

บทที่ 1

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการใดที่มีลักษณะเป็นการละเมิดที่เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดและหน่วยงานของรัฐ ที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดจะมีความรับผิดในผลแห่งการกระทำละเมิดนั้นอย่างไร

ในระยะแรกก่อนมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดมักจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในผลแห่งการละเมิดนั้น ไม่ว่าการละเมิดนั้น จะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ แต่เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

1. พัฒนาการหลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การพิจารณาระบบความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยพิจารณาจากพัฒนาการหลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ แบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

1.1 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ประเทศไทยปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ กระทรวง กรม ถือเป็นหน่วยงานของพระมหากษัตริย์ ข้าราชการหรือข้าราชบริพารทั้งหลายเป็นผู้ช่วยแบ่งเบาพระราชภาระของพระมหากษัตริย์ การจะฟ้องรัฐ พระมหากษัตริย์ หรือส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่

ของรัฐที่กระทำการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์จึงไม่อาจทำได้¹ การฟ้องให้ข้าราชการ บริหารรับผิดชอบด้วยประการใด ๆ จะทำได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์เองว่าจะทรงยินยอม หรือไม่ และมีขั้นตอนยุ่งยากบางประการ เช่น การฟ้องข้าทูลละอองธุลีพระบาท ต้องเอาเนื้อความ นั้นขึ้นกราบทูลพระกรุณาให้ทราบและทูลเกล้าขอพระบรมราชานุญาตก่อน หากทำไปโดยพลการ มีโทษ ดังที่ปรากฏในกฎหมายตราสามดวง ลักษณะอาญาหลวง มาตรา 28 ความว่า “มีผู้มาฟ้อง ข้าทูลละอองธุลีพระบาทด้วยคดีประการใด ๆ ให้เอาคดีเนื้อความนั้นขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา ให้ทราบก่อน ถ้าทรงพระกรุณาสั่งให้พิจารณา จึงพิจารณาได้ ถ้าผู้ใดไปพิจารณาไต่ถามติบอย จำจงโดยพลการเอง ท่านว่าผู้นั้นละเมิดพระราชอาชญาท่าน ท่านให้ลงโทษ 6 เดือน ฐานหนึ่ง คือ ให้พันตอริบเรือน ให้ริบราชบาตแล้วเอาตัวลงทูลเกล้าฯ ให้ทวนด้วยลวดหนั่ง 50 ที ให้ไหม้จัตรูคุณ ให้ไหม้หัวคุณ ให้ไหม้ลานหนึ่ง” ซึ่งต่อมา มีการแก้ไขในลักษณะดังกล่าว ตามประกาศสั่งฟ้อง ข้าทูลละอองธุลีพระบาท ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน ร.ศ. 111 เป็นว่าถ้าเป็นความเพียงสินไหมพินัย ก็ให้ศาลพิจารณาพิพากษาไปตามพระราชกำหนดกฎหมาย โดยไม่ต้องนำคดีเนื้อความขึ้นกราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาตเสียก่อนจึงจะชำระคดีต่อไปได้

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ก่อนที่จะมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ราษฎรจะฟ้อง ให้รัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม หรือข้าราชการ รับผิดชอบละเมิดนั้น ศาลไทยขณะนั้นยึดตาม หลักกฎหมายอังกฤษ คือ ต้องฟ้องข้าราชการผู้ทำละเมิดให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ดังปรากฏ ในตำราหลักกฎหมายประทุษร้ายส่วนแพ่งของพระยาเทพวิทูรว่า “พระเจ้าแผ่นดินแลรัฐบาล ถูกฟ้องร้องในทางประทุษร้ายส่วนแพ่งไม่ได้ แลที่ว่านี้กินความตลอดถึงการกระทรวงและ กรมต่าง ๆ ด้วย นอกจากเขาจะยินยอมเป็นจำเลย... ที่ว่ามานี้ไม่กินความถึงการที่จะฟ้องร้องส่วนตัว เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ในกระทรวงหรือกรม ถ้าเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่กระทำความผิด ฟ้องร้อง ได้ เช่น คดีเรื่องที่ จินฮี้ จินไล่ จินซิม เป็นโจทก์ฟ้องมิสเตอร์ลอซัน ซึ่งเป็นผู้บังคับการกองกรม ตระเวนเป็นจำเลยที่ศาลต่างประเทศในความผิดซึ่งเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของจำเลย ดูคำพิพากษา เล่ม 5 หน้า 134 (จวนำข้อ 3) ซึ่งคือ คำพิพากษาฎีกาที่ 209/129 ระหว่างจินฮี้แลผู้อื่น โจทก์ มิสเตอร์ ลอซัน จำเลย ซึ่งเป็นกรณีโจทก์ฟ้องเจ้ากรมพลตระเวร ต่อศาลต่างประเทศ โดยฟ้องเป็นจำเลย เป็นการส่วนตัว ไม่ใช่ฟ้องในตำแหน่งเจ้ากรมพลตระเวร โดยฐานที่ฟ้องคือ กักขังโดยผิดกฎหมาย ในกรณีที่ถูกจับมาโดยสงสัยว่าเป็นหัวหน้าอั้งยี่ แล้วถูกคุมขังเป็นเวลา 18 หรือ 20 วัน ซึ่งเป็น

¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542) น. 13.

เวลานานเกินควร เรียกค่าสินไหมเป็นค่าทำขวัญ ซึ่งศาลฎีกาตัดสินว่าโจทก์อาจฟ้องบุคคลดังกล่าว ในฐานะส่วนตัวได้

