

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

จากการศึกษาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมุ่งเน้นการศึกษาและพิจารณาปัญหาจากบทบัญญัติตามมาตรา 9 ในประเด็นสิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อหน่วยงานของรัฐ ให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตน ว่ามีความถูกต้องเป็นธรรมหรือขัดต่อบทบัญญัติอื่นๆ ในพระราชบัญญัติเดียวกัน หรือขัดต่อ เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ รวมถึงคำพิพากษาของศาลและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงควรนำมาเป็นประเด็นศึกษาและค้นคว้าเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอวิเคราะห์ปัญหาโดยมีประเด็นดังนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการตรา กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ตามที่ได้ศึกษามาแล้วว่าก่อนจะมีการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้นใช้บังคับ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ ของรัฐ หรือในการกระทำ ที่กระทำลงโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ จนกระทั่งต่อมาเมื่อรัฐได้ขยายบทบาทของตนให้มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ทำให้ในบางครั้งการดำเนินการจัดทำบริการ สาธารณะดังกล่าว ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน จึงเกิดความคิดว่ารัฐควรรับผิดชอบในการกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้น¹ จากเดิมที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่กระทำการต่าง ๆ ภายใต้พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ไม่สามารถถูกฟ้องร้องได้ หากจะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐก็ต้องกราบบังคมทูลพระกรุณาให้ทราบก่อน² และการฟ้องกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการของพระมหากษัตริย์นั้น กระทรวงและ

¹ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2563). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 11.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12.

กรมที่ถูกต้องจะไม่ยอมตกเป็นจำเลยก็ได้ จนกระทั่งได้มีการนำบทบัญญัติ (Provision) ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด มาปรับใช้กับกรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ทั้งในน้ำที่ทั้งในกรณีการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและในกรณีการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ แต่การนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดมาปรับใช้นั้นก็ยังคงเกิด ความไม่เหมาะสมเป็นธรรมดา³ จึงได้มีการตรา กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้นใน พ.ศ. 2539 คือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁴ ขึ้น โดยมีหลักเกณฑ์ (Rule) สำคัญให้หน่วยงานของรัฐ เป็นผู้รับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนได้กระทำการ ปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจะไม่สามารถฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวได้

พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับ เนื่องจากเหตุผลว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นการดำเนินกิจการของหน่วยงานของรัฐที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะมิใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ การให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบส่วนตัวจึงเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรม แก่เจ้าหน้าที่อื่นที่ยังเป็นการบั่นทอน (Diminish) ขวัญกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะ ที่จะตัดสินใจกระทำการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่แม้ว่าจะมีกฎหมายให้อำนาจเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ ก็ตาม เพราะมีความกลัวว่าหากตัดสินใจแล้วหากเกิดความเสียหายขึ้น และตนจะต้องถูกฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัว ซึ่งทำให้การบริหารงานราชการมีความล่าช้า (Delay) ไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความคิดสร้างสรรค์ และทำให้บริหารราชการแผ่นดินขาดการพัฒนาปรับปรุงให้ทันสมัยและปัญหาทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว⁵

³ ชาญชัย แสงศักดิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 372.

⁴ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (2539, 15 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 (ตอนที่ 60 ก).

⁵ หลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หากได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้มีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่จะต้อง รับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่นำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมี การฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจ หรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วม

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่ากรณีที่มาตรา 9 บัญญัติถ้อยคำว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายจึงเท่ากับเป็นการรับรองว่าสามารถเกิดกรณีที่ผู้เสียหายสามารถเรียกคำสั่งใหม่ทดแทนออกจากเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยตรง และเป็นการรับรองว่าเจ้าหน้าที่สามารถจ่ายคำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายได้ก่อน โดยใช้ทุนทรัพย์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เองแล้วค่อยใช้สิทธิไล่เบียดเอากับหน่วยงานของรัฐในภายหลัง ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ว่า พ.ศ. 2539 ที่มุ่งคุ้มครองมิให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการส่วนตัวอย่างเห็นได้ชัด

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

ตามที่ได้ทำการศึกษามาแล้วว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่นั้น พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 กำหนดว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

บทบัญญัติในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหากรณีการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ก่อนที่จะมี การตรากฎหมาย (Enact) ว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ขึ้น มิให้เจ้าหน้าที่กระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ต้องถูกฟ้องคดีให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัว แต่ผู้เสียหายจะต้องฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ โดยตรง และไม่สามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้ หลักเกณฑ์ตาม บทบัญญัติในมาตรา 5 นี้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ (Will of Law)

ในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนี้มุ่งหมาย

⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่*. เอกสารถอดเทปการบรรยาย ณ โรงแรมพวงกิ่งทาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 28 มีนาคม 2540. หน้า 12-13.

