

วิเคราะห์ปัญหาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

Analysis the Problems of Provisions under ACT
of Liability for a Wrongful ACT of The Officeials
B.E. 2539 and Regulation of The Office of Prime
Minister on The Performing Rule Relating to Liability
for a Wrongful ACT of the Officials B.E. 2539

สุภาวดี ประภาการ, ตริเพชร์ จิตรมหีมา,
สำเรียง เมฆเกรียงไกร

Supawadee Prapakan, Tripecth Jitmahuema,
Samrieng Mekkriengkrai

สำนักงานคดีปกครองอุดรธานี สำนักงานอัยการสูงสุด
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม กรุงเทพมหานคร
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตขอนแก่น
Udon Thani Administrative Case Office, Office of the Attorney General
E-mail: Pupe0819091580@gmail.com
Faculty of Law, Sripatum University Bangkok
E-mail: tripetch1919@gmail.com
Faculty of Law, Sripatum University Khonkaen
E-mail: 4.samrieng@yahoo.com

รับบทความ (Received): 1 เม.ย. 2567

ปรับแก้ไข (Revised): 7 มิ.ย. 2567

ตอบรับบทความ (Accepted): 7 มิ.ย. 2567

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ซึ่งการวิจัยวิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการรับฟังความคิดเห็น ในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากผู้ที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ นักวิชาการ และนักกฎหมายมหาชน

ผลการศึกษา พบว่า สาเหตุของปัญหาและอุปสรรคในการปรับใช้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น ปัญหาการที่ไม่ปรากฏว่ามีบทนิยามคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ปัญหาการไม่มีบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ปัญหาเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่และมีใช้การปฏิบัติหน้าที่ ปัญหาการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหาย ปัญหาเรื่องอายุความของสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดโดยการปฏิบัติหน้าที่ ปัญหาการประพฤติด้อย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ หรือปัญหาเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤติด้อย่างร้ายแรง ปัญหาเหล่านี้ทำให้การใช้ดุลพินิจและการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ในการดำเนินการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน จากการวิจัยนี้ได้จัดทำเป็นกรอบกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทน เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะการวิจัยในครั้งนี้ จึงเสนอแนะให้ยกเลิกพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และนำร่างไปสู่การร่างกฎหมายต้นแบบด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน พ.ศ. ซึ่งช่วยแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นให้เกิดความชัดเจนในการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดยิ่งขึ้น และยังเป็น การสร้างหลักประกัน และสร้างความเป็นธรรม ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหาย โดยจะส่งผลดีต่อการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ บรรลุผล และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

Abstract

The objective of this research is to prepare a model law on tort liability of officials and compensation. which research methods are qualitative research Contains document research in-depth interview and listening to opinions to collect and analyze information from people with legal knowledge regarding tort liability of officials, academics, and public lawyers.

The results of the study found that there are causes of problems and obstacles in the application of the Act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996) and the Regulation of the Office of Prime Minister on the Performing Rule relating to Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996) cause problems in the performance of duties of officials. In practice, for example, the problem that there does not appear to be a definition of the word “gross negligence” problem the lack of a definition of the word “government agencies” problems of

officials committing violations in the performance of their duties and not in the performance of their duties The problem of limiting the rights of victims to file lawsuits problems regarding the statute of limitations on the right to claim compensation from government agencies in cases where officials commit violations in the performance of their duties. Problems of serious misconduct by officials or any problems with officials taking action which is serious misconduct these problems limit the use of discretion and judgment by officials. The authority to determine officials' tort liability lacks clear criteria. In order to compensate the officials who committed the violation, from this research, a model legal framework has been prepared regarding tort liability of officials and the process for compensating officials. In order to be able to solve various problems that arise effectively.

Suggestions for this research Therefore, it is recommended to repeal the Act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996) and the Regulations of the Office of Prime Minister on the Performing Rule relating to Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996) and bring the draft to the drafting of a model law with due consideration. Accepting tort liability of officials and making officials pay compensation B.E. which helps resolve the problems that arise to provide more clarity in enforcing the law on tort liability. and also creating insurance and create fairness according to the intent of the law to officials Government agencies, victims, which will have a positive impact on administrative operations, resulting in greater results, results, and efficiency.

Keywords: the Law on Liability for a Wrongful Act of the Officials, Regulation of the Office of Prime Minister on the Performing Rule Relating to Liability for a Wrongful Act of the Officials

บทนำ

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตราขึ้นใน พ.ศ. 2539 และใช้บังคับมานานแล้ว โดยปรากฏข้อบกพร่องต่าง ๆ ซึ่งยังไม่ได้รับการปรับปรุงและแก้ไขให้เหมาะสมตามสภาพสังคมที่เกิดขึ้น จึงทำให้กฎหมายดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับ กรณีดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษา พัฒนา และปรับปรุงกฎหมายโดยให้มีประสิทธิภาพ และให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 มาตรา 258 (ค) (1) และ (3) และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 21 ซึ่งหลักการทั่วไปในการตรากฎหมายที่หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณานั้นจะเป็นไปตามมาตรา 21 (1) ถึง (4) ซึ่งสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยในกรณีที่เป็นการจัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน (กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานกฤษฎีกา, 2562)

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (Law on Liability for a Wrongful Act of the Officials) ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจ (Willful Act) หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Grossly Negligent) เท่านั้น โดยกฎหมายกำหนดให้แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วม (Joint Debtor) มาใช้บังคับ การที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดละเลยไม่ควบคุมตรวจสอบการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ทั้งยังอนุมัติให้ตั้งงบประมาณรายจ่าย เพื่อการเดินทางไปราชการต่างประเทศและการศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศเกินกว่างบประมาณที่สามารถตั้งได้ ครั้นเมื่อทราบยอดที่ชัดเจนที่สามารถตั้งงบประมาณได้แล้ว