ส่วนการฟ้องกระทรวง ทบวง กรม ในฐานะหน่วยงานของพระมหากษัตริย์ นั้น ในทางปฏิบัติปรากฏว่าสามารถทำได้ แต่กระทรวง ทบวง กรม จะมาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ ดังเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 520/121 ซึ่งมีกรมทหารเรือเป็นจำเลยในคดี ข้อเท็จจริงคือ เมื่อวันที่ 23 มกราคม 119 เวลาทุ่มเศษ เรือกลไฟชื่อจำเริญ ของกรมทหารเรือได้แล่นไปโดนโป๊ะชื่อปากน้ำของโจทก์เสียหาย โจทก์จึงฟ้องต่อศาลแพ่ง ขอให้บังคับกรมทหารเรือใช้ค่าซ่อมแซมเรือ เป็นเงิน 2,700 บาท และค่าป่วยการอีกวันละ 20 บาท รวม 80 วัน เป็นเงิน 1,600 บาท ศาลแพ่งตัดสินว่า ตามกฎหมายทุก ๆ ประเทศในเรื่องเรือรบของหลวงไปโดนเรือใครเข้าแล้ว เจ้าของเรือไม่มีอำนาจจะฟ้องรัฐบาลให้ใช้ค่าเสียหายได้ นอกจากจะฟ้องกัปตันหรือนายท้ายผู้เดินเรือเท่านั้น โจทก์ยืนยันให้หมายเรียกจำเลย ศาลเห็นว่าไม่ต้องออกหมายเรียกจำเลยมาพิจารณา จึงยกฟ้องโจทก์ โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน โจทก์ทูลเกล้าถวายฎีกา ศาลฎีกาเห็นว่าศาลแพ่งและศาลอุทธรณ์พิพากษาว่า เรือสินค้าจะฟ้องเรือหลวงเรียกค่าเสียหายในการโดนกันไม่ได้นั้นถูกแล้ว ศาลไม่มีอำนาจที่จะออกหมายเรียกกรมทหารเรือมาเป็นจำเลย แต่กระนั้นก็ดี ศาลฎีกายังเห็นว่า ถ้ากรมทหารเรือมีความเต็มใจที่จะมาเป็นจำเลยสู่ความแล้วก็จะชำระให้ จึงได้ให้ยกกระบวนศาล มีหนังสือนำความเห็นของกรรมการศาลฎีกาไปยังกรมทหารเรือให้ตอบมาภายใน 15 วันว่า กรมทหารเรือจะเต็มใจมาเป็นจำเลยในคดีนี้หรือไม่ กรมทหารเรือตอบมาว่าไม่เต็มใจมาเป็นจำเลย ในคดีนี้ เห็นว่ากรมทหารเรือได้ประพฤติตามอำนาจอันต้องด้วยกฎหมาย จึงพิพากษายืนตาม คำตัดสินศาลอุทธรณ์และฎีกาโจทก์เสีย จากแนวคำพิพากษาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เมื่อมีการฟ้องกระทรวงหรือกรม ศาลจะมีหนังสือไปสอบถามกระทรวงหรือกรมว่าจะเต็มใจมาเป็นจำเลยหรือไม่ ถ้ากระทรวงหรือกรมนั้นไม่มาศาล ศาลก็ยกฟ้อง ถ้าเต็มใจมาศาลก็พิจารณาคดีต่อไป

ต่อมาใน พ.ศ. 2454 กระทรวงยุติธรรมได้ออกกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ที่ 60 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม ร.ศ. 129 ว่าด้วยการที่ศาลจะมีหมายถึงกรมและกระทรวงต่าง ๆ ออกมาใช้บังคับ ความว่า “ในการที่ศาลจะมีหมายถึงเจ้าพนักงานกรมอื่นให้ทำการอย่างใดนั้น ขอให้ระวัง บ้างต่อการใด จำเป็นที่เขาต้องทำตามกฎหมาย จึงควรมีหมายสั่งไป ถ้าการใดไม่มีกฎหมายบังคับว่าเขาคือทำตามคำสั่งศาล ศาลไม่ควรมีหมายไป เพราะต่างกระทรวงก็มีอำนาจเท่า ๆ กัน ศาลจะบังคับเขาไม่ได้ ศาลควรแจ้งความไปตามทางราชการ ถ้าศาลรังเกียจการที่แจ้งความเช่นนั้นด้วย บางทีจะเป็นเหตุให้ต้องเขียนหนังสือโต้ตอบกันยืดเยื้อไป แล้วจะบอกมายังกระทรวงยุติธรรมให้ช่วยจัดการให้ก็ได้

ตัวอย่างเช่น เมื่อทำแผนที่ ศาลไม่ควรตีความสัญญาแผนที่เพราะเป็นการที่ว่าการแผนที่จะให้ก็ได้ ไม่ทำก็ได้ ต้องมีหนังสือเขียนไปกรมนั้นจะทำก็ได้ ไม่ทำก็ได้เท่ากับจ้าง

อีกตัวอย่างหนึ่งก็เรื่องโจทก์สองกรมและกระทรวงเป็นจำเลย ศาลอย่าได้ตีความไปยังกรมอัยการเลย ให้มีหนังสือแจ้งความไปยังเจ้ากรมอัยการเพราะเขาจะมาแก้ความก็ได้ไม่มาก็ได้ ศาลบังคับกรมและกระทรวงเหล่านั้นไม่ได้ เป็นหน้าที่โจทก์ต้องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ถ้ากรมและกระทรวงจะมาแก้ความแล้วก็ได้ โดยเขาไม่ถืออำนาจ จึงตัดสินได้เหมือนอย่างคนธรรมดา"

กฎหมายที่ 60 ดังกล่าว ได้รับรองสิทธิ ของกระทรวงและกรมไว้อย่างชัดเจนว่า เมื่อถูกฟ้องแล้วจะมาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ เป็นหน้าที่ของโจทก์ที่จะต้องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา หรือกระทรวงและกรมยอมมาเป็นจำเลยเอง

เมื่อได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และ บรรพ 2 ในปี พ.ศ. 2468 แล้ว ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้กระทรวงและกรมเป็นทบวง การเมืองซึ่งเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 72(1) ประกอบกับมาตรา 73 และมาตรา 70 บัญญัติว่า "นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เหมือนบุคคลธรรมดา เว้นเสียแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งว่าโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น" และมาตรา 76 ได้กำหนดในเรื่องความรับผิดของนิติบุคคลในกรณีที่ผู้จัดการหรือผู้แทนของนิติบุคคลทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นในการทำการตามหน้าที่ โดยบัญญัติว่า "ผู้จัดการทั้งหลายก็ดี ผู้แทนอื่น ๆ ก็ดีของนิติบุคคลหากทำการตามหน้าที่ได้กระทำให้เกิดความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดแก่บุคคลอื่นไว้ ท่านว่านิติบุคคลจำต้องเสียค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่มีสิทธิจะไล่เบี้ยเอาแก่ตัวผู้เป็นต้นเหตุ ทำความเสียหายได้ภายหลัง"

โดยแนวทางในการเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐและข้าราชการหลังการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ปรากฏในคำสอนวิชากฎหมายปกครองของหลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) เมื่อ พ.ศ. 2474 ว่า "การปกครองนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มอบให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำ แต่พระองค์ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุด ... เจ้าหน้าที่ในทางปกครองจะเป็นบุคคลธรรมดาก็ดีหรือนิติบุคคลก็ดีอาจจะปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องต่อกฎหมาย หรือใช้ดุลพินิจผิดพลาดทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจะมีทางฟ้องหรือร้องทุกข์ได้อย่างไรบ้าง และโดยวิธีใดนั้น ... ในบางประเทศ เช่น ในประเทศคอนติเนนตัล ยุโรป มีอาทิ ฝรั่งเศส เยอรมัน ฯลฯ และในประเทศญี่ปุ่น ได้มีศาลปกครองตั้งขึ้นแยกจากศาลยุติธรรมเพื่อวินิจฉัยคดีปกครอง แต่ในประเทศไทยมิได้มี

ศาลปกครองเห็นว่านี่ เหตุฉะนั้น ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง จึงมีทางที่จะฟ้องหรือร้องทุกข์ได้เพียงจำกัด และโดยวิธีต่าง ๆ คือ

- (1) โดยฟ้องเจ้าหน้าที่ในทางปกครองต่อศาลยุติธรรม
- (2) โดยอุทธรณ์คำสั่ง หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง
- (3) โดยร้องทุกข์ต่อผู้มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง ตามที่บทกฎหมายได้อนุญาตไว้