และความมุ่งหมายของ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

เมื่อวิเคราะห์หลักเกณฑ์การใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ 1 ตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งคือหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา 5 นั้นกำหนดหลักเกณฑ์เอาไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือเมื่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐใดได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายคือ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นสังกัด หรือ ได้แก่ กระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นมิได้สังกัดหน่วยงานใด ถ้อยคำว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ในบทบัญญัติมาตรา 9 จึงเป็นการบัญญัติถ้อยคำ ในบทบัญญัติให้ขัดกับบทบัญญัติในมาตรา 5 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับการใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่ผู้เสียหายกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เกิดความเข้าใจที่ผิดพลาด คลาดเคลื่อนไปจากหลักเกณฑ์ที่ถูกต้อง เนื่องจากการที่มีถ้อยคำปรากฏในมาตรา 9 กำหนดว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ทำให้มีการเข้าใจผิดและตีความว่าผู้เสียหาย สามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ได้โดยตรง และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายแล้ว ก็สามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยกับหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดได้ภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย

นอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตรา 5 ยังได้กำหนดข้อห้ามโดยชัดแจ้งว่า ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ กล่าวคือ เมื่อมีการการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เกิดขึ้น บุคคลที่ผู้เสียหายจะต้องดำเนินการเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนคือหน่วยงานของรัฐ โดยห้ามมิให้ผู้เสียหายฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการส่วนตัว เพื่อเป็นการคุ้มครอง (Protection) เจ้าหน้าที่ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า การที่บทบัญญัติในมาตรา 5 กำหนดว่า ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ นั้น เป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายทั้งในแง่ของการคุ้มครองมิให้เจ้าหน้าที่ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเองเป็นการส่วนตัวซึ่งเคยเป็นปัญหาในสมัยที่ ยังมีได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้น และเป็นการคุ้มครอง เจ้าหน้าที่ใน

แห่งของหลักประกัน (Guarantee) ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้น โดย หนดให้ผู้เสียหายฟ้องคดี หน่วยงานของรัฐ เนื่องจากการฟ้องคดี เป็นการเรียกร้อง ค่าสินไหม ทดแทนโดยการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล ซึ่งมีหลักประกันความเป็นธรรมสูง เนื่องจาก ในการ พิจารณา จะต้องมีการแสดงพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อพิสูจน์ (Prove) ความจริงต่อศาลถ้อยคำใน มาตรา 9 ที่กำหนดว่า ถ้าหน้าได้ค่าสินไหมทดแทนแ้ง หาย เป็นการ บทบัญญัติในมาตรา 5 ที่ กำหนดให้ผู้เสียหายอาจต้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ทั้งในแง่ของ การคุ้มครองมิให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว และในแง่ของ หลักประกันความเป็นธรรม และการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนด้วย

นอกจากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายกรณีเจ้าหน้าที่ กระทำ ละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ตามบทบัญญัติในมาตรา 5 แล้ว ผู้เสียหาย สามารถร้องขอ ให้หน่วยงาน ของรัฐ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน ได้ ตามบทบัญญัติมาตรา 11⁷ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ในกรณี ที่ผู้เสียหาย เห็นว่า หน่วยงาน ของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 3 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ให้พิจารณาชดใช้ค่า สินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐ ต้องออกใบรับ ให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐ มีคำสั่งเช่น ใดแล้วหาก ผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายใน เก้าสิบวันนับแต่วันที่ตน ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้

⁷ มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอ ต่อหน่วยงานของรัฐ ให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้ หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของ รัฐ มีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตน ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่ง ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หาก เรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับ หรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าว จะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

รัฐมนตรี เจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลา ออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

บทบัญญัติในมาตรา 11 เป็นบทบัญญัติที่ให้ทางเลือก (Alternative) แก่ผู้เสียหาย ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนอกเหนือไปจากสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีละเมิดซึ่งเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เพราะการนำคดีขึ้นสู่ศาลอาจเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้เสียหายที่จะต้องรับภาระในการดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาคดีในศาล รวมถึงการเสียค่าธรรมเนียมต่าง ๆ หรือการจ้างทนายความ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงได้เพิ่มทางเลือกในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน โดยวิธีการยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นสังกัดอยู่ได้โดยตรง⁸ (Directly)

เมื่อผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องออกใบรับคำขอให้แก่ผู้เสียหายไว้เป็นหลักฐาน และรับคำร้องขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนนั้น มาดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วได้ผลเป็นประการใด ก็ให้แจ้งให้ผู้เสียหายทราบ หากผู้เสียหายไม่พอใจในผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายมีสิทธิร้องทุกข์ (Complain) ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย ซึ่งเมื่อมีการจัดตั้ง ศาลปกครองแล้วสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าว ได้เปลี่ยนเป็นสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลปกครองแทน ตามมาตรา 14⁹ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดว่า เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

รายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 2 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยวางหลักเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไว้ใน

⁸ กมลชัย รัตนสากาววงศ์. (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 1. หน้า 130.

