีอำนาจจึงต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ 35 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยไม่ชักช้า และไม่จำเป็นต้องรอให้คดีเป็นที่ยุติเสียก่อนว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือไม่⁹⁴

⁹⁴ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 521/2549) ให้ความเห็น ว่า ข้อ 35 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ชัดเจนว่าเมื่อบุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นทำหน้าที่สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แล้วเสนอความเห็นต่อผู้แต่งตั้งเพื่อพิจารณาตัดสินใจในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลว่าความเสียหายตามที่บุคคลภายนอกกล่าวอ้างในคำฟ้องนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ในกรณีที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่มิได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการตามข้อ 36 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ในกรณีที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการตามข้อ 37 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี

ส่วนประเด็นที่ว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ จำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้มีจำนวนเท่าใด การพิจารณาในชั้นนี้ให้รอผลการพิจารณาของศาล (Trial) ก่อน หากในที่สุดหน่วยงานของรัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำพิพากษาของศาลแล้ว ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่ เพียงใด เป็นกรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจะต้องพิจารณาในภายหลังต่อไปว่าจะมีการไล่เบี้ยหรือไม่ หรือจะไล่เบี้ยให้ชดใช้เพียงใดต่อไป⁹⁵

ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุด (Office of the Attorney General) เพื่อต่อสู้คดีและหากผลการพิจารณาคดีในเบื้องต้นปรากฏว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำละเมิดนั้นมิใช่การกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 36 ซึ่งกำหนดว่า ถ้าผู้แต่งตั้งเห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเมื่อได้ฟังความเห็นของคณะกรรมการ หรือได้รับทราบผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังแล้ว เห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย

เมื่อกรณีตามข้อเท็จจริงที่ขอหารือมานั้น ปรากฏว่านาง ศ. ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้ฟ้องเจ้าพนักงานที่ดิน เทศบาล และกรมที่ดินต่อศาลปกครองว่าเจ้าหน้าที่ของเทศบาลและเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินกระทำละเมิดผู้มีอำนาจจึงต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามข้อ 35 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยไม่จำเป็นต้องรอให้คดีเป็นที่ยุติเสียก่อนว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย (โปรดดูภาคผนวก ก. หน้า 211)

⁹⁵ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสรีที่ 618/2543) คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและผู้อำนวยการองค์การสะพานปลา มีหน้าที่ต้องพิจารณาว่าความเสียหายตามที่ผู้รับเหมากล่าวอ้างนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ในกรณีที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการตามข้อ 36 เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ในกรณีที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้ดำเนินการตามข้อ 37 เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสปันจากการเป็นคู่ความในคดี

ส่วนประเด็นที่ว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ จำนวนค่าสินไหมทดแทนเจ้าหน้าที่ต้องชดใช้เป็นจำนวนเท่าใด ในชั้นนี้ให้รอผลการพิจารณาของศาลก่อน หากในที่สุดองค์การสะพานปลาต้องรับผิดชอบต่อผู้รับเหมาตามคำพิพากษาของศาลแล้ว ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่ เพียงใด เป็นกรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและผู้อำนวยการองค์การสะพานปลา จะต้องพิจารณาในภายหลังว่าจะมีการไล่เบี้ยหรือไม่ หรือจะไล่เบี้ยให้ชดใช้เพียงใดต่อไปตามข้อ 38 (โปรดดูภาคผนวก ก. หน้า 189)

แต่หากความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดจากการกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ก็จะไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ และให้ดำเนินการตามข้อ 37 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ถ้าผลการพิจารณาของผู้แต่งตั้งยุติเป็นที่สุดว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลก่อนแล้วหรือมีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีก่อนแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งแจ้งผลการพิจารณาให้พนักงานอัยการเพื่อแถลงต่อศาลเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี และขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างนั้นด้วย⁹⁶

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่าย (Expenses) ที่เกี่ยวเนื่องกับการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เช่น ค่าซ่อมแซมทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหาย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีและค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทน เป็นต้น ให้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการ พ.ศ. 2549⁹⁷

3.7.5.1 กรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 36 กำหนดว่า ถ้าผู้แต่งตั้งเห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเมื่อได้ฟังความเห็นของคณะกรรมการ หรือได้รับทราบผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังแล้ว เห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย

⁹⁶ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสรีจที่ 521/2549) ให้ความเห็นไว้ว่า โดยที่การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่ามีการกระทำละเมิดหรือไม่ การกระทำละเมิดได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใด ดังนั้น เมื่อบุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้แต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 35 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว คณะกรรมการจึงต้องสอบให้ได้ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น หากความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้ดำเนินการตามข้อ 36 แต่ถ้าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้ดำเนินการตามข้อ 37 แห่งระเบียบดังกล่าว (โปรดดูภาคผนวก ง. หน้า 211)

⁹⁷ หนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค 0409.7/ว. 205 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2549