ก็มีได้ทำการแก้ไขข้อผิดพลาด เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อเหตุพิพาทในคดีนี้มีเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องรวม 4 คน กระทำการก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนตามมาตรา 8 วรคดีแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ การที่เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือหน่วยงานของรัฐอื่นก็ตาม ถ้าการละเมิดนั้นเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ (Performance of Duty) ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน (Claims for Compensation) จากเจ้าหน้าที่ได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Willful Act or Gross Negligence) หากการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนก็ต้องรับผิดชอบเฉพาะส่วนที่ตนทำละเมิดเท่านั้น ไม่นำหลักความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 ประกอบกับ มาตรา 10 แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นอกจากนี้ ยังมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (Regulations of the Office of Prime Minister on the Performing Rule Relating to liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539) ซึ่งแตกต่างไปจากแนวทางปฏิบัติในเรื่องความรับผิดทางแพ่งที่ถือปฏิบัติ โดยได้แยกความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (Liability for a Wrongful Act of the Officials) ออกเป็นเหตุเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ (Performance of Duty) และเหตุที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ (Non Performance of Duty) เมื่อมีความเสียหาย (Damage) เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ และให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้

ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทั้งนี้ ตามมาตรา 8 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้เจ้าหน้าที่ ซึ่งต้อง รับผิดชอบผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบได้ โดยคำนึงถึงรายได้ (Income) ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ (Family Status and Responsibilities) และ พฤติการณ์แห่งกรณี (Circumstances of the Case) ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 13 สำหรับการกระทำละเมิด ของเจ้าหน้าที่ มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็น การเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของ รัฐไม่ได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6 โดยมีการรวบรวมปัญหาจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความ รับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งจะได้ศึกษาในประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.1 ปัญหาในกรณีที่ยังไม่มีนิยามคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ตามมาตรา 4 ซึ่งกรณีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นปัญหาสำคัญทางกฎหมาย กล่าวคือ การกระทำใดถือเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ยังไม่มีความชัดเจน เพียงพอที่จะเป็นแนวทางในการปรับใช้บทบัญญัติมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (พัชมา จิตมทิมา, 2564)

1.2 ปัญหานิยามคำว่าหน่วยงานของรัฐ (Government Agency) ซึ่งแตกต่างจากคำนิยามที่ปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การ ปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 6 “หน่วยงานของ รัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วย ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และข้อ 30 “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรมและ ราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น

ของรัฐและกรณีพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 นิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือ สภาหรือราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

1.3 ปัญหาการทำละเมิดในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ (Performing Duties) ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และการทำละเมิดที่มีใช้การกระทำการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมาตรา 6 วางหลักให้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรงแต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

การบัญญัติกฎหมายในลักษณะห้ามฟ้องคดีตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และ มาตรา 6 เป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหาย ซึ่งไม่เป็นการอำนวยความสะดวกหรือ เพื่อให้ผู้เสียหายได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและได้รับการเยียวยาความเสียหายที่รวดเร็วและเป็นธรรมได้ (พชมา จิตรมหิมา, 2564)

1.4 ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป (Performing General Duties) ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้เสียหายจะต้องยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดให้รับผิดชอบโดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ซึ่งในการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น หากเป็นการทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป ผู้เสียหายจะต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม (Courts of Justice) ภายในกำหนดอายุความ ซึ่งกรณีนี้ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้บัญญัติอายุความการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ

1.5 ปัญหาการขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณีเข้ามาเป็นคู่ความ (the Litigant) ในคดี (พชมา จิตรมหิมา, 2564) การขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณีเข้ามาเป็นคู่ความในคดี โดยกฎหมายให้สิทธิแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่เท่านั้น ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี แต่มิได้รับรองสิทธิ

โดยตรง (Direct Certification of Rights) แก่ผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง บทบัญญัตินี้ให้สิทธิแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี แต่มิได้เป็นการกำหนดในลักษณะที่เป็นการรับรองให้สิทธิโดยตรงแก่ผู้เสียหายที่ฟ้องคดีสามารถเรียกให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่เข้ามาในคดี หรือร่วมกันรับผิดชอบในการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

1.6 ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย เป็นกำหนดอายุความการใช้สิทธิไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ อันเนื่องมาจากกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการละเมิดต่อบุคคลภายนอก และหน่วยงานของรัฐซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้วมาใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ภายหลัง ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐจะไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้จะต้องปรากฏว่า เจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำการละเมิดไปด้วยความจงใจ (Willful Act) ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1046/2561 การที่พนักงานขับรถได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดูแลรักษารถยนต์ เป็นผู้ครอบครองและขับรถยนต์ ไม่ได้ส่งมอบกุญแจรถ และรถยนต์ให้กับหัวหน้างานยานพาหนะทันทีที่ปฏิบัติงานเสร็จ จึงเป็นการจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยงานของรัฐ เมื่อรถยนต์สูญหายไป ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทน และเมื่อหน่วยงานของรัฐไม่มีมาตรการในการรักษาความปลอดภัยอย่างเข้มงวดและรัดกุมเพียงพอ ถือว่าการละเมิดส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงานส่วนรวม แต่เมื่อเหตุการณ์เป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง จึงสมควรรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย หลังหักส่วนแบ่งความรับผิดของระบบการดำเนินงานส่วนรวมแล้วหรือประมาณเลือนเลื้ออย่างร้ายแรงเท่านั้น (ศาลปกครอง, 2561) ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.468/2558 นาย ว. ไม่ส่งใบสำคัญและเงินที่เหลือจ่ายคืนภายในกำหนดเวลา ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าหน่วยงาน

คลังยืมมีหน้าที่เสนอให้นายกองการบริหารส่วนจังหวัด ส่งการให้นาย ว. ส่งใช้เงินยืมอย่างช้าไม่เกิน 30 วัน แต่ไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเสนอนายกองการบริหารส่วนจังหวัดเพื่อส่งการใหม่ การส่งใช้เงินยืมภายในเวลาดังกล่าว เมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาที่ควรมีคำสั่งให้ส่งใช้เงินยืมแล้ว ย่อมถือว่านาย ว. ผ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อ 86 วรรคหนึ่ง (3) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องขออนุมัติให้หักเงินเดือน ค่าจ้างบำเหน็จบำนาญ หรือเงินอื่นใดที่นาย ว. จะพึงได้รับจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อชดใช้เงินยืมตามข้อ 84 (2) ของระเบียบดังกล่าว (ศาลปกครอง, 2558) กรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามระเบียบดังกล่าวและเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2548) โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำการสอบข้อเท็จจริงแล้วเสนอความเห็นต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ (the Responsible Official) หรือไม่ และต้องใช้ ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใด เมื่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐรับทราบผลการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว จึงจะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนชำระเงินต่อไป ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12