⁹ มาตรา 14 เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ข้อ 33¹⁰ ว่าเมื่อได้รับคำขอตามข้อ 32¹¹ และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า

เมื่อหน่วยงานของรัฐรับ พอให้หน่วยงานของรัฐใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามข้อ 32 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอ ให้หน่วยงานของรัฐ ฯลฯ ค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐ ที่เจ้าหน้าที่ผู้ นั้นสังกัด หรือกระทรวง การคลัง (Ministry of Finance) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใด หรือหน่วยงานของรัฐ แห่งใดแห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รับค้อมและดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอผิดหน่วยงาน ให้หน่วยงานผู้รับ รอรีบส่งเรื่องไปยังหน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบพิจารณาต่อไป และให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอ ทราบ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐ ได้รับ ขอให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน บนที่ตั้งมานั้น

โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ 33 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น หมายความว่าให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัด ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยหัวหน้าหน่วยงานของ รัฐ มีหน้าที่สอบสวน (Investigate) เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่าความเสียหายเกิดจากสาเหตุใด และมีรายละเอียด ในเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง การกระทำละเมิดได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ผู้ใด ต้องรับผิดชอบ ใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใด เมื่อได้ข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วจึงดำเนินการ

¹⁰ ข้อ 33 เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 32 และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า

¹¹ ข้อ 32 ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอ ให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐ ที่เจ้าหน้าที่ ผู้ นั้นสังกัด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใด หรือหน่วยงานของรัฐ แห่งใด แห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รับคำขอนั้นและ ดำเนินการ ตามระเบียบนี้โดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่ผู้เสียหาย ม จดหน่วยงาน ให้หน่วยงานผู้รับคำขอไปส่งเรื่องไปยังหน่วยงานของรัฐ เห็นว่า เป็นหน่วยงาน ของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบ สาค่าไปและให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ กรณีดังกล่าวนี้ให้ ถือว่า หน่วยงานของรัฐได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นับแต่วันที่ ได้รับคำขอที่ส่งมานั้น

ตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต่อไป (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 521/2549))¹² โดยในระหว่าง การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ให้โอกาส (Opportunity) ให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายมีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริง และมีโอกาสได้แย้งแสดงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม มิเช่นนั้น อาจเป็นการสอบสวนที่มีขอบและจะส่งผลให้สามารถถูกยกเลิกถอนในภายหลังได้¹³ และท้ายสุด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด จะดำเนินการพิจารณาการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ผู้เสียหายตามคำขอดังกล่าวหรือไม่ และจะต้องชดเชยเป็นจำนวนเท่าใด ตามที่ได้ศึกษามา ในบทที่แล้วโดยละเอียด

แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา 11 จะมีให้ผู้เสียหายไปใช้สิทธิทางศาลซึ่งเป็นวิธีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน มีหลักประกันความเป็นธรรมและมีการพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่ละเอียดถี่ถ้วนมีความน่าเชื่อถือ แต่มาตรา 11 ได้กำหนดทางเลือกให้ผู้เสียหายเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ต่อหน่วยงานของรัฐ โดยตรงเพื่อความสะดวกรวดเร็ว งถือเป็นทางเลือกที่ปลดเปลื้องภาระ ในการดำเนินการฟ้องร้องของผู้เสียหายลง แต่ก็ยังคงไว้ซึ่งมาตรฐาน (Standard) ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยมาตรา 11 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการออกใบรับคำขอไว้แก่ผู้เสียหายไว้เป็นหลักฐานและรับคำขอของผู้เสียหายมาพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยไม่ชัก และเมื่อการพิจารณาเสร็จสิ้นก็ให้แจ้งผลให้ผู้เสียหายทราบ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นการคงไว้ซึ่งเจตนารมณ์ในการที่จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่มิให้ต้อง

¹² ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 521/2549) ให้เห็นว่า โดยที่การสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่ามีการกระทำละเมิดหรือไม่ การกระทำละเมิดกระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ผู้ใด ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใด ดังนั้นเมื่อบุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดและผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้แต่งตั้ง คณะกรรมการตามข้อ 35 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว คณะกรรมการจึงต้องสอบให้ได้ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น หากความเสียหาย เกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ให้ดำเนินการตามข้อ 36 แต่ถ้าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการตามข้อ 37

¹³ กรมบัญชีกลาง. (2556). *คู่มือการปฏิบัติงานด้านความ รับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับสมบูรณ์ พ.ศ. 2556)* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา. หน้า 65.

รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวและยังรักษาหลักประกันความเป็นธรรม และกระบวนการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และการแสดงพยานหลักฐาน (Evidence) ในการเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การที่มาตรา 9 บัญญัติถ้อยคำที่ว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย จึงเป็นถ้อยคำที่ขัดต่อบทบัญญัติในมาตรา 11 ซึ่งกำหนดให้ผู้เสียหายดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ ทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 11 และต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว อีกทั้งยังไม่มีหลักเกณฑ์ใดมากำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนระหว่างผู้เสียหายและเจ้าหน้าที่ ทำให้เมื่อเกิดกรณีที่ผู้เสียหายเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดเป็นการส่วนตัวการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจึงเป็นการเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนที่ขาดหลักประกันความเป็นธรรมและขาดกระบวนการในการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ

เมื่อการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนขาดหลักประกันความเป็นธรรมและขาดกระบวนการในการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้ว ยังส่งผลเสียต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ หรือต่อกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมิได้สังกัดหน่วยงานใด เนื่องจากการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว เป็นการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกันเป็นการส่วนตัวระหว่างผู้เสียหายและเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด จึงทำให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้น ขาดโอกาสในการตรวจสอบ (Examination) ได้แย่ง ค้นหาพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมาย ที่สามารถพิสูจน์ความเสียหายที่แท้จริงได้แต่แรก ต่างจากกรณีที่ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้อง โดยการให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน ซึ่งมีขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และระเบียบต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น หรือกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องร้องหรือใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐทางศาล ซึ่งมีขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยองค์กรตุลาการ (the Judiciary) อย่างถี่ถ้วนก่อนที่จะมีการให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้นหากข้อเท็จจริงปรากฏในภายหลังว่าหน่วยงานของรัฐจะต้อง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่เจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐอาจต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่เจ้าหน้าที่โดยขาดโอกาสในการตรวจสอบ ได้แย่ง หรือ ค้นหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ จริ่งหรือค่าเสียหายที่แท้จริงตั้งแต่แรก

พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การเรียกร้องให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ไม่ว่าจะ เป็นบท ในมาตรา 3 หรือ มาตรา 1 ที่มีได้มี

บทบัญญัติใดที่กำหนดให้ผู้เสียหายสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเอาจากเจ้าหน้าที่ โดยตรง หรือการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน เป็นการ ส่วนตัวแล้วค่อยดำเนินการไล่เบี้ยเอาจากหน่วยงานของรัฐ ในภายหลังได้ บทบัญญัติใน มาตรา 5 และมาตรา 11 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณี เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ กำหนดให้บุคคลภายนอก เนินการ เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้จากหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดสังกัดเท่านั้น และ ห้ามมิให้มีการฟ้องค่าสินไหมทดแทน หน้าที่เป็นการส่วนตัว แม้กระทั้งในกรณีที่ หน้าที่ ได้กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิใช่การกระทำประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดา แต่เป็นการกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง บทบัญญัติในมาตรา 8¹⁴ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ได้ หลัก เกี่ยวกับสิทธิเบื้องต้นของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ อดรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิ เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ได้ กระทำการนั้น ไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมี ได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับ ความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิ ต้องให้ใช้เต็มจำนวน ของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

¹⁴ มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้น ไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี เป็นเกณฑ์โดยมิ ต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงาน ส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรงต่อผู้เสียหายเป็นการส่วนตัว แต่จะมีความรับผิดชอบเมื่อได้กระทำละเมิด โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายไปแล้ว¹⁵ โดยหน่วยงานหน่วยงานของรัฐซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย จะต้องใช้สิทธิไล่เบียด (Right to Recourse) เจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 8 ตามที่ได้ทำการศึกษามาแล้ว ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแม้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิใช่การกระทำประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดา แต่เป็นการกระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงซึ่งส่งผลในทางกฎหมาย (Legal Conquests) ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบ แต่ก็ยังเป็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ซึ่งมีกระบวนการตรวจสอบและพิจารณาตามกฎหมาย มิใช่การรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย เป็นการส่วนตัวโดยขาดการตรวจสอบอย่างละเอียดถี่ถ้วนแต่อย่างใด

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับกลไกในการตรวจสอบการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่

บทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐที่ได้รูดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนมีสิทธิไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ ขณะเดียวกันถ้าเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่ก็มีสิทธิไล่เบียดเอาจากหน่วยงานของรัฐได้ในทำนองเดียวกัน โดยสิทธิในการไล่เบียดในทั้งสองกรณีนี้มีอายุความ 1 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย¹⁶

เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 9 ได้บัญญัติถ้อยคำว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย โดยเมื่อเกิดกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปเองเป็นการส่วนตัวกลับไม่มีกฎหมาย หลักเกณฑ์ หรือระเบียบใดที่จะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและผู้เสียหายตามที่ได้อ้าง

¹⁵ สะเทือน ชูสกุล. (2540). พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในหนังสือสารสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. เอกสารเผยแพร่. หน้า 36.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

มาแล้วนั้น ทำให้เมื่อมีกรณี ที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไป เป็นการส่วนตัวขึ้น การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจึงเป็นการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไป โดยขาดกลไกในการตรวจสอบ (Review) การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของ เจ้าหน้าที่ที่เป็นผลทำให้หน่วยงานของรัฐไม่ทราบว่าค่าสินไหมทดแทนที่จะต้องชดใช้ตามจำนวน ค่าเสียหายที่แท้จริงนั้นมีจำนวนเท่าใด ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่สามารถทราบหรือไม่สามารถ ตรวจสอบได้ในขณะเกิดการกระทำละเมิดขึ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ ผู้เสียหายไปโดยส่วนตัวแล้ว โดยที่หน่วยงานของรัฐมิได้รับทราบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วจึงมาใช้ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ ทำให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานต้น สังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดขาดโอกาสในการตรวจสอบโต้แย้ง (Debate) ค้นหา พยานหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่สามารถพิสูจน์ความเสียหายที่แท้จริงได้ ต่างจากกรณี ที่ผู้เสียหาย ใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน ตามมาตรา 11 แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ. 2539 ซึ่งมีขั้นตอนการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น หรือกรณี ที่ผู้เสียหายฟ้องร้องหรือใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งมีขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงในกระบวนการพิจารณาของศาล โดยองค์กรตุลาการก่อนที่จะมีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

นอกจากนี้ การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนให้แก่ผู้เสียหายได้เอง โดยมีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ ตนได้ในภายหลังนั้น ยังทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ต้องรับภาระใน การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเป็นการส่วนตัวไปก่อน โดยเข้าใจว่าตนสามารถเรียกค่า สินไหมทดแทนทั้งหมดคืนจากหน่วยงานของรัฐได้ เนื่องจากเป็นกรณีการกระทำละเมิดในการ ปฏิบัติหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่ซึ่งได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน ใช้สิทธิเรียกร้อง ต่อหน่วยงานของรัฐแล้ว หน่วยงานของรัฐอาจพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่เจ้าหน้าที่ เพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากอาจเป็นกรณีการกระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือ ประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงหรือเพราะเหตุผลอื่น ๆ โดยที่เจ้าหน้าที่ไม่อาจทราบผลการพิจารณา ได้ก่อนที่จะชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไป

เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ ผู้เสียหายไปก่อนมาใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานต้นสังกัด ของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอาจจะเกิดข้อสงสัย (Query) เกี่ยวกับหลักเกณฑ์หรือแนวทาง ในการ ปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้สิทธิไล่เบี้ยระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงาน

ของรัฐกร เจ้าหน้าที่เป็นผู้ใช้สิทธิไล่เบี่ยว่าหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการอย่างไร เนื่องจากมิได้มีกฎหมาย หลักเกณฑ์ หรือระเบียบบโหน รายละเอียดไว้มีหนังสือ (Confer) ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิไล่เบี่ยให้หน่วยงานของรัฐใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายไปก่อนไว้ในกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

กรณีที่ถูกผู้เสียหายได้รับบาดเจ็บอันเนื่องมาจากอุทยานพาหนะของทางราชการชน และทางราชการเป็นฝ่ายผิด ผู้เสียหายมีสิทธิรับเงินค่าทำขวัญจากทางราชการ ซึ่งเงินในส่วนนี้ ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของค่าสินไหมทดแทนและต้องจ่ายโดยทางราชการเท่านั้น แต่ในกรณีที่ เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้จ่ายค่าเสียหายไปด้วยความสมัครใจ ไม่ถือว่าเป็นการจ่ายเงินค่าทำขวัญตามมติคณะรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดซึ่งไม่มีสิทธิได้รับเงินคืนจากทางราชการ เรื่องเสรีจที่ 80/2547)¹⁷

กรณีเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ข้บรณต์ของทางราชการเฉี่ยวชนกับรณต์ของบุคคลภายนอกเป็นเหตุให้รณต์ทั้งสองคนได้รับความเสียหาย โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ใช้เงินส่วนตัวชำระค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว แต่ต่อมาคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีความเห็นว่าอุบัติเหตุครั้งนี้เกิดจากความประมาทของเจ้าหน้าที่ มิได้เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้นเจ้าหน้าที่ผู้ละเมิดจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้กรมราชทัณฑ์ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตนภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ตนได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย แต่เจ้าหน้าที่ มิได้ใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความหนึ่งปีดังกล่าว กรมราชทัณฑ์จึงไม่มีหน้าที่ตามกฎหมาย ที่จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่เจ้าหน้าที่ (เรื่องเสรีจที่ 110/2549)¹⁸

¹⁷ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสรีจที่ 80/2547) ให้ความเห็น ว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้เคย มีมติตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0503/ว.95 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2508 กรณีที่ผู้เสียหาย ได้รับบาดเจ็บอันเนื่องมาจากอุทยานพาหนะของทางราชการชนและทางราชการเป็นฝ่ายผิด ผู้เสียหายมีสิทธิ รับเงินค่าทำขวัญจากทางราชการ ไม่เกินรายละเอียด 3,000 บาท ซึ่งเงินในส่วนนี้ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของค่าสินไหมทดแทน และต้องจ่ายโดยทางราชการเท่านั้น ถ้าส่วนราชการได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน ส่วนราชการย่อมมีสิทธิ ที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ส่วนราชการได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้จ่ายค่าเสียหายไปด้วยความสมัครใจ ไม่ถือว่าเป็นการจ่ายเงินค่าทำขวัญ ตามมติคณะรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจึงไม่มีสิทธิได้รับเงิน 3,000 บาทคืนจากทางราชการ

¹⁸ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสรีจที่ 110/2549) ให้ความเห็น ว่า เจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ ข้บรณต์ของทาง ราชการเฉี่ยวชนกับรณต์ของบุคคลภายนอกเป็นเหตุให้รณต์ทั้งสองคนได้รับความเสียหาย ซึ่งเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2542 เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด ได้ใช้เงินส่วนตัวชำระค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกเป็นเงิน

กรณี นาย จ. ลูกจ้างของกรมทรัพยากรธรณี ได้ขั้บรณณ์ตั้งของทางราชการ ด้วยความประมาทชนท่ายรถแท็กซี่และและเป็นเหตุให้รถแท็กซี่คันดังกล่าวเสียหลักชนรถโดยสาร ซึ่งเป็นของบริษัท ส. จำกัด ได้รับความเสียหาย คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้สอบสวนแล้วมีความเห็นว่าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะความประมาทของ คนขั้บรณณ์แท็กซี่ มิได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของนาย จ. แต่อย่างไร นาย จ. จึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายทำให้กรมทรัพยากรธรณี ไม่ต้องรับผิดชอบ ผู้เสียหายด้วย มาได้มีการทอ้รร้องกับเป็นคดีถึง 4 คดี คดี หนึ่งพนักงานอัยการเป็น โจทก์ ฟอ้องนาย จ. เป็นจำเลยในคดีอาญาและขณะนี้ อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลฎีกา คดีที่สอง บริษัท ส. จำกัดเป็น โจทก์ฟอ้องนาย จ. และกรมทรัพยากรธรณีเป็นจำเลยในคดีแพ่งซึ่งศาลได้มีคำสั่ง จำหน่ายคดีชั่วคราวเพื่อรอให้คดีอาญาในคดีที่หนึ่งถึงที่สุดก่อน คดีที่ สาม สทกรณณ์แพ้ก อิสระ จำกัด เป็นโจทก์ฟอ้อง นาย จ. เป็นจำเลยในคดีแพ่งและคดีที่สี่ นาง ธ. คนขั้บรณณ์แท็กซี่เป็น โจทก์ยื่นฟอ้อง นาย จ. เป็นจำเลยในคดีแพ่ง ฐานละเมิดซึ่งศาลในคดีที่สี่พิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความ โดยนาย จ. ยอมรับผิดต่อ โจทก์และได้ชำระให้แก่ นาง ธ. ไปตามคำพิพากษา การที่ นาย จ. ได้จ่าย ค่าสินไหมทดแทนไปก่อนแล้วในคดีที่สี่ ในชั้นนี้กรมทรัพยากรธรณี ยังไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คืนแก่นาย ธ. จนกว่าคดีที่สองจะถึงที่สุดซึ่งจะทำให้ข้อ จจริงในชั้นศาล มีทรัพยากรธร เป็น เลยเป็นที่ยุติ และหากข้อเท็จจริงในคดีสองปรากฏว่ากรมทรัพยากรธรณีต้องรับผิดชอบ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บริษัท ส. จำกัด ซึ่งเป็นโจทก์ นาย จ. จึงจะมีสิทธิเรียกให้กรมทรัพยากรธรณี ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตนได้ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (เรื่องเสรีจที่ 126/2550)¹⁹