- (4) โดยทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

การฟ้องเจ้าหน้าที่ในทางปกครองต่อศาลยุติธรรม หลักนิยมในประเทศไทย เจ้าหน้าที่ในทางปกครองนี้ควรต้องแยกพิจารณาทบวงการเมืองอย่างหนึ่งและบุคคลธรรมดาอีก อย่างหนึ่ง... ทบวงการเมืองซึ่งเป็นนิติบุคคลอาจเป็นโจทก์ฟ้องราษฎรได้ แต่ถ้าราษฎรเป็นโจทก์ ฟ้องทบวงการเมืองแล้ว หลักนิยมในประเทศไทยเกิดขึ้นใน ร.ศ. 121 ว่าทบวงการเมืองเมื่อถูกฟ้อง ไม่จำเป็นต้องยอมมาเป็นจำเลย ให้ดูคำพิพากษาฎีกาที่ 520/121 ระหว่าง เนือง โจทก์ กรมทหารเรือ จำเลย ... ภายหลังที่ได้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จึงเกิดปัญหาใหม่ว่ากรม กระทรวงเมื่อถูกฟ้องจำเป็นต้องยอมเป็นจำเลยหรือไม่ เพราะทบวงการเมืองย่อมเป็นนิติบุคคล ตาม มาตรา 72(1) ,73 กับทั้งมาตรา 70 ได้บัญญัติว่า นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เหมือนบุคคล ธรรมดา เว้นเสียแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งว่าโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น แต่ปัญหานี้ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาฎีกาที่ 1106 พ.ศ. 2473 ว่าต้องถือบรรทัดฐานแห่ง คำพิพากษาฎีกาที่ 520/121 ... เมื่อผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายมีอาจฟ้องทบวงการเมืองได้ โดยที่ทบวงการเมืองไม่ยอมเป็นจำเลยแล้ว ปัญหาก็คงมีอยู่ว่าผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจะฟ้อง เจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาได้หรือไม่ ... ในเรื่องนี้เห็นว่า ควรต้องพิจารณาตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการละเมิด ดูมาตรา 420 ,421² จากความเห็นตามคำสอนของ หลวงประดิษฐมนูธรรมดังกล่าว สรุปได้ว่า ผู้ที่เสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่อาจฟ้องกระทรวงหรือกรมโดยปราศจากความยินยอมของกระทรวงหรือกรม ต้องฟ้อง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดเป็นการส่วนตัว

² หลวงประดิษฐมนูธรรม, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์นิติเวช, 2513) น. 189 - 191 อ้างโดย สุจิน ชื่อสุวรรณ, "ความรับผิดชอบละเมิดของข้าราชการ," (วิทยานพนธ์นิติ ศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532) น. 133 - 134.

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475 นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดต่อบุคคลอื่นจะต้องรับผิดชอบในผลแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้น ไม่ว่าการกระทำความผิดนั้นจะเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ โดยผู้ได้รับความเสียหายจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัว แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐได้หรือไม่ขึ้นขึ้นกับความยินยอมของหน่วยงานของรัฐนั่นเองว่าจะยอมมาเป็นจำเลยหรือไม่ หรือผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจะต้องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1.2 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 และได้มีการตรารัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อเป็นหลักในการปกครองประเทศ ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยราชการไว้ ในมาตรา 44 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ ซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำของเจ้าพนักงาน ในฐานะเสมือนเป็นตัวการหรือนายจ้าง ย่อมได้รับความคุ้มครอง” แต่แม้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ ซึ่งคือรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ,พ.ศ. 2489 และ พ.ศ. 2490 จะไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ แต่ในทางปฏิบัติหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว หากกระทรวงหรือกรมถูกฟ้อง ในทางปฏิบัติไม่เคยมีการอ้างเอกสิทธิและความคุ้มกันในเรื่องกฎหมายคดีกระทรวงยุติธรรม ฉบับที่ 60 อีกเลย

ส่วนข้าราชการก็ยังคงถูกฟ้องในศาลให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัว กรณีละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดิม โดยมีการยกเลิกหลักเกณฑ์บางประการในเรื่องการกราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาตก่อนดำเนินคดี ดังนั้น หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ผู้เสียหายจึงฟ้องร้องให้ข้าราชการรับผิดชอบได้ทันที โดยไม่ต้องขอพระบรมราชานุญาตอีกต่อไป

การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ก่อนมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในการพิจารณาของศาลไทย อาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด มาตรา 420,421 ซึ่งเป็นบททั่วไปเป็นหลัก เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติโดยเฉพาะสำหรับความผิดของข้าราชการ หรือเจ้าพนักงาน ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำความผิดไม่ว่าต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายหรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณีเสมอ โดยหากการที่

ข้าราชการการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐอาจต้องร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ในผลละเมิดของเจ้าหน้าที่ของตน แต่หน่วยงานของรัฐซึ่งได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายก็มีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ในภายหลัง ดังนี้

1.2.1 กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก ผู้ที่ได้รับความเสียหายจะฟ้องให้หน่วยงานของรัฐร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้เพียงใด หรือไม่ ขึ้นกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ใช่ การปฏิบัติหน้าที่

ก. การละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ในกรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการเฉพาะตัว ดังนั้น ผู้เสียหายจึงต้องฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรงเท่านั้น ไม่อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดชอบดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งได้แก่ กรณีที่เป็นการกระทำส่วนตัวโดยแท้ของเจ้าหน้าที่ หรือกรณีเป็นการกระทำในระหว่าง การปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำนั้นไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่

(1) ในกรณีเป็นการดำเนินชีวิตส่วนตัวโดยแท้ คือการกระทำที่ไม่ได้กระทำในระหว่าง การปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือไม่ได้ทำหน้าที่ราชการเลย เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 1133/2516 (ประชุมใหญ่) ระหว่างนายมานิตย์ เขี่ยมสรรพวงศ์ โจทก์ กับ สิบโทโสภาส ฤทธิ์ปัญญา จำเลยที่ 1, พันโทเจิม เขี่ยมหงส์เหม จำเลยที่ 2, กองทัพบก โดยพลเอกประภาส จารุเสถียร ผู้บัญชาการทหารบก จำเลยที่ 3 ศาลฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่ พิพากษาว่า การที่จำเลยที่ 2 ส่งให้จำเลยที่ 1 ข้าราชการของทางราชการไปซื้อปูนซีเมนต์แล้วนำไปส่งที่วัดนครปากหมาก ซึ่งจำเลยที่ 2 เป็น กรรมการวัด และกิจการดังกล่าวมิใช่เป็นราชการของกองทัพบก จำเลยที่ 3 ทั้งมิได้เกี่ยวกับ ตัวจำเลยที่ 1 แต่ประการใดนั้น ย่อมถือได้ว่าจำเลยที่ 2 เป็นตัวการ และจำเลยที่ 1 เป็นตัวแทนของ จำเลยที่ 2 ในกิจการนี้โดยปริยาย เพราะฉะนั้นเมื่อจำเลยที่ 1 ข้าราชการไปขนปูนซีเมนต์ให้วัด นครปากหมากแล้ว ระหว่างขบวนรถกลับกองพลทหารม้า จำเลยที่ 1 ข้าราชการด้วยความประมาท ปราศจากความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ ได้ชนรถยนต์โจทก์เสียหาย ในประเด็นที่ว่า จำเลยที่ 3 จะต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งการละเมิดของจำเลยที่ 1 หรือไม่นั้น ศาลฎีกาเห็นว่า แม้จำเลยที่ 1 และที่ 2 จะเป็นข้าราชการทหารสังกัดอยู่ในกองพลทหารม้า ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชา ของกองทัพบก จำเลยที่ 3 ก็ตาม แต่การขนปูนซีเมนต์เป็นเรื่องส่วนตัวของจำเลยที่ 2 ซึ่งปฏิบัติ