1.7 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอก ปัญหาเกี่ยวกับอายุความกรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน (Exercise of Rights to Demand) จากเจ้าหน้าที่กรณีเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย ในคดีเกี่ยวเนื่องกับอายุความมรดก ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9

1.8 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ ปัญหาเกี่ยวกับการอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่ในคดีเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดอาญา (Criminal Offense) ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง

2. ปัญหาทางกฎหมายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.1 ปัญหาการกำหนดบทบัญญัติกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ที่เกินกว่าบทบัญญัติของกฎหมายแม่บท ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่นอกเหนือและเกินกว่าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 และมีการวางหลักเกณฑ์ที่มีเนื้อหาเกินกว่าขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าบัญญัติไว้ (ตรีเพชร จิตรมहिมา, 2562)

2.2 ปัญหาการกำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีการกำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและตรวจสอบข้อเท็จจริง รวมทั้งรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องรับฟังพยานบุคคล (Personal Witness) หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ (Expert Witness) และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ เมื่อพิจารณาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 14 วรรคหนึ่ง แล้วจะเห็นได้ว่า ข้อกำหนดนี้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ ซึ่งเป็นการนอกเหนือจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ข้อ 14 วรรคหนึ่ง ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรการทางกฎหมายที่เป็นรูปธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ (ตรีเพชร จิตรมहिมา, 2562)

2.3 ปัญหาการกำหนดให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อกำหนดค่าเสียหายที่ต้องรับผิดชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความ (ตรีเพชร จิตรมहिมา, 2562) กรณีหน่วยงานของรัฐที่เสียหายสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 18 วรรคสอง กำหนดว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหายสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อกำหนดค่าเสียหายที่ต้องรับผิดชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความ

ดังนั้น หน่วยงานของรัฐ จึงอาจดำเนินการโดยการออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาล หรืออาจดำเนินการทั้งสองกรณีก็ได้ และศาลปกครอง (Administrative Court) ได้วินิจฉัยว่าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนออกขายทอดตลาด ตามมาตรา 63/7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐนั้นจะเลือกฟ้องคดีต่อศาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ได้ (ศาลปกครอง, 2559) หากมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐก็มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นออกขายทอดตลาดตาม มาตรา 63/7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐนั้นจะเลือกฟ้องคดีต่อศาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ได้ หากปรากฏว่ามีข้อขัดข้องในการใช้บังคับกฎหมาย (Law Enforcement) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อ 18 วรรคสอง แล้วจะเห็นได้ว่าไม่มีการกำหนดหลักการซึ่งเป็นข้อยกเว้นในกรณีมีเหตุหรือข้อขัดข้องในการใช้บังคับกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองดังกล่าวไว้แต่ประการใด

2.4 ปัญหาวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 17 มีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจ คือ วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคือวันใด วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ลงนามรับทราบรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ฯ อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำวินิจฉัยสั่งการตามความในข้อ 17 วรรคหนึ่ง ย่อมถือได้ว่ารู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และแม้จะไม่ปรากฏว่าได้ลงนามรับทราบและวินิจฉัยสั่งการเมื่อใด แต่จากหนังสือกรมบัญชีกลางที่ได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบนั้น ได้อ้างถึงหนังสือเทศบาลลงวันที่ 24 มีนาคม 2548 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รายงาน

ให้กรมบัญชีกลางตรวจสอบตามข้อ 17 วรรคสอง จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นอย่างช้า ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ 24 มีนาคม 2548 คือภายในวันที่ 24 มีนาคม 2550 การที่กรมบัญชีกลางมีความเห็นแตกต่างจากผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่มีผลทำให้การเริ่มนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไป วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ลงนามรับทราบรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำวินิจฉัยสั่งการตาม ข้อ 17 วรรคหนึ่ง ย่อมถือว่าได้รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

2.5 ปัญหากรณีที่กรมบัญชีกลางไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี หน่วยงานของรัฐจะมีแนวปฏิบัติอย่างไรนั้น ศาลปกครองสูงสุดวางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีไว้ว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐส่งสำนวนสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่ง (Issuing Orders) ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปี และเมื่อหน่วยงานของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่เห็นสมควร โดยไม่จำเป็นต้องรอผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลังจนขาดอายุความตามข้อ 17 วรรคสี่และวรรคห้า

2.6 ปัญหาการกำหนดหลักการซึ่งเป็นข้อยกเว้นในกรณีมีเหตุหรือข้อขัดข้องในการใช้บังคับกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง กรณีหน่วยงานของรัฐที่เสียหายสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ข้อ 18 วรรคสอง (ศาลปกครอง, 2559) หากมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นออกขายทอดตลาดตาม มาตรา 63/7 ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐนั้นจะเลือกฟ้องคดีต่อศาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า

ด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อ 18 วรรคสอง แล้วก็ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดหลักการ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นในกรณีมีเหตุหรือข้อขัดข้องในการใช้บังคับกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับทางปกครองดังกล่าวไว้แต่ประการใด (ตรีเพชร จิตรมहिมา, 2562)

2.7 ปัญหาการไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใด ตามข้อ 18 ซึ่งตราบไต่ที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้สั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังจะทำให้ระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐที่จะต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องยังไม่ได้นับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ณรงค์ศักดิ์ เฉิดฉาย, 2564)

2.8 ปัญหาการดำเนินคดีล้มละลายแก่เจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้หน่วยงานของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 27 กำหนดโดยนัยกว้างว่าการที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน และให้ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป กรณีนี้ จึงเป็นการให้ดุลพินิจ (Discretion) แก่ผู้มีอำนาจของหน่วยงานของรัฐแต่ละคนที่จะพิจารณาเองว่าพฤติการณ์ใดบ้างที่ถือเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง (Serious Misconduct) แนวทางการพิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป (ตรีเพชร จิตรมहिมา, 2562)