11,000 บาท แต่ต่อมาคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีความเห็นว่าอุบัติเหตุครั้งนี้อาจเกิดจากความประมาทของเจ้าหน้าที่ มิได้เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้กรมราชทัณฑ์ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คืนแก่ตนภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ตนได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายคือภายในวันที่ 17 สิงหาคม 2543 แต่เจ้าหน้าที่กลับใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2548 จึงเป็นกรณีที่มีได้ใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความหนึ่งปีดังกล่าว กรมราชทัณฑ์จึงไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่เจ้าหน้าที่

¹⁹ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสรีจที่ 126/2550) ให้มีความเห็นว่า นาย จ. ลูกจ้างของ กรมทรัพยากรธรณี ได้ขั้บรณณ์ตั้งของทางราชการ ด้วยความประมาทชนท่ายรถแท็กซี่และและเป็นเหตุให้รถแท็กซี่ คันดังกล่าวเสียหลักชนรถโดยสารสาย 164 ซึ่งเป็นของบริษัท ส. จำกัด ได้รับความเสียหาย คณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ได้สอบสวนแล้วมีความเห็นว่า ความเสียหายครั้งนี้ได้เกิดขึ้นเพราะ ความประมาทของนาง ธ. คนขั้บรณณ์แท็กซี่ มิได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของ

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่และเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปก่อนนั้น เจ้าหน้าที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ต้นตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ ๑ เมื่อหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดกับบุคคลภายนอกอันคิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เมื่อเจ้าหน้าที่บินแถมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนเพื่อให้ผู้เสียหายยุติการดำเนินเจ้าหน้าที่จึงไม่มีสิทธิให้หน่วยงานของรัฐ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนให้แก่ตนได้ (เรื่องเสรีจที 325/2550)²⁰

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ให้ความเห็นตามข้อหารือของหน่วยงานของรัฐในกรณีต่าง ๆ กันนั้น เป็นข้อบ่งชี้ (Indication) ว่าถ้อยคำว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย นั้น ทำให้เกิดความเข้าใจผิด (Mistaken) ว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ก็สามารถจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จากหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดได้ทั้งหมด และทำให้เจตนาธรรมและจุดมุ่งหมาย

นาย จ. แต่อย่างไร นาย จ. จึงไม่ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นซึ่งมีผลให้ในชั้นนี้กรมทรัพยากรธรณี ไม่ต้องรับผิดต่อผู้เสียหายด้วย ต่อมาได้มีการฟ้องร้องกันเป็นคดีถึง 4 คดี คดีที่หนึ่งพนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้อง นาย จ. เป็นจำเลยในคดีอาญาและขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลฎีกา คดีที่สองบริษัท ส. จำกัด เป็น โจทก์ฟ้อง นาย จ. และกรมทรัพยากรธรณีเป็นจำเลยในคดีแพ่งซึ่งศาลได้มีคำสั่งจำหน่ายคดีชั่วคราวเพื่อรอให้คดีอาญาในคดีที่หนึ่งถึงที่สุดก่อน คดีที่สาม สหกรณ์แท็กซี่อิสระ จำกัด เป็นโจทก์ฟ้อง นาย จ. เป็นจำเลยในคดีแพ่ง และคดีที่สี่นาง ธ. คนขับรถแท็กซี่เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นาย จ. เป็นจำเลยในคดีแพ่ง ฐานละเมิด ซึ่งศาลในคดีที่สี่ พิพากษาดำเนินสัญญาประนีประนอมยอมความ โดยนาย จ. ยอมรับผิดต่อโจทก์ในยอดเงิน 70,000 บาท และได้ชำระให้แก่ นาง ธ. ไปตามคำพิพากษา ซึ่งจากข้อเท็จจริงดังกล่าวการที่ นาย จ. ได้จ่ายค่าสินไหมทดแทน จำนวน 70,000 บาท ไปก่อนแล้วในคดีที่สี่ ในชั้นนี้กรมทรัพยากรธรณีไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่นาย จ. ทั้งนี้ จนกว่าคดีที่สองจะถึงที่สุดซึ่งจะทำให้ข้อเท็จจริงในชั้นศาลที่มีกรมทรัพยากรธรณีเป็นจำเลยเป็นที่ยุติ และหากข้อเท็จจริงในคดีที่สองปรากฏว่ากรมทรัพยากรธรณีต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บริษัท ส. จำกัด ซึ่งเป็นโจทก์ นาย จ. จึงจะมีสิทธิเรียกร้องให้กรมทรัพยากรธรณี ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตน ได้ตาม มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