ในฐานะที่เป็นกรรมการของวัดนครปากหมาก มิได้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางราชการของ จำเลยที่ 3 แต่อย่างใด การใช้รถยนต์ของทางราชการก็ดี การเติมน้ำมันของทางราชการก็ดี หากทำให้งานกิจการส่วนตัวของจำเลยที่ 2 กลายเป็นงานราชการของจำเลยที่ 3 ไปไม่ จำเลยที่ 3 จึงไม่ต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิด

(2) กรณีเป็นการกระทำในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำนั้นไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ แม้ว่าข้าราชการจะกระทำไปในช่วงกำลังปฏิบัติหน้าที่ แต่เป็นการกระทำผิดที่สามารถแยกได้ว่าเจตนาจะกระทำในฐานะส่วนตัว เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1931/2518 ระหว่าง พ.ต.ท.ไพบุลย์ สัมมาทัต โจทก์ กับ นายบุญธรรม น้ำหอมจันทร์ จำเลยที่ 1, กรมไปรษณีย์โทรเลข จำเลยที่ 2 ข้อเท็จจริงคือ จำเลยที่ 1 เป็นข้าราชการ สังกัดกรมไปรษณีย์ ตำแหน่งบุรุษไปรษณีย์ ประจำอยู่ที่ทำการไปรษณีย์สาขาบางซื่อ มีหน้าที่ขับรถยนต์ของกรมไปรษณีย์โทรเลขไปเก็บไปรษณีย์ภัณฑ์ตามตู้ไปรษณีย์ ในวันเกิดเหตุจำเลยที่ 1 ขับรถไปเก็บไปรษณีย์ภัณฑ์ตามหน้าที่ ได้จอดรถไว้ที่ขอบถนน โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมการจราจร ได้บอกให้จำเลยที่ 1 ไปจอดรถบนไหล่ถนน เพราะขณะนั้นการจราจรคับคั่ง ถนนกำลังซ่อมอยู่ จำเลยที่ 1 ด่าโจทก์แล้วกลับไปขึ้นรถ โจทก์ตามไปยืนอยู่นอกรถเอามือท้าวที่ขอบประตูรถตรงที่นั่งคนขับ ชะโงกศีรษะเข้าไปในรถ แจ้งข้อหาว่าดูหมิ่นเจ้าพนักงาน จำเลยที่ 1 ขับรถไปโดยเร็วและผลัดโจทก์ตกจากรถ ทำให้โจทก์ได้รับบาดเจ็บ ศาลฎีกาเห็นว่า แม้จำเลยที่ 1 เป็นข้าราชการอยู่ได้บังคับบัญชาของจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลอันเป็นนิติบุคคล ในวันเกิดเหตุจำเลยที่ 1 ขับรถของจำเลยที่ 2 ไปเก็บไปรษณีย์ตามตู้ไปรษณีย์ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่การที่จำเลยที่ 1 ด่าหมิ่นประมาทโจทก์ และเมื่อโจทก์จะเข้าไปทำการจับกุมในข้อหาหมิ่นประมาท จำเลยที่ 1 ได้ขัดขวางไม่ให้โจทก์ทำการจับกุมโดยการขับรถเคลื่อนออกไปและผลัดโจทก์ตกจากรถ ได้รับบาดเจ็บนั้น เป็นเรื่องส่วนตัวของจำเลยที่ 1 และเป็นการทำร้ายร่างกายกันโดยเฉพาะ มิได้เกี่ยวกับจำเลยที่ 2 และไม่ได้เป็นการปฏิบัติราชการตามหน้าที่ กรมไปรษณีย์โทรเลข จำเลยที่ 2 จึงไม่ต้องรับผิดชอบร่วมกับจำเลยที่ 1

ข. การละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

กรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ก็ยังคงรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการเฉพาะตัว แต่นอกจากผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงแล้ว ยังอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดชอบกล่าวกับเจ้าหน้าที่ได้ด้วย และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ในภายหลัง

การจะฟ้องให้หน่วยงานของรัฐร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ในผลแห่งการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของตน จะพิจารณาจากสถานะของหน่วยงานของรัฐและสถานะของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ดังนี้

(1) กรณีเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดของหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ เช่น กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม จังหวัด องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ผู้เสียหายจะฟ้องส่วนราชการให้ร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับสถานะของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด กล่าวคือ

(1.1) หากเจ้าหน้าที่มีฐานะเป็นลูกจ้างของส่วนราชการ ถือว่ามีความสัมพันธ์กับส่วนราชการตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามมาตรา 575 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนราชการในฐานะนายจ้างจึงต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้าง ตามมาตรา 425³ ซึ่งกำหนดให้นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น ดังนั้น นอกจากผู้เสียหายจะสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ซึ่งลูกจ้างของส่วนราชการได้โดยตรงแล้ว ยังอาจฟ้องส่วนราชการในฐานะนายจ้างให้ร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 และเมื่อส่วนราชการได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว ส่วนราชการย่อมมีสิทธิได้รับชดเชยจากเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นลูกจ้างได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 426⁴ ซึ่งกำหนดให้นายจ้างซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อละเมิดอันลูกจ้างได้ทำนั้น ขอบที่จะได้ชดเชยจากลูกจ้าง

ตามบทบัญญัติดังกล่าวเมื่อส่วนราชการซึ่งเป็นนายจ้างได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว ส่วนราชการมีสิทธิได้รับชดเชยคืนจากลูกจ้างจนเต็มจำนวน ทั้งนี้เพราะความเสียหายเกิดขึ้นเกิดจากการกระทำละเมิดของลูกจ้าง ลูกจ้างจะขอเฉลี่ยความรับผิดกับนายจ้างหาได้ไม่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1712/2527)

³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425

“นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น”

⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 426

“นายจ้างซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อละเมิดอันลูกจ้างได้ทำนั้น ขอบที่จะได้ชดเชยจากลูกจ้างนั้น”

สิทธิที่นายจ้างจะได้รับชดใช้คืนดังกล่าว เรียกว่า “สิทธิไล่เบียด” ซึ่งตามพจนานุกรม คำว่า “ไล่เบียด” หมายความว่า เรียกกรองเอาค่าเสียหายเป็นลำดับไปจนถึงคนสุดท้าย⁵ แต่สิทธิไล่เบียดของนายจ้างตามมาตรา 426 จำกัดเฉพาะค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดอันตนได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายไป ซึ่งรวมทั้งดอกเบี้ยนับแต่วันละเมิดจนถึงวันชำระเสร็จด้วย⁶