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3. เพื่อพิจารณาและศึกษากฎหมายต่างประเทศ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

4. เพื่อเสนอปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และเพื่อจัดทำกรรณการกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

5. เพื่อสรุป อธิบายผล และเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) ซึ่งผู้วิจัยจะดำเนินการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งพิจารณาดังต่อไปนี้

ปัญหาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของต่างประเทศ เพื่อค้นหาแนวทางในการจัดทำกรรณการกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตามหลักแนวคิดความรับผิดของรัฐและทฤษฎีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อหาคำตอบในเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้มีรูปแบบการการคุ้มครองสิทธิหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเจ้าหน้าที่ และประชาชนได้อย่างเหมาะสม และมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะต้องมีความเชื่อมโยงกับการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้ได้คำตอบที่จะนำไปกำหนดแนวทางในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการชดเชยค่าสินไหมทดแทน พ.ศ. อีกทั้งเป็นการพัฒนา

กฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนากฎหมายให้มีประสิทธิภาพและเป็นการปกป้องรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริงต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินวิจัยนี้ได้เก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และการสอบถามความคิดเห็น (Questionnaire) โดยการออกแบบสอบถามความคิดเห็น ซึ่งจะทำการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและการออกแบบสอบถามความคิดเห็น ผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยแบ่งออกเป็น 6 กลุ่มดังต่อไปนี้

- 1) กลุ่มนักวิชาการทางกฎหมายมหาชน
- 2) กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิสายวิชาการกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
- 3) กลุ่มผู้ใช้บังคับกฎหมาย ได้แก่ ผู้พิพากษา อัยการ ผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ
- 4) กลุ่มนิติกรของหน่วยงานของรัฐ
- 5) กลุ่มผู้ให้คำปรึกษาทางกฎหมายและทนายความ
- 6) กลุ่มผู้มีความสนใจประเด็นความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

วิจัยนี้ ได้พยายามที่จะแก้ปัญหาและอุปสรรคเพื่อให้ได้ข้อค้นพบที่เป็นองค์ความรู้ใหม่ ซึ่งอาศัยการใช้เทคนิคในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ (Interview) โดยผู้วิจัยจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กับแหล่งข้อมูลของบุคคลในการวิจัย ซึ่งมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อที่เป็นองค์ความรู้ใหม่ โดยให้มีความสอดคล้องและตรงกับประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการวิจัยครั้งนี้ เพื่อนำไปสู่กระบวนการแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งจะทำให้การเปรียบเทียบจากข้อมูลด้วยการสำรวจ (Survey Data Collection) ลงพื้นที่จากการสัมภาษณ์ที่เกี่ยวข้องกับแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Sources) ซึ่งประกอบด้วย

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำพิพากษาต่าง ๆ และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Sources) ประกอบด้วยหนังสือ ตำรา กฎหมาย งานวิจัยกฎหมาย บทความวิชาการ วารสาร กฎหมาย เอกสารสัมมนา และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตที่เป็นข้อมูลด้านบทความและหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ เอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีทั้งเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ อันเป็นกรณีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เช่น ความรับผิดของรัฐตามระบบกฎหมายฝรั่งเศส ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ความรับผิดของรัฐตามระบบกฎหมายอังกฤษ ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายสวิส ความรับผิดของรัฐตามระบบกฎหมายอเมริกัน รวมถึงกฎหมาย หนังสือ ตำรา งานวิจัย บทความวิชาการ และเอกสารที่เป็นกฎหมายในต่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) และระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ได้รวบรวมมาประกอบในการทำวิจัย เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มาจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสอบถามความคิดเห็นเพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ผลการวิจัยและอภิปรายผลการวิจัย

ผลการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีการนำประเด็นและปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มาอภิปรายผลการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.1 ปัญหาในกรณีที่ยังไม่มีบทนิยามคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” เนื่องจากเกิดปัญหาไม่มีบทนิยามคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ในบทนิยามมาตรา 4 กรณีนี้จึงเป็นปัญหาสำคัญทางกฎหมายว่า การกระทำใดถือเป็น

ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอที่จะเป็นแนวทางในการปรับใช้ บทบัญญัติมาตรา 8 วรรคหนึ่ง ซึ่งหากมีบทนิยามดังกล่าว อาจนำมาบทนิยามนั้นมาเป็นพื้นฐานในการพิจารณาข้อเท็จจริงแต่ละกรณี โดยบทนิยามดังกล่าวจะนำมาปรับใช้ และสามารถนำมาเป็นบรรทัดฐานต่อการใช้ดุลพินิจและการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ต่อไป

จากการศึกษาวิจัยได้เสนอให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยนิติวิธี (Juristic Method) ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ ให้กำหนดบทนิยามความหมายของคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” โดยควรมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมายในร่างพระราชบัญญัติ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาและการใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจให้นิยามคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” หมายความว่า การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำ ซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับไม่ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้น

1.2 ปัญหานิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แตกต่างไปจากคำนิยามที่ปรากฏใน ข้อ 6 และข้อ 30 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากปัญหาดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน เพื่อก่อให้เกิดความคุ้มครองแก่หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานตามหลักกฎหมายปกครอง (Principle of Administrative Law) รวมทั้งองค์วิชาชีพและหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจของรัฐด้วย โดยไม่ต้องไปตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐเป็นคราว ๆ ไป ซึ่งจะเป็นภาระต่อการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยการบัญญัติเป็นกฎหมายที่ให้นิยามไว้ในร่างพระราชบัญญัติอาจทำให้สามารถปรับใช้กฎหมาย และสามารถใช้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานได้โดยทันทีและอย่างเสมอภาคกัน

การกำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ ควรบัญญัติให้ชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยให้หมายความรวมถึงหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในด้านงานธุรการให้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือ

คณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรอิสระ และให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไปปฏิบัติหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบด้วย ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหากรณีที่มีเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ หรือเป็นกรณีที่กระทรวงการคลังต้องเป็นผู้รับผิดชอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีสังกัด ซึ่งการกำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” และกำหนดหลักการดังกล่าวให้ครอบคลุมและมีความชัดเจนในร่างพระราชบัญญัติอาจช่วยแก้ไขปัญหานี้ และทำให้การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่เป็นปัญหาและอุปสรรคอีกต่อไป

1.3 ปัญหากรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดซึ่งมิใช่การปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการจำกัดสิทธิ (Restrict of Rights) ในการฟ้องคดีของผู้เสียหายตามนัยมาตรา 5 และมาตรา 6 ซึ่งส่วนท้ายของบทบัญญัติมาตรา 5 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และในส่วนท้ายของมาตรา 6 บัญญัติให้ผู้เสียหายอาจฟ้อง (File a Lawsuit) เจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ การบัญญัติกฎหมายในลักษณะห้ามฟ้องคดีเช่นนี้ เป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหาย ซึ่งทำให้ผู้เสียหายไม่อาจเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางตุลาการ โดยได้รับการเยียวยาความเสียหายที่รวดเร็วได้ เพราะหากผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐโดยไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขของบทบัญญัติดังกล่าว อาจมีผลให้ศาลยกฟ้องคดี ซึ่งจะมีผลกระทบต่อความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายที่ต้องล่าช้าออกไป เนื่องจากผู้เสียหายจะต้องไปยื่นฟ้องคดีให้ถูกต้อง

จากการศึกษาวิจัยได้เสนอให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวทางกฎหมาย คือ กรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องคดี หากผู้เสียหายหรือคู่ความฝ่ายใดเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ ผู้เสียหายหรือคู่ความฝ่ายใดอาจขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ หรือศาลที่รับคำฟ้องคดีมีอำนาจโอนคดีไปยังศาลที่มีเขตอำนาจ (Court of Jurisdiction) เพื่อพิจารณาคดีพิพาทคดีได้

1.4 ปัญหาอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐ ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา 5 วรรคหนึ่ง)

เนื่องจากปัญหาอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน (Prescription for the Right to Claim Compensation) ต่อหน่วยงานของรัฐ โดยการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ผู้เสียหายต้องนำคดีไปฟ้องคดีต่อศาลภายในอายุความ ซึ่งจะต้องนำมาตรา 448 ซึ่งวางหลักว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับ แต่หากเป็นการฟ้องคดีให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ ผู้เสียหายต้องนำอายุความทั่วไปตามมาตรา 193/30 ซึ่งมีกำหนดอายุความสิบปีมาใช้บังคับ ทำให้เกิดปัญหาการฟ้องคดีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่มีอายุความยาวนาน เช่น กรณีที่มีการเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายอาญานั้น อาจไม่สอดคล้องกับอายุความการฟ้องคดีละเมิดในกรณีอื่น ๆ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

จากการศึกษาวิจัยได้เสนอการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดอายุความที่ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นไว้ในร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งกำหนดอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ควรกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่กระทำความผิด ซึ่งต้องกำหนดให้มีความชัดเจน ส่วนกรณีละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่ ก็กำหนดให้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับ

1.5 ปัญหาการให้สิทธิแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี แต่กฎหมายมิได้บัญญัติรับรองสิทธิโดยตรงแก่ผู้เสียหาย (Injured Person) ซึ่งเป็นกรณีการเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ผลการวิจัยได้เสนอให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในร่างพระราชบัญญัติ โดยการบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐ หรือผู้เสียหายซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายใด ย่อมมีสิทธิขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามาในคดีได้ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายใด ซึ่งอาจเป็นบุคคลภายนอกก็

ได้ โดยให้เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีได้ด้วยการร้องสอด หรือศาลเห็นเองก็สามารถออกหมายเรียกให้บุคคลใดเข้ามาในคดีได้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

1.6 ปัญหาอายุความสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (Compensation) กรณีอายุความการใช้สิทธิไล่เบียด (Right of Recourse) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากปัญหาตามมาตรา 9 ดังกล่าว เป็นการกำหนดอายุความในการใช้สิทธิไล่เบียดเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ อันเนื่องมาจากกรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้วมาใช้สิทธิไล่เอาแก่เจ้าหน้าที่ภายหลัง ซึ่งแม้ว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกเกินสิบปี นับแต่วันทำละเมิดแล้วก็ตาม แต่ถ้ายังไม่เกินหนึ่งปีนับแต่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกหรือผู้เสียหายแล้ว สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนย่อมถือว่ายังไม่ขาดอายุความ หน่วยงานของรัฐจึงสามารถออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ซึ่งกรณีนี้ถือว่าเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่

จากการศึกษาวิจัย ได้เสนอให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยควรบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ ในร่างพระราชบัญญัติและควรกำหนดให้ชัดเจนว่า สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้มีอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่กระทำละเมิด

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว โดยอายุความที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการใช้สิทธิไล่เบียดต่อเจ้าหน้าที่นั้นก็มีกำหนดระยะเวลาเพียงหนึ่งปี ซึ่งส่งผลให้ในบางกรณีหน่วยงานของรัฐ เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วกลับปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอาจไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เนื่องจากขาดอายุความ จึงอาจกำหนดให้ขยายอายุความตามมาตรา 9 จากเดิมหนึ่งปี เป็นสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับบุคคลภายนอก เพื่อช่วยให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการพิจารณาเรื่องความรับผิดของเจ้าหน้าที่ (The Official's Liability) ได้อย่างรอบคอบ

และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการเรียกให้มีกรชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ภายในอายุความ

1.7 ปัญหาเกี่ยวกับอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ในคดีเกี่ยวเนื่องกับอายุความมรดก (Prescription of Succession) กรณีเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย (มาตรา 9)