²⁰ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสรีจที 325/2550) ให้ความเห็นว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่และเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปก่อนนั้น เจ้าหน้าที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ต้นตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานของรัฐต้องรับผิด ในความเสียหายของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเชื่อจริงนั้นปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด ได้ยินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนเพื่อให้ผู้เสียหายยุติการดำเนินคดีโดยยังไม่ปรากฏว่ากรมคุ้มครองประพฤติดังกล่าวต้องรับผิดในความเสียหายนั้นหรือไม่เจ้าหน้าที่จึงไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ กรมคุ้มครองประพฤดิชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนให้แก่ตนได้

ของพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีเจตนารมณ์และความมุ่งหมายที่จะคุ้มครอง เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นมิต้องรับภาระในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนไป เป็นการส่วนตัวนั้น ผิดเพี้ยนไป

ซึ่งหากพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามกรณีต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่าถ้อยคำในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทำให้เกิดปัญหาว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปเป็นการส่วนตัวแล้ว เงินค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้ชดใช้ไปก่อนนั้นยังมีข้อสงสัยว่าเป็นเงินค่าสินไหมทดแทนที่จะต้องจ่ายโดยทางราชการ (Governor) ซึ่งได้แก่หน่วยงานของรัฐหรือไม่ เช่น เงินค่าทำขวัญจากทางราชการ กรณีผู้เสียหายได้รับบาดเจ็บ อันเนื่องมาจากถูกยานพาหนะของทางราชการชนและทางราชการเป็นฝ่ายผิด หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว แต่หน่วยงานของรัฐมีข้อสงสัยว่าจะต้องชดเชยเงินค่าสินไหมทดแทนคืนแก่เจ้าหน้าที่หรือไม่เพียงใด เนื่องจากไม่มีกฎหมาย หรือระเบียบใดที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้สิทธิไล่เบี้ยต่อหน่วยงานของรัฐตามนัย มาตรา 9 ไว้ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายไปก่อนเป็นการส่วนตัว แล้วจึงจะเกิดสิทธิไล่เบี้ยต่อหน่วยงานของรัฐในภายหลังโดยที่ไม่มีหลักประกันใดมารับประกันได้ว่าเจ้าหน้าที่จะได้รับเงินค่าสินไหมทดแทนที่ตนได้ชดใช้ให้แก่บุคคลภายนอกไปก่อนคืนมา ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนไปก่อน โดยไม่ได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในการที่จะไม่ถูกเรียกชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัว นอกจากนี้ยังทำให้เกิดปัญหาว่าเมื่อมีการฟ้องคดีในศาล ก็อาจเกิดกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้หรือการพิจารณาไต่สวนกว่าข้อเท็จจริงจะเป็นที่ยุติว่าหน่วยงานของรัฐ จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ตามนัยมาตรา 9 หรือไม่เพียงใด ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน โดยที่ไม่ทราบว่าจะได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนนั้นจากหน่วยงานของรัฐหรือไม่เมื่อใด เป็นการสร้างภาระและสร้างความหวาดกลัวให้แก่เจ้าหน้าที่ว่าจะต้องถูกฟ้องคดีเป็นการส่วนตัว บั่นทอนขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อย่างชัดเจนอีกด้วย

ในทางกลับกัน หากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไป และเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนคืนให้แก่เจ้าหน้าที่ รายดังกล่าว หน่วยงานของรัฐก็จะต้องพิจารณาว่าจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน

คืนให้แก่เจ้าหน้าที่เพียงใด โดยที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถทราบหรือไม่สามารถตรวจสอบความเสียหายและพฤติการณ์ (Circumstance) ในขณะเกิดการกระทำละเมิดขึ้นได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้ซัดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปโดยส่วนตัว (In Private) แล้ว ทำให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดขาดโอกาส ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการจะพิจารณาว่า เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้น ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่เพียงใด หรือมีพฤติการณ์ใดบ้างที่หน่วยงานของรัฐจะต้องนำมาหักส่วนแห่งความรับผิดของหน่วยงานของรัฐออกจากความรับผิดของเจ้าหน้าที่

บทบัญญัติตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเป็นบทบัญญัติที่ทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายและสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการแก้ไข ซึ่งจะได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับข้อเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในบทต่อไป