(1.2) หากเจ้าหน้าที่มีฐานะเป็นข้าราชการ ผู้เสียหายสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรงและอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐในฐานะนายจ้างให้ร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการได้ โดยถือว่าข้าราชการเป็นผู้แทนอื่น ๆ ของหน่วยราชการ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบียดเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย” การฟ้องให้ส่วนราชการร่วมรับผิดชอบกับข้าราชการจึงอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 179/2495 ระหว่างหลวงอนุสรนนทกิจ (ชด พหลโยธิน) โจทก์ นางละเมียด เขี่ยมโสภณ จำเลยที่ 1, นางละมุล ขวัญเขตต์ จำเลยที่ 2, นายชั้น ขวัญเจริญ จำเลยที่ 3, นายประเสริฐ ศรีนทุ โดยส่วนตัวและในตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดิน จำเลยที่ 4, กรมที่ดินโดยพระมดฺง ทะเบียนกิจ อธิบดี จำเลยที่ 5 กรณีมีผู้ลอบเอาโฉนดที่ดินซึ่งเจ้าของแจ้งขายและขอใบแทนไปแล้ว มาหลอกลวงจํานองไว้กับโจทก์ ปรากฏว่าใบโฉนดฉบับหลวงได้จดทะเบียนออกใบแทนโฉนดพร้อมทั้งวัน เดือน ปี ไว้ด้วยหมึกสีแดงเห็นได้อย่างชัดเจน แต่เจ้าพนักงานที่ดินกระทำการโดยประมาท เลินเล่อต่อ การตรวจดูตามสมควร จึงได้มีการจํานองต่อกันเป็นที่เสียหายแก่โจทก์ ดังนี้ เจ้าพนักงานที่ดินต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย เมื่อปรากฏว่าเจ้าพนักงานได้กระทำให้ไปตามหน้าที่ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ กรมที่ดินก็ต้องรับผิดชอบ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76

⁵ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, น. 1047.

“ไล่เบียด” หมายความว่า ก. ไส่เลียงหาคนทำผิดตั้งแต่หัวแถวจนถึงปลายแถว ; (กฎ) เรียกกรองให้รับผิดชอบในการชำระหนี้ย้อนขึ้นไปเป็นลำดับ, โดยปริยายหมายถึงการกระทำในลักษณะเช่นนั้น

⁶ คัดค้านสงขลาติ, คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดและความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2544) น. 109.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5047/2539 สิบตำรวจตรี ร. ตำแหน่งเจ้าหน้าที่จราจรสังกัด กรมตำรวจ จำเลย เห็นผู้ตายจอดรถยนต์อยู่บนทางเท้า จึงไปขอตรวจดูใบอนุญาตขับรถยนต์ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อสิบตำรวจ ร. แยกอาวุธปืนจากผู้ตายและทำร้ายผู้ตาย ย่อมเป็นการทำ ละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติการตามหน้าที่ หลังจากทำร้ายผู้ตายแล้วเกิดการโต้เถียงกับผู้ตาย ร้อย ตำรวจโท ส. รองสารวัตรจราจรมาพบได้เข้าไปไกล่เกลี่ย เมื่อพวกของผู้ตายมาถึงได้มีการต่อว่าร้อย ตำรวจโท ส. เรื่องสิบตำรวจตรี ร. ทำร้ายผู้ตาย และได้พุดูหมิ่นสิบตำรวจตรี ร. เป็นเหตุให้ สิบ ตำรวจตรี ร. ใช้อาวุธปืนยิงผู้ตายถึงแก่ความตาย เป็นผลต่อเนื่องอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ กรม ตำรวจ จำเลยจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่โจทก์ซึ่งเป็นทายาทผู้ตายตามประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76

ในการใช้สิทธิไล่เบี้ยของส่วนราชการนั้น เมื่อได้จ่ายค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกไป แล้ว สามารถไล่เบี้ยได้เต็มจำนวนโดยไม่ต้องคำนึงว่าการกระทำละเมิดของข้าราชการที่เกิดขึ้น ขณะปฏิบัติการภายในของเขตอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของราชการนั้นจะเป็นการกระทำ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม⁷ โดยจะมีสิทธิไล่เบี้ยได้เพียงใดก็คงใช้หลักเดียวกับกรณี นายจ้างไล่เบี้ยเอาแก่ลูกจ้าง กล่าวคือ มีสิทธิไล่เบี้ยได้เต็มจำนวนเงินที่ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายไป

(2) กรณีเจ้าหน้าที่สังกัดรัฐวิสาหกิจ ผู้ที่ได้รับความเสียหายอาจฟ้องให้รัฐวิสาหกิจ เหล่านี้ร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้

(2.1) หากเจ้าหน้าที่มีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีฐานะเป็นลูกจ้างของ รัฐวิสาหกิจ นอกจากผู้เสียหายจะสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยตรงแล้ว ยังอาจฟ้องรัฐวิสาหกิจในฐานะนายจ้างให้ร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ได้ด้วย⁸ ตามความ ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 และเมื่อชดใช้แล้วหน่วยงานย่อมมีสิทธิไล่เบี้ย จากเจ้าหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 426 เช่นเดียวกับกรณีของลูกจ้าง ในส่วนราชการ

(2.2) เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ ซึ่ง อยู่ในฐานะผู้แทนของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นนิติบุคคล ผู้เสียหายสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

⁷ สุจิน ชื้อสุวรรณ, "ความรับผิดชอบละเมิดของข้าราชการ," (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532) น. 217.

⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่", วารสาร นิติศาสตร์, ปีที่ 28 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2541): หน้า 370.

ได้โดยตรง และเนื่องจากกรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็น
ผู้แทนของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นนิติบุคคล ผู้เสียหายจึงอาจฟ้องให้รัฐวิสาหกิจที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็น
ผู้ทำการแทนให้ร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ และเมื่อรัฐวิสาหกิจได้ชดใช้ ค่าสินไหม
ทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้วย่อมมีสิทธิไล่เบี้ยจากกรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการ
รัฐวิสาหกิจผู้กระทำละเมิดได้ โดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76

(3) กรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหลายคนร่วมกันทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

การร่วมกันทำละเมิด หมายความว่า บุคคลหลายคนร่วมกันกระทำละเมิดโดยมีเจตนา
ร่วมกันในการกระทำละเมิดนั้น มิใช่การกระทำละเมิดพร้อมกันโดยมิได้มีเจตนาร่วมกันที่จะกระทำ
ละเมิด ผู้ร่วมกันกระทำละเมิดนอกจากบุคคลผู้ร่วมกันทำแล้ว ยังหมายความรวมถึงผู้ยุยงส่งเสริม
หรือช่วยเหลือในการกระทำละเมิดด้วย⁹

ความรับผิดของเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันทำละเมิดนั้นเป็นไปตามประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์ มาตรา 432 คือ เจ้าหน้าที่เหล่านั้นต้องร่วมกันรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้น ซึ่ง
มาตรา 432 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ถ้าบุคคลหลายคนก่อให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยร่วมกัน
ทำละเมิด ท่านว่าบุคคลเหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น
ความข้อนี้ท่านให้ใช้ได้ตลอดถึงกรณีที่ไม่สามารถสืบรู้ตัวได้แน่ว่าในจำนวนพวกที่ทำละเมิดร่วมกันนั้น
คนไหนเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วย” และในระหว่างเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกันในการ
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ต่างต้องรับผิดชอบในส่วนเท่า ๆ กัน เว้นแต่โดยพฤติการณ์ ศาลจะวินิจฉัย
เป็นประการอื่น ตามมาตรา 432 วรรคสาม

เจ้าหน้าที่เหล่านั้นทุกคนต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายร่วมกันและแทนกันในลักษณะลูกหนี้ร่วม
เพราะถือว่าเป็นหนี้ที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 291¹⁰

⁹ ศักดิ์ สนองชาติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น. 61.