เนื่องจากกรณีมีปัญหาว่า หากวันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายซึ่งเป็นวันที่สิทธิเรียกร้อง (สิทธิไล่เบี้ย) ได้เกิดขึ้นและเป็นวันที่อายุความเริ่มนับนั้น หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตายไปแล้วเกินสิบปี จะต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1754 วรรคท้าย มาใช้บังคับ ซึ่งกำหนดมิให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปี นับแต่เมื่อเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย แต่หากนำอายุความตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ต้องถือว่า คดียังไม่ขาดอายุความ แม้จะพ้นกำหนดสิบปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย เพราะตามมาตรา 9 นั้น สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐเพิ่งเกิด นับจากวันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย จึงอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและเกิดความไม่ชัดเจนทางกฎหมายขึ้น

จากการศึกษาวิจัย ได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยให้กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติ คือ กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดถึงแก่ความตาย บรรดาทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่าง ๆ ซึ่งเป็นกองมรดกของผู้ตาย (The Deceased's Estate) ย่อมตกทอดแก่ทายาท ดังนั้น หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่จึงต้องเรียกให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกรับผิดในหนี้ อันเกิดจากมูลละเมิดที่เป็นมรดกตกทอดไปยังทายาทดังกล่าว ซึ่งสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนี้ตกอยู่ในบังคับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่ อันมีต่อลูกหนี้ที่ถึงแก่ความตายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 193/23 และมาตรา 1754 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อายุความดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอายุความการฟ้องคดี การนับอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้มีส่วนจฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ดังนั้น จึงควรบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนว่า หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิเรียกร้อง (Claim) บังคับเอาจากกองมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่หรือผู้จัดการมรดก โดยการฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นหรือผู้จัดการมรดกชำระค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น แต่หากหน่วยงานของรัฐไม่รู้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายเมื่อใด หน่วยงานของรัฐที่เสียหายก็ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ หากพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตาย

1.8 ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่ในคดีเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดอาญา (Criminal Offense) กรณีอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เนื่องจากมาตรา 10 เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้บัญญัติอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะแตกต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยกำหนดให้มีอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีมีปัญหาว่าในการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ หากเป็นการกระทำที่มีมูลอันเป็นความผิดที่มีโทษตามกฎหมายอาญาด้วย จะต้องนำอายุความทางอาญาที่ยาวกว่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคสอง มาใช้บังคับหรือไม่ ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีคำตอบชัดเจน

จากการศึกษาวิจัย ได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติ กล่าวคือ ควรเพิ่มบทบัญญัติโดยการยกเว้นบทบัญญัติกฎหมายว่าสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในมูลอันเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่า โดยกำหนดอายุความซึ่งให้น่าอายุความที่ยาวกว่านั้นมาใช้บังคับ

ผลการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เสนอแนวทางที่จะช่วยแก้ปัญหา คือ การบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ไว้ในร่างพระราชบัญญัติให้ชัดเจนว่า สิทธิเรียกร้องค่าสินไหม

ทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้มีอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือควรรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่ทำการละเมิด แต่ถ้าสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในมูลอันเป็นความผิดมิโทษทางอาญา (Criminal Penalty) และมีกำหนดอายุความอาญาที่ยาวกว่าก็ให้น่าอายุความที่ยาวกว่านั้นมาใช้บังคับ ทั้งนี้ ควรกำหนดให้ใช้กับกรณีที่เอกชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ด้วย เพราะข้อเท็จจริงเป็นมูลกรณีเดียวกัน

2. ปัญหาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.1 ปัญหาการกำหนดบทกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ที่เกินกว่าบทบัญญัติของกฎหมายแม่บทตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่นอกเหนือหรือเกินกว่าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดไว้แต่เพียงการให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้อง รับผิดชอบผ่อนชำระเงิน (Installment Payment) ที่ต้องรับผิดชอบได้ โดยมาตรา 13 กำหนดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัว และความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งคดี และในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้มีการกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นการวางหลักเกณฑ์ที่มีเนื้อหาเกินกว่าขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท (Primary Law) บัญญัติไว้

จากการศึกษาวิจัยได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการยกร่างบทบัญญัติกฎหมายแม่บทให้มีการบัญญัติการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยกำหนดให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

ผลการแก้ไขปัญหการวิจัยนี้จะช่วยแก้ปัญหา คือ การนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาบัญญัติรวมไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อแก้ไขปัญหการใช้บังคับกฎหมาย และควรกำหนดโดยป้องกันมิให้การออกกฎหมายลำดับรองเกินกว่าบทบัญญัติของกฎหมายแม่บท

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามข้อ 14 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากปัญหการกำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและตรวจสอบข้อเท็จจริง รวมทั้งรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ โดยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรการทางกฎหมาย (Legal Measures) ที่เป็นรูปธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ จึงทำให้เกิดปัญหาว่าคณะกรรมการจะดำเนินการอย่างไรให้มีประสิทธิภาพในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ผลการแก้ไขปัญหการโดยการวิจัยนี้จะช่วยแก้ปัญหา คือ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและการดำเนินการงาน หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการความรับผิดทางแพ่ง เพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง และหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการรายงานของหน่วยงานของรัฐต่อกระทรวงการคลัง และบทกำหนดโทษทางปกครอง เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมาย เช่น กรณีการให้มีคณะกรรมการความรับผิดทางแพ่งมีหลายคณะได้ เพื่อให้สำนวนที่หน่วยงานของรัฐที่ส่งมาซึ่งมีเป็นจำนวนมาก สามารถกระจายไปยังคณะกรรมการต่าง ๆ ทำให้การพิจารณา (Consideration) สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น และองค์ประกอบของคณะกรรมการความรับผิดทางแพ่งอาจแต่งตั้งจากองค์กรอิสระ (Independent Organization) หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Organization) ได้

2.3 ปัญหาการกำหนดให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดี กรณีหน่วยงานของรัฐที่เสียหายสังการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) ตามข้อ 18 วรรคสอง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากปัญหาเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ควรกำหนดให้มีการเร่งดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา และเพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อการดำเนินการและการใช้บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เนื่องจากหน่วยงานของรัฐต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ และเมื่อกระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วว่ามีเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังที่จะต้องไปดำเนินการออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งรวมไปถึงการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย ดังนั้น การอุทธรณ์ในส่วนนี้จึงอาจเป็นภาระต่อหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ อันเป็นขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แต่อย่างใด กรณีนี้ จึงได้มีการร่างกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น และเพื่อให้กระบวนการทางปกครองสามารถการได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

