

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ศึกษาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมุ่งทำการศึกษาวิจัย (Research) เกี่ยวกับการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายและมีสิทธิที่จะเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนแก่ตนพบว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไว้ในมาตรา 5 โดยวางหลักเกณฑ์ให้เมื่อเกิดกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ แต่ไม่สามารถฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นส่วนตัวได้ โดยเป็นไปตามเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองมิให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัวจากการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งในบางครั้งอาจเกิดความผิดพลาด (Mistake) ขึ้นได้เป็นธรรมดา หรือหากผู้เสียหายไม่ประสงค์จะใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทางศาล ก็สามารถใช้สิทธิเรียกร้องโดยยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐได้ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่บทบัญญัติในมาตรา 9 ได้กำหนดว่า ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย ซึ่งทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายว่าการที่บทบัญญัติมาตรา 9 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปเป็นการส่วนตัวนั้น ขัดต่อเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และขัดต่อบทบัญญัติในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ทั้งยังเป็นการสร้างภาระให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอีกด้วย

สารนิพนธ์นี้ มุ่งทำการศึกษากฎหมาย หลักเกณฑ์ เจตนารมณ์ และแนวคิดของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อศึกษาและจะนำมาพัฒนาเพื่อปรับปรุงและแก้ไขพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 ให้มีหลักเกณฑ์

ที่ชัดเจน เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติและสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

5.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีหลักเกณฑ์สำคัญ คือ การคุ้มครอง (Protection) การทำงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย มิให้ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ภารกิจของรัฐในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะลุล่วงไปได้ มิใช่การกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เอง เจ้าหน้าที่จึงไม่ควรมีความรับผิดในการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการส่วนตัว ซึ่งถือเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ ทำให้การบริหารงานราชการมีความล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) และทำให้มีปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินขาดการพัฒนาปรับปรุงให้ทันสมัย ไม่เท่าทันปัญหาทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้วางหลักเกณฑ์สำคัญไว้ในบทบัญญัติมาตรา 5 กำหนดว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง

กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ แต่ไม่สามารถฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการส่วนตัวได้

นอกจากนี้ ผู้เสียหายยังสามารถร้องขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้โดยไม่ต้องใช้สิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อศาลตามบทบัญญัติมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยหากผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอ (Request) ต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า มาตรา 11 จึงเป็นบทบัญญัติ

ที่ทำให้ความสะดวกรวดเร็วยุติในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอีกทางหนึ่ง ให้ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิเรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นสังกัดได้โดยตรง โดยได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้น มีการกำหนดไว้ในหมวด 2 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยวางหลักเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการ (Commission) สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไว้ใน ข้อ 33 ว่าเมื่อได้รับคำขอตามข้อ 32 และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามข้อ 32 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นสังกัด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใด หรือหน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รับคำขอนั้นและดำเนินการตามระเบียบนี้โดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอผิดหน่วยงาน ให้หน่วยงานผู้รับคำขอรีบส่งเรื่องไปยังหน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบพิจารณาต่อไป และให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอ (Applicant) ทราบ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นับแต่วันที่ได้รับความขอที่ส่งมานั้น

หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงรายละเอียดของการกระทำละเมิด รวมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น แล้วจึงดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต่อไป (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 521/2549))¹

¹ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 521/2549) ให้ความเห็นว่าโดยที่การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่ามีการกระทำละเมิดหรือไม่ การกระทำละเมิดกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใด ดังนั้นเมื่อบุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดและผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้แต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 35 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบ

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้ว ตามมาตรา 5 หรือ มาตรา 11 แล้วแต่กรณี หน่วยงานของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายได้เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำ ละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น โดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้ เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึง ระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้ เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบ การดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ ไม่ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนโดยตรงต่อผู้เสียหาย แต่จะมีความรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน คืนให้แก่หน่วยงานของรัฐ เฉพาะเมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงและหน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้กับผู้เสียหายไปแล้ว โดยหน่วยงานหน่วยงานของรัฐซึ่งได้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย จะต้องใช้สิทธิไล่เบี้ย ต่อเจ้าหน้าที่ได้ตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา 8 กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

1) หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ ได้กระทำละเมิดไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่จะไม่รวมถึง กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกเพราะความประมาทเลินเล่อธรรมดา

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว คณะกรรมการจึงต้องสอบให้ได้ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น หากความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้ดำเนินการตามข้อ 36 แต่ถ้าเป็นกรณีที่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการตามข้อ 37 (โปรดดูภาคผนวก ง. หน้า 211)

2) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบียดเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิไล่เบียดเรียกให้เจ้าหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี โดยไม่จำเป็นต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน

3) หากการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นเกิดขึ้นเพราะความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมอยู่ด้วย แม้เจ้าหน้าที่จะกระทำละเมิดเพราะจงใจหรือเพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐก็ต้องหักส่วนแห่งความรับผิด (Liability) ที่เกิดขึ้นเพราะความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมนั้นออกด้วย

4) กรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ กล่าวคือ หน่วยงานจะใช้สิทธิไล่เบียดเจ้าหน้าที่ทุกคนอย่างลูกหนี้ร่วมโดยการเรียกให้เจ้าหน้าที่คนใดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยสิ้นเชิงหรือบางส่วนตามแต่หน่วยงานของรัฐจะเลือกตามหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมไม่ได้ โดยเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีความรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนตามความรับผิดของตนเท่านั้น โดยพิจารณาตามส่วนของการกระทำ หากมีส่วนการกระทำละเมิดมากกว่าเจ้าหน้าที่คนอื่น ก็จะต้องมีส่วนแห่งความรับผิดมากกว่า หากมีส่วนในการกระทำละเมิดเท่า ๆ กัน ก็จะมีส่วนแห่งความรับผิดเท่ากัน

ทั้งนี้ บทบัญญัติในมาตรา 9 กำหนดว่า ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย โดยที่เมื่อเกิดกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปเองเป็นการส่วนตัว กลับไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (Provision) หลักเกณฑ์ (Rule) หรือระเบียบ (Regulation) ใดที่จะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและผู้เสียหาย หรือระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปเป็นการส่วนตัวก่อน โดยไม่มีหลักเกณฑ์ใดกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่ตนได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายไปคืนจากหน่วยงานของรัฐ ต่างจากกรณีตามมาตรา 5 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงถือเป็นการสร้างภาระให้แก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และยังทำให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดขาดโอกาสให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงและความเสียหายในขณะเกิดเหตุละเมิดว่ามีข้อเท็จจริงเป็นอย่างไรอีกด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

การที่มาตรา 9 กำหนดว่า ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไป หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตนนั้น ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่รับภาระในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายไปก่อนเป็นการส่วนตัว โดยที่ไม่สามารถทราบได้ก่อนว่าตนจะได้รับเงินค่าสินไหมทดแทนที่ได้ชดใช้ให้แกผู้เสียหายไปคืนมาเต็มจำนวนหรือไม่ และไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในการที่จะไม่ถูกเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัว ทำให้เจ้าหน้าที่ถูกบั่นทอนขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่

นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐที่เป็นต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ยังได้รับผลเสียจากบทบัญญัติในมาตรา 9 ด้วย เนื่องจากกรณีเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วใช้สิทธิเรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตน หากผลปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนให้แก่เจ้าหน้าที่รายดังกล่าว หน่วยงานของรัฐก็จะต้องพิจารณาว่าจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนให้แก่เจ้าหน้าที่เพียงใด โดยที่หน่วยงานของรัฐขาดโอกาสในการตรวจสอบข้อเท็จจริงแต่แรก ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบว่าความเสียหายเกิดขึ้นอย่างไร และค่าเสียหายเป็นจำนวนเท่าใดในขณะเกิดการกระทำละเมิดขึ้นได้ ทำให้การที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาว่าจะต้องชดใช้ค่าสินไหมคืนแก่เจ้าหน้าที่เป็นจำนวนเท่าใด การกระทำละเมิดดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น เป็นการยาก จึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม (Amendment) มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จากเดิมซึ่งกำหนดว่า

มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 9 และกำหนดวรรคสองและวรรคสาม ของมาตรา 9 โดยการบัญญัติจำแนก (Classification) สิทธิไต่เบี่ยของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ออกจากกัน พร้อมทั้งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิการไต่เบี่ยของเจ้าหน้าที่ ดังนี้

มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน ให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย

กรณี que เจ้าหน้าที่จะได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายโดยสมัครใจ ให้รายงานหัวหน้าหน่วยงานของรัฐทราบโดยพลัน และให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด และแจ้งผลการพิจารณาแก่เจ้าหน้าที่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการรายงานจากเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่ซึ่งได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคสอง อาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงแก่ผู้เสียหายและไม่เกินกว่าที่ตนได้ชำระค่าสินไหมทดแทนไปเท่านั้น โดยมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือนับแต่วันที่ครบกำหนดตามวรรคสอง หากปรากฏว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมิได้ดำเนินการแจ้งผลการพิจารณาให้ทราบ เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงเสียได้

การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง โดยการบัญญัติแยกสิทธิไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่จากเดิมที่บัญญัติไว้ในวรรคเดียวกันอาจทำให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น เนื่องจากกรณีสิทธิไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐนั้น มีกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนดรายละเอียดและวิธีการไว้อยู่แล้ว แต่ในกรณีสิทธิไล่เบียดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐนั้น ในขณะที่ได้ทำงานวิจัยนี้ยังไม่มียกกฎหมายกำหนดรายละเอียดดังกล่าวไว้ จึงได้แยกกรณีสิทธิไล่เบียดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐให้อยู่ในวรรคสอง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิไล่เบียดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐต่อไป

การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 9 ในวรรคสองและวรรคสาม โดยการกำหนดให้กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายโดยสมัครใจ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าโดยหลักแล้วเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเป็นการส่วนตัว แต่หากเจ้าหน้าที่สมัครใจที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนแล้วจึงใช้สิทธิไล่เบียดต่อหน่วยงานของรัฐในภายหลัง เจ้าหน้าที่ก็ยังคงได้รับความคุ้มครองจากราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่รับรองสิทธิไล่เบียดของเจ้าหน้าที่ไว้

ในการแก้ไขเพิ่มเติมวรรคที่สองได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่รายงานหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ (Head of State Agency) ทราบโดยพลัน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีโอกาสในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและความเสียหายที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงในขณะเกิดเหตุละเมิด ซึ่งจะทำให้หน่วยงานของรัฐทราบได้ว่าเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ และเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือโดยประมาทเลินเล่อ

อย่างร้ายแรงหรือไม่ เพื่อนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาพิจารณาในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต่อไป และเพื่อป้องกันมิให้การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนั้นล่าช้า จนอาจทำให้เจ้าหน้าที่ซึ่งได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายต้องเสียสิทธิในการใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตนเพราะล่วงเลยอายุความ จึงกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และแจ้งผลการพิจารณาแก่เจ้าหน้าที่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบการรายงาน (Report) จากเจ้าหน้าที่

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมในวรรคที่สามกำหนดว่าเจ้าหน้าที่สามารถเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเท่านั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนเป็นการส่วนตัวทราบว่าจะต้องมีการพิจารณาข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเสียก่อน เพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ต้องรับภาระในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปโดยส่วนตัวโดยเข้าใจว่าตนจะได้รับค่าสินไหมทดแทนคืนจากหน่วยงานของรัฐเต็มจำนวนทุกกรณี โดยกำหนดให้เริ่มนับอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือนับแต่วันที่ครบกำหนดตามวรรคสอง

หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวตามข้อเสนอข้างต้นแล้ว อาจทำให้ลดความเข้าใจผิดและการตีความที่ผิดแปลกไปจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ และทำให้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันว่าเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดที่ตนได้กระทำลงในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้การใช้บังคับกฎหมาย (Law Enforcement) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทำให้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความชัดเจน (Clarity) เป็นไปตามเจตนารมณ์และความมุ่งหมายแห่งพระราชบัญญัติ ทั้งยังสามารถคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย สร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานให้แก่เจ้าหน้าที่ ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์แก่ประชาชนอีกด้วย