¹⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 291

“ถ้าบุคคลหลายคนจะต้องทำการชำระหนี้โดยท่านเองซึ่งแต่ละคนจำต้องชำระหนี้
สิ้นเชิงไซ้ร้ แม้ถึงว่าเจ้าหนี้ชอบที่จะได้รับชำระหนี้สิ้นเชิงได้แต่เพียงครั้งเดียว (กล่าวคือลูกหนี้
ร่วมกัน)

ก็ดี เจ้าหนี้จะเรียกชำระหนี้จากลูกหนี้แต่คนใดคนหนึ่งสิ้นเชิงหรือแต่โดยส่วนก็ได้
ตามแต่จะเลือก แต่ลูกหนี้ทั้งปวงก็ยังคงต้องผูกพันอยู่ทั่วทุกคนจนกว่าหนี้นั้นจะได้ชำระเสร็จ
สิ้นเชิง”

และมาตรา 301 โดยการฟ้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนร่วมกันกระทำละเมิดในการปฏิบัติเจ้าหน้าที่ ผู้เสียหายจึงอาจฟ้องเจ้าหน้าที่เหล่านั้นให้ร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะเจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นลูกหนี้ร่วมของตน กล่าวคือ ฟ้องเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนโดยสิ้นเชิงหรือแต่โดยส่วนก็ได้ตามแต่จะเลือก แต่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงต้องผูกพันอยู่ทั่วทุกคนจนกว่าผู้เสียหายจะได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเสร็จสิ้นเชิง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 291 นอกจากนี้ยังอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้ด้วย และเมื่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้ในภายหลัง ในฐานะที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นลูกหนี้ร่วมของตนเช่นกัน

1.2.2 กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ก่อนมีกฎหมายความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นเสมอ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าการละเมิดนั้นจะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ในทุกกรณี¹¹

ในกรณีเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 432 ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงอาจฟ้องเจ้าหน้าที่เหล่านั้นให้ร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นลูกหนี้ร่วมของตน เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1306/2515 ปลัดจังหวัดสั่งอนุมัติให้ผู้ช่วยเสมียนตราจังหวัด ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปใช้ในการก่อสร้างของแผนกโยธาจังหวัด โดยผิดระเบียบวิธีการงบประมาณและการคลังส่วนจังหวัด เป็นเหตุให้ผู้ช่วยเสมียนตราจังหวัดยักยอก เอาเงินไปใช้ส่วนตัว ถือได้ว่าปลัดจังหวัดและผู้ช่วยเสมียนตราร่วมกันกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด

¹¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น. 371.

1.3 สภาพปัญหาที่เกิดจากการนำเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดมาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

การนำเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดมาใช้บังคับกับกรณีดังกล่าวข้างต้น ในบางกรณีก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทั้งแก่ผู้เสียหายและแก่เจ้าหน้าที่ รวมทั้งก่อให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารรัฐกิจหลายประการ กล่าวคือ

1. ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่ไม่ได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนตน หากแต่กระทำไปเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม ประชาชน หรือประโยชน์สาธารณะ การที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หรือการให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเสมอในทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น โดยถือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อย่างเคร่งครัด ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบียดหรือเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายได้เต็มจำนวน และมีสิทธิไล่เบียดได้ไม่ว่าการกระทำโดยจงใจหรือด้วยความประมาทเลินเล่อ หรือกระทำไปด้วยความเผลอเรอตามวิสัยปุถุชนก็ตาม ย่อมเห็นได้ชัดว่าอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่

2. ในกรณีที่มีการละเมิดต่อบุคคลภายนอกเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หลายคน การที่หน่วยงานของรัฐซึ่งได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้วมาใช้สิทธิไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นอย่างลูกหนี้ร่วมของตน โดยไม่คำนึงว่าเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายมากน้อยเพียงไรก็ดี หรือในกรณีที่การละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเกิดจากการละเมิดของเจ้าหน้าที่หลายคน การที่หน่วยงานของรัฐเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนอย่างลูกหนี้ร่วมโดยไม่คำนึงว่าเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายมากน้อยเพียงไร ย่อมไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่แต่ละคน เพราะหน่วยงานของรัฐอาจใช้สิทธิที่จะเรียกชดใช้จากลูกหนี้คนใดคนหนึ่งให้ชดใช้ค่าเสียหายทั้งหมดก็ได้ หากลูกหนี้ร่วมคนอื่นอยู่ในสภาพนี้สินล้นพ้นตัวหรือหลบหนีไป ลูกหนี้คนที่ถูกเรียกให้ชดใช้ อาจตกอยู่ในสภาพต้องรับผิดชอบเพียงผู้เดียวในค่าเสียหายทั้งหมดโดยไม่สามารถไล่เบียดจากผู้ร่วมกระทำละเมิดได้ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกเรียกให้ชดใช้จึงอาจเกินส่วนแห่งความรับผิดชอบที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบได้

3. ในกรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แม้ผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรงได้อยู่แล้ว ผู้เสียหายก็มักจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ

ให้ร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ด้วย เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าตนจะได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนที่จะพึงได้ เพราะลำพังเจ้าหน้าที่อาจไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะชดใช้ความเสียหาย แต่เจ้าหน้าที่และ/หรือหน่วยงานของรัฐจะชดใช้ค่าเสียหายก็ต่อเมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษาให้เจ้าหน้าที่และ/หรือหน่วยงานของรัฐยอมชดใช้ ผู้เสียหายจึงต้องเสียทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี เช่น ค่าฤชาธรรมเนียม ค่าทนาย และต้องเสียเวลานานกว่าจะได้รับชดใช้ ดังนั้น หากความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดขึ้นแก่ตนไม่มากนัก ผู้เสียหายก็อาจจะละความตั้งใจที่จะฟ้องคดี เนื่องจากค่าสินไหมทดแทนที่พึงจะได้ อาจไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายและเวลาที่ต้องสูญเสียไป ทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น และตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดก็ไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของตน

4. นอกจากจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแล้ว การที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำกระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐดังกล่าวนั้น ยังอาจเป็นปัญหาในการบริหารรัฐกิจอีกด้วย เพราะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าตัดสินใจในการดำเนินงานหรือปฏิบัติหน้าที่เท่าที่ควร เพราะเกรงว่าตนอาจจะต้องมีความรับผิดชอบในการกระทำดังกล่าว