จากการศึกษาวิจัยได้แก้ไขปัญา โดยนิติวิธี คือ การกำหนดในร่างพระราชบัญญัติให้คำสั่งที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 ไม่มีผลเป็นคำสั่งทางปกครอง และมีการบัญญัติให้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยอนุโลม (Apply Mutatis Mutandis) โดยบัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลเพื่อขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อไป

2.4 ปัญหาวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีการวินิจฉัยสั่งการของผู้สั่งแต่งตั้ง (Appointed Person) ตามข้อ 17 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากเกิดปัญหาว่า วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนคือวันใด

จากการศึกษาวิจัยได้เสนอให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติว่า วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนต้องถือเอาวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคล (The Presentative of Juristic Person) รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นวันเริ่มนับอายุความ ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจรู้ได้ในสองกรณี คือ กรณีที่หนึ่ง รู้ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ และกรณีที่สอง รู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งขึ้น โดยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบ เมื่อได้รับทราบรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐระบุนวันที่รู้ถึงการละเมิดไว้ให้ชัดเจนด้วย

2.5 ปัญหากรมบัญชีกลาง (Comptroller General's Department) ไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ซึ่งเป็นกรณีที่มีอาจผลกระทบต่อการวินิจฉัยสั่งการของผู้สั่งแต่งตั้งตามข้อ 17 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากปัญหากรณีที่กรมบัญชีกลางไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนั้น หน่วยงานของรัฐอาจมีแนวทางปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีไว้ว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐส่งสำนวนสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน เพื่อมิให้ขาดอายุความสองปี แต่คำพิพากษาของศาลเป็นเพียงตัวอย่างของการปรับใช้กฎหมาย ซึ่งตามระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรไม่ถือว่าคำพิพากษาเป็นกฎหมาย

จากการศึกษาวิจัยได้เสนอการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติให้กระทรวงการคลังแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้แต่งตั้งทราบ หากกรณีมีเหตุขัดข้องไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จก็ให้แจ้งให้ผู้แต่งตั้งทราบไม่น้อยกว่าหกเดือน เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายมีระยะเวลาที่ชัดเจนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะสามารถดำเนินการได้ดียิ่งขึ้น

2.6 ปัญหาการกำหนดหลักการซึ่งเป็นข้อยกเว้นในกรณีมีเหตุ หรือ ข้อขัดข้องในการใช้บังคับกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง (Administrative Enforcement) กรณีหน่วยงานของรัฐที่เสียหายสั่งการตามความเห็น ของกระทรวงการคลังตามข้อ 18 วรรคสอง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากปัญหาดังกล่าวหน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการ โดยการออก คำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาล หรืออาจดำเนินการทั้ง สองกรณีก็ได้ เมื่อพิจารณาข้อ 18 วรรคสอง แล้ว ยังไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดหลักการ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นในกรณีมีเหตุหรือข้อขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้แต่ ประการใด จากการศึกษาวิจัยได้เสนอให้แก้ไขปัญหาทางกฎหมาย กล่าวคือ ควร กำหนดในร่างพระราชบัญญัติให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่มีลักษณะเรียกให้ ชำระเงิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ และสามารถที่จะได้รับชำระอย่างรวดเร็ว โดยให้หน่วยงานทางปกครองสามารถใช้ มาตรการบังคับทางปกครองได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องไปฟ้องร้องบังคับคดีต่อศาล เนื่องจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองถือเป็นอำนาจโดยตรงของฝ่ายปกครอง

2.7 ปัญหากรณีที่ไม่ได้มีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ (State Agency) สั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใด ซึ่งเป็นกรณี การตรวจสอบของกระทรวงการคลังตามข้อ 18 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากปัญหากรณีการตรวจสอบของกระทรวงการคลังตามข้อ 18 ซึ่งตราบไต่ที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้สั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังจะทำให้ ระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐที่จะต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนนั้นไม่ชัดเจน และอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องยังไม่ได้นับตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทำให้ เกิดปัญหาว่าหน่วยงานของรัฐไม่ยอมสั่งการตามที่กระทรวงการคลังกำหนดในเวลา อันสมควร โดยปล่อยระยะเวลาผ่านไปหลายเดือนจึงมาสั่งการตามความเห็นของ กระทรวงการคลัง

จากการศึกษาวิจัยได้เสนอการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยกำหนดในร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้กฎหมายมีความชัดเจน ซึ่งกำหนดระยะเวลาให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบภายในสามวัน เพื่อป้องกันคดีขาดอายุความตามกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ท่าละเมิด อีกทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบย้ายถ่ายเททรัพย์สินเพื่อหลีกเลี่ยงจากการที่จะถูกบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (Administrative Enforcement Measure) ได้

2.8 ปัญหาการดำเนินคดีล้มละลาย (Bankruptcy Proceedings) แก่เจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามข้อ 27 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากปัญหานี้กำหนดโดยนัยกว้างว่าการไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน และให้ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป จึงเป็นการให้ดุลพินิจแก่ผู้มีอำนาจของหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาว่า พฤติการณ์ใดที่เป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งอาจเกิดความไม่แน่นอนขึ้นได้