กรณีตามข้อ 36 เป็นกรณีที่ถ้าหากผู้แต่งตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นเป็นการกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ก็ให้เรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีนั้นด้วย หรือถ้าหากเป็นกรณีที่การกระทำละเมิดเป็นการกระทำในทางส่วนตัว เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดก็ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ซึ่งข้อ 36 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นี้เป็นหลักเกณฑ์ที่มีส่วนช่วยให้โจทก์หรือผู้เสียหายซึ่งเป็นเอกชนที่ดำเนินการฟ้องหน่วยงานของรัฐแต่ฟ้องผิดตัว หากจะให้ผู้เสียหายไปยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ใหม่ ก็จะเป็นการผลักรถไฟให้แก่ผู้เสียหายและทำให้เสียเวลาแม้ว่าจะได้รับการขยายอายุความในการฟ้องคดีใหม่ออกไปอีกเป็นระยะเวลา 6 เดือนตามมาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดว่า ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด ก็ตาม ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐได้เรียกเจ้าหน้าที่เข้าในคดีก็จะช่วยให้ผู้เสียหายไม่ต้องดำเนินการยื่นฟ้องคดีใหม่เป็นคดีที่สองซึ่งมีความยุ่งยากและเป็นการเพิ่มภาระในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย⁹⁸

3.7.5.2 กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 37 กำหนดว่า ถ้าผลการพิจารณาของผู้แต่งตั้งยุติเป็นที่สุดว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลก่อนแล้วหรือมีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีก่อนแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งแจ้งผลการพิจารณาให้พนักงานอัยการเพื่อแถลงต่อศาลเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี และขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างนั้นด้วย

กล่าวคือ ถ้าหากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตรวจสอบแล้วได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดไปในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งถือเป็นละเมิดทางปกครอง ข้อ 37 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดห้ามมิให้มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี และหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการสู้คดีไปจนจบกระบวนการพิจารณาในศาลและศาลมีคำพิพากษา

⁹⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 42. หน้า 29.

เมื่อศาลมีคำพิพากษาเป็นอย่างไรแล้วหน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ต่อไปได้ ซึ่งเป็นเรื่องภายในของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานนั้น

กรณีที่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีก่อนแล้ว หรือเป็นกรณีที่เอกชนได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลไว้ก่อนหน้าแล้ว ข้อ 37 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบความรับผิดชอบทางละเมิดแจ้งผลการพิจารณาให้พนักงานอัยการ (Prosecutor) ทราบเพื่อให้พนักงานอัยการดำเนินการแถลงต่อศาลว่าคดีที่อยู่ในการพิจารณาของศาลคดีนี้เป็นคดีการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบ เพื่อให้ศาลจะได้ชี้ขาดเบื้องต้นให้เจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องผู้นั้นหลุดพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี⁹⁹

แต่หากผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัวและข้อเท็จจริงในเรื่องการกระทำละเมิดดังกล่าวยังไม่เป็นที่ยุติว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือไม่ ก็มีวิธีกรณีที่พนักงานอัยการจะดำเนินการแถลงต่อศาล (Plead to the Court) ว่าคดีที่อยู่ในการพิจารณาของศาลคดีนี้เป็นคดีการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องหลุดพ้นจากการเป็นคู่ความในคดีตามข้อ 37 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยในชั้นนี้หน่วยงานของรัฐควรดำเนินการสอบข้อเท็จจริงในเรื่องการกระทำละเมิดดังกล่าวไว้ด้วย เพราะเจ้าหน้าที่อาจขอให้ศาลเรียกหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดีตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹⁰⁰

จากการที่ได้ศึกษาและค้นคว้าสาระสำคัญของกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกฎหมายไทย ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาแล้วข้างต้น ทำให้เราได้ทราบและมีความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับ

⁹⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 42. หน้า 30.

¹⁰⁰ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสรีจที่ 338/2540) ให้ความเห็นไว้ว่า จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏเป็นเรื่องที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัวและข้อเท็จจริงยังไม่เป็นที่ยุติว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือไม่ จึงยังไม่มีความเห็นหรือความจำเป็นใด ๆ ที่จะให้พนักงานอัยการแถลงต่อศาลเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องหลุดพ้นจากการเป็นคู่ความในคดีตามข้อ 37 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในชั้นนี้หน่วยงานของรัฐสมควรดำเนินการสอบข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวไว้เพื่อใช้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ขอให้ศาลเรียกหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดีตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (โปรดดูภาคผนวก ง. หน้า 181)

ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่และการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ว่ามีสาระสำคัญและหลักเกณฑ์การปฏิบัติเป็นอย่างไร ซึ่งในบทต่อไปจะได้วิเคราะห์ปัญหากรณีตามมาตรา 9 กรณีกำหนดให้เจ้าหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย และมีสิทธิที่จะเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนแก่ตนว่ามีปัญหาต่อสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่อย่างไรบ้างต่อไป