2. **สาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539**

จากสภาพปัญหาที่เกิดจากการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด เนื่องจากไม่มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ ก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในการฟ้องร้องให้เจ้าหน้าที่และ/หรือหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และยังเป็นการบั่นทอนขวัญ กำลังใจ และการตัดสินใจในการดำเนินงานหรือปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีผลกระทบต่อการบริหารรัฐกิจดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่แล้ว

ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเรื่องการให้ทุนให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เป็นตัวควบคุมการทำงานหรือปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่งซึ่งเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

ของรัฐ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹² ขึ้น ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 เป็นต้นมา

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำไปเพื่อการเฉพาะตัวหรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคนโดยมิให้นำหลักลูกหนี้รวมมาใช้บังคับในกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันกระทำละเมิด

2.1 ขอบเขตการใช้บังคับ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไปกระทำการละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการที่จะนำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับได้นั้นจะต้องได้ความว่าบุคคลที่กระทำการให้เกิดความเสียหายนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ และการกระทำนั้นเป็นการละเมิด

2.1.1 เจ้าหน้าที่ของรัฐ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 ได้บัญญัตินิยามถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือในฐานะอื่นใด ซึ่งอาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัตินี้หมายความว่า บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับรัฐ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือจะเป็นกรรมการ และไม่จำเป็นที่จะเป็นการแต่งตั้งในฐานะใด¹³

¹² ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539.

¹³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, เอกสารถอดเทปการบรรยายเรื่อง “กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”, ณ โรงแรมพรพิงค์ทาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 28 มีนาคม 2540, หน้า 11-12 อ้างโดย ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542) น. 41-42.

เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แบ่งได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

(1) ข้าราชการ คือ บุคคลที่เข้ารับราชการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการการเมือง

(2) พนักงาน คือ ผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ หรือในหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งไม่เป็นส่วนราชการ เช่น พนักงานสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พนักงานสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พนักงานสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย

(3) ลูกจ้าง คือ ผู้ปฏิบัติงานในฐานะลูกจ้างในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐมีนิติสัมพันธ์โดยสัญญาจ้างแรงงาน โดยได้รับเงินเดือนประเภทลูกจ้าง ซึ่งอาจเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวก็ได้

(4) ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น คือ ผู้ปฏิบัติงานที่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยมีกฎหมายรองรับ โดยอาจได้รับการแต่งตั้งในฐานะกรรมการ เช่น กรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรืออาจได้รับแต่งตั้งในฐานะอื่น เช่น ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญของส่วนราชการ¹⁴

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 4 ได้นิยามความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ว่า

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใดบรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

จากบทนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่า นอกจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะได้นิยามความหมายของเจ้าหน้าที่ว่าหมายถึงข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นซึ่งได้รับแต่งตั้งอย่างเช่นที่กำหนดในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว แต่ยังขยายความรวมไปถึงผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นที่ถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงาน

¹⁴ อัมพน เจริญชินทร์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2546) น. 5-6.

ของรัฐด้วย เช่น กรณีเกิดสาธารณภัย และมีการสั่งให้เอกชนมาช่วย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 368¹⁵ และมาตรา 383¹⁶ หรือพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 มาตรา 33¹⁷ ผู้ที่ได้รับคำสั่งให้ช่วยเหลือดังกล่าวถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ โดยเป็นผู้ปฏิบัติงาน ประเภทอื่นที่ถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงาน

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของ เจ้าหน้าที่ไว้ ดังนี้

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

¹⁵ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 368

“ผู้ใดทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจที่มีกฎหมายให้ไว้ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับ ไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการสั่งการเช่นนั้น เป็นคำสั่งให้ช่วยทำกิจการในหน้าที่ของเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายกำหนดให้สั่งให้ช่วยได้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

¹⁶ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 383

“เมื่อเกิดเพลิงไหม้หรือสาธารณภัยอื่น และเจ้าพนักงานเรียกให้ช่วยระงับ ถ้าผู้นั้นสามารถช่วยได้แต่ไม่ช่วย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

¹⁷ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 มาตรา 33

“ในกรณีฉุกเฉิน เมื่อมีสาธารณภัย ภัยทางอากาศ หรือการก่อวินาศกรรมเกิดขึ้นและยังไม่มีกำหนัดป้องกันหรือระงับให้ทันทั่วถึงให้พนักงานป้องกันภัยมีอำนาจเข้าจัดการใด ๆ และสั่งให้บุคคลใด ๆ เข้าช่วยเหลือเท่าที่จำเป็น เพื่อขจัดภัยเช่นนั้นไปพลางก่อนได้”

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

จากนิยามคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นหมายความรวมถึงคณะบุคคลด้วย แต่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดว่าเจ้าหน้าที่หมายความรวมถึงคณะบุคคลด้วย ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะบุคคลกระทำละเมิด การพิจารณาว่าคณะบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่หรือไม่ จึงต้องพิจารณาโดยอาศัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย

2.1.2 หน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 ได้บัญญัติถึงนิยามของหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

หน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงได้แก่

1) ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม โดยส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

(1) ส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ได้แก่ ส่วนราชการ สังกัดกระทรวงต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยส่วนใหญ่แล้วจะมีคำนำหน้าส่วนราชการว่า “สำนัก” เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร สังกัดกระทรวงคมนาคม และสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม

(2) ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ได้แก่ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักพระราชวัง สำนักราชเลขาธิการ สำนักพระพุทธศาสนา สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และสำนักงานอัยการสูงสุด

(3) ส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ คือ ส่วนราชการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้เป็นหน่วยงานอิสระทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการให้กับศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

2) ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ

3) ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

4) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หมายความว่า เฉพาะแต่รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้นที่จะอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัตินี้

(1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และการประปาส่วนภูมิภาค

(2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ. 2496 เช่น องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ องค์การคลังสินค้า องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล และรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด นั้นไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัตินี้

5) หน่วยงานของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ คือ หน่วยงานตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ศ.2540 ซึ่งได้แก่

ก) หน่วยงานตามมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540

- (1) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
- (2) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
- (3) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
- (4) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- (5) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
- (6) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก
- (7) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง¹⁸
- (8) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
- (9) สถาบันพระปกเกล้า
- (10) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี¹⁹
- (11) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
- (12) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (13) สำนักงานศาลปกครอง
- (14) สำนักงานศาลยุติธรรม
- (15) สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (องค์การมหาชน)
- (16) สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (องค์การมหาชน)
- (17) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
- (18) โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน)
- (19) โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน)
- (20) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)
- (21) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)
- (22) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)

¹⁸ เพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542

¹⁹ เพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2544

- (23) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
- (24) สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ²⁰
- (25) แพทยสภา²¹
- (26) บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย
- (27) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (28) สภาเภสัชกรรม
- (29) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ²²
- (30) กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา²³
- (31) ทันตแพทยสภา
- (32) สภาการพยาบาล
- (33) สำนักงานประกันสุขภาพแห่งชาติ
- (34) สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ²⁴
- (35) สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ²⁵
- (36) สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์