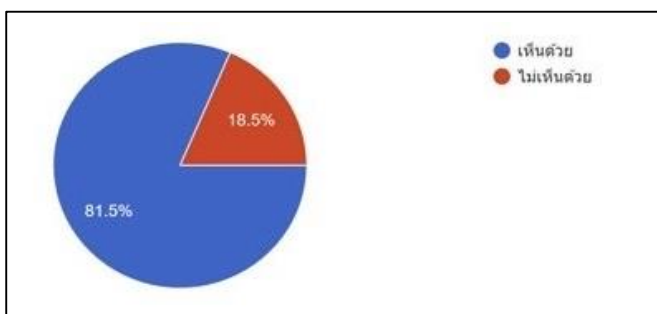
จากการศึกษาวิจัยได้เสนอการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยกำหนดให้ชัดเจนไว้ในร่างพระราชบัญญัติ คือ การแก้ไขข้อความจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นทุจริตและกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งคำว่าทุจริต (Corruption) หมายถึง การใช้อำนาจที่ได้มาหรือการใช้ทรัพย์สินที่มีอยู่ในทางมิชอบ เพื่อประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว เพื่อน คนรู้จัก หรือประโยชน์อื่นใดอันมิควรได้ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ของผู้อื่น และกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้รวมการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงไว้ด้วย และควรกำหนดความหมายหรือให้นิยามทางกฎหมายอย่างชัดเจนว่า การประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหมายความว่า การกระทำความผิดในลักษณะใด รวมถึงการให้ความหมายของการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงด้วย

จากที่ผ่านมากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันพอสมควรแล้ว จึงมีปัญหาการใช้บังคับกฎหมาย เพื่อให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐ และผู้เสียหายมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเพื่อแก้ปัญหา

และอุปสรรคในการใช้บังคับกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงนำผลการศึกษาในประเด็นและปัญหาดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุง และแก้ไขกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยการจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน พ.ศ. เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นต่อไป รายละเอียดปรากฏดังแผนภูมิสรุปความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 6 กลุ่ม เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ให้ความเห็นว่าเห็นด้วยกับการแก้ไขปัญหากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

ภาพที่ 1

สรุปความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 6 กลุ่มเป้าหมาย



สรุปผลการวิจัย

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (Law on Liability for a Wrongful Act of the Officials) ได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานานพอสมควรแล้ว โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ควรยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และนำข้อกำหนด (Provisions) ต่าง ๆ ในระเบียบฉบับนี้ โดยนำไปบัญญัติรวมไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทาง (Guidelines) ในการพัฒนา (Development) ปรับปรุง (Amendment) และแก้ไข (Correction) กฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการปกป้องและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของรัฐ คำนึงถึงเจ้าหน้าที่ และคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้ได้รับความเสียหายอย่างแท้จริง โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับยิ่งขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันการบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด จากการปฏิบัติหน้าที่นั้น การชำระเงินต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (Administrative Enforcement Measures) โดยถือว่า คำสั่ง (Order) ของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการเป็นคำสั่งทางปกครองเป็นสร้างภาระแก่หน่วยงานของรัฐและไม่เหมาะสม นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่มีความไม่ชัดเจนอีกหลายประการ เช่น กรณีความหมายของหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งยังไม่ชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐแห่งใดเป็นผู้ต้องรับผิด หรือความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอายุความทั่วไปในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขเป็นร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน พ.ศ.

ข้อเสนอแนะการวิจัย

เนื่องจากการแก้ไขปัญหากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทุกมิติของปัญหา โดยเหตุที่ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อาจมีสาเหตุมาจากตัวเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย การใช้ดุลพินิจ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การแก้ไขปัญหากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จึงยังอาจไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาเพื่อให้ปัญหามอดสนิทได้

งานวิจัยนี้ จึงควรนำไปศึกษาต่อยอดทางการวิจัย เพื่อให้การแก้ไขปัญหากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของประเทศไทยสามารถให้ความคุ้มครองหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ ประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ซึ่งมีข้อเสนอแนะที่สำคัญ ดังนี้

1. ควรศึกษากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของต่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ และประชาชน
2. ควรหาแนวทางการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของไทยให้บังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง รวดเร็ว และยังคงคำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญด้วย
3. ควรศึกษาแนวทางในการจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับการกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

หากมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน พ.ศ. ตามข้อเสนอข้างต้นแล้ว อาจทำให้การแก้ไขปัญหการปรับใช้กฎหมายและความไม่ชัดเจนของกฎหมายได้รับการแก้ไขที่เหมาะสมยิ่งขึ้น ทำให้การใช้บังคับกฎหมาย (Law Enforcement) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และอาจทำให้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความชัดเจน (Clarity) เป็นไปตามเจตนารมณ์และความมุ่งหมายแห่งพระราชบัญญัตินี้ ทั้งยังสามารถคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ และคุ้มครองผู้เสียหาย ซึ่งจะส่งผลดีต่อการบริหารราชการแผ่นดินให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสากววงศ์. (2548). *กฎหมายปกครอง: คำบรรยายสรุปบทความ รายงาน การศึกษา* (พิมพ์ครั้งที่ 6). สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- กองพัฒนากฎหมาย. (2562). *คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ จัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562* (พิมพ์ ครั้งที่ 1). สำนักงานกฤษฎีกา.
- ณรงค์ศักดิ์ เติตฉาย. (2564). *ปัญหาระยะเวลาการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ คำสั่งใหม่ทดแทนตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยศรีปทุม]. ฐานข้อมูลงานวิจัย (ThaiLis).
- ตรีเพชร จิตรมहिมา. (2562). *วิเคราะห์ปัญหาบางประการในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 113 ตอน 60 ก. หน้า 25-29.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 113 ตอน 60 ก. หน้า 1-24.
- พัชรา จิตรมहिมา. (2564). *หลักเกณฑ์สำคัญในกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ที่วิเคราะห์ปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายเพื่อนำไปสู่แนวคิด ในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย*. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. (2568, 11 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 42 หน้า 1-324.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (2539, 15 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 113 ตอนพิเศษ 39 ง. หน้า 1-10.

- ศาลปกครอง. (2558). คำพิพากษาศาลสูงสุดที่ อ.468/2558. <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2554/01012-540969-1f-580518-0000552031.pdf>
- ศาลปกครอง. (2559). คำพิพากษาศาลสูงสุดที่ อ.116/2559. <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2556/01012-561772-2f-590316-0000569684.pdf>
- ศาลปกครอง. (2559). คำพิพากษาศาลสูงสุดที่ อ.351/2559. <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2554/01012-541300-1f-590511-0000573551.pdf>
- ศาลปกครอง. (2561). คำพิพากษาศาลสูงสุดที่ อ.1046/2561. <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2556/01012-561772-2f-590316-0000569684.pdf>