²⁰ เพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

²¹ เพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2546

²² เพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2546

²³ เพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2546

²⁴ เพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2547

²⁵ เพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2549

(37) คุรุสภา²⁶

(38) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

ข) หน่วยงานตามมาตรา 3/1 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540²⁷

(1) องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

(2) มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐ

2.1.3 การกระทำละเมิด

เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติถึงลักษณะของการกระทำว่ากรณีใดจึงจะถือว่าเป็นการกระทำละเมิด ดังนั้นในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำละเมิดนั้นจึงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 420 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นกระทำความผิดละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

การกระทำละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหาย ซึ่งสามารถแยกองค์ประกอบของการกระทำที่เป็นการละเมิดได้ ดังนี้

(1) การจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่น

“การกระทำโดยจงใจ” หมายความว่า กระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น แต่มิได้หมายเลยไปถึงกับว่าจะต้องเจาจะจงให้เกิดความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นโดยเฉพาะอย่างเช่นกระทำโดยเจตนาในทางอาญา²⁸

²⁶ เพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2549

²⁷ เพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2548

กระทำโดยประมาทเลินเล่อ" หมายความว่า กระทำโดยไม่ตั้งใจแต่ได้กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่

(2) โดยผิดกฎหมาย

"การกระทำโดยผิดกฎหมาย" หมายความว่า กระทำลงโดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิ หรือทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด ถ้าผู้กระทำได้ทำต่อบุคคลอื่นจนเขาได้รับความเสียหายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อแล้ว การกระทำนั้นก็เป็นละเมิด²⁹ แต่ถ้าผู้กระทำมีอำนาจกระทำได้โดยอาศัยสิทธิตามกฎหมาย อาศัยสิทธิในฐานะเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา หรืออาศัยสิทธิในฐานะเป็นคู่สัญญา แม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำโดยใช้อำนาจดังกล่าว ก็ไม่เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย³⁰ เช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 3082/2525 การที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จะมีคำสั่งอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือไม่ นอกจากจะพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ แล้ว ย่อมพิจารณาถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เมื่อคำขออนุญาตระบุว่า ขออนุญาตสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นโรงแรม โดยไม่ปรากฏว่าผู้ยื่นคำขอได้ยื่นแผนผังและรายการของโรงแรมเพื่อขออนุญาตจัดสร้างต่อนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติโรงแรม มาตรา 5 แล้ว การที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่อนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารโรงแรมโดยเกี่ยวให้ผู้ยื่นคำขอได้รับอนุญาตตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมเสียก่อน จึงชอบที่จะกระทำได้ กรณียังถือไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจงใจปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการละเมิดต่อผู้ยื่นคำขอ

(3) ทำให้เกิดความเสียหาย ความเสียหายนั้น อาจเป็นความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้

แต่กรณีความรับผิดชอบของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องชดใช้ความเสียหายซึ่งเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ อาจเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้

²⁸ สุขุม ศุนิธย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ละเมิด.

(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2543) น. 15.

²⁹ เพิ่งอ้าง, น. 22.

³⁰ อำพน เจริญวิวัฒน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. 17.

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยมิได้ผิดกฎหมายก็ตาม แต่ก็อาจเข้าลักษณะเป็นความรับผิดของรัฐที่จะต้องชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

2.2 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจกระทำการอันเป็นการละเมิดต่อบุคคลภายนอกได้ในหลายลักษณะ โดยอาจเป็นการละเมิดเป็นการส่วนตัวซึ่งไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำในการปฏิบัติหน้าที่

“ผู้เสียหาย” หรือ “บุคคลภายนอก” ตามความในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้แก่

(1) บุคคลหรือนิติบุคคลที่มีใช่นายงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่น ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะสังกัดหน่วยงานเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือสังกัดหน่วยงานของรัฐอื่นก็ตาม³¹

โดยในกรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้น มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาที่สำคัญคือ ผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายระหว่างเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ หรือต้องร่วมกันรับผิดชอบ วิธีการที่ผู้เสียหายจะดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน และเมื่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว จะมีการไล่เบี่ยงซึ่งกันและกันอย่างไร

³¹ บันทึก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้เสียหายตามความในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และบุคคลภายนอกตามความในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (เรื่องเสร็จที่ 421/2543)

2.2.1 ผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย

บุคคลที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งความเสียหายที่เกิดแก่บุคคลภายนอกอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น มีทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหม แต่เพียงผู้เดียว กรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว และกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและหน่วยงานของรัฐร่วมกันรับผิดชอบ

ก. เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแต่เพียงผู้เดียว ในกรณีต่อไปนี้

1) การละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในเรื่องส่วนตัวหรือในเรื่องที่มิใช่การปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายแต่เพียงผู้เดียว โดยผู้เสียหายต้องฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นส่วนตัว ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติกำหนดถึงผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมค่าทดแทนในกรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว...” ซึ่งการละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่

(1) การกระทำละเมิดโดยเป็นการดำเนินชีวิตส่วนตัวโดยแท้ ได้แก่ การกระทำละเมิดนอกเวลาราชการซึ่งอาจเป็นการกระทำละเมิดในระหว่างหยุดพักเที่ยง หรือระหว่างลาราชการ หรือขณะดำเนินชีวิตตามปกติที่บ้าน เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมิได้อยู่ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ได้ไปทะเลาะวิวาทกับแม่ค้า แล้วทำร้ายร่างกายแม่ค้า ก็ถือว่าเป็นการกระทำส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น เพราะเจ้าหน้าที่นั้นกระทำนอกเวลาการปฏิบัติงาน ก็ถือเป็นเอกชนธรรมดาคนหนึ่ง³² เป็นการกระทำในการดำเนินชีวิตส่วนตัวโดยแท้ของเจ้าหน้าที่

(2) การกระทำในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำนั้นไม่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติหน้าที่ หมายถึง กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำความผิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ แต่เรื่องที่กระทำละเมิดมีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยอารมณ์ส่วนตัว โดยมีเจตนาทุจริตหรือเจตนาถนอกลี้ถนอกล้าง

³² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น. 54.

2) การละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการกระทำให้การปฏิบัติหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ คือ การที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการกระทำทางกายภาพ หรือการใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็ได้³³

แม้ในกรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่จะเป็นการกระทำให้การปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้เสียหายสามารถเลือกที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอยู่ในสังกัดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ได้ก็ตาม แต่หากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นเกิดขึ้นจากการจงใจหรือการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนั้นเป็นผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในขั้นที่สุด เพราะพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้วมีสิทธิไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงได้โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 8 วรรคแรกว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

รองศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้ความหมายของคำว่า การกระทำโดยจงใจ และการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้ว่า “การกระทำโดยจงใจ” หมายความว่า การกระทำโดยประสงค์ต่อผลคือความเสียหาย ถ้าไม่ประสงค์ต่อผลคือความเสียหายเช่นนั้นแล้ว แม้จะเล็งเห็นผลก็ไม่ใช่จงใจกระทำ อาจเป็นเพียงประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอีกส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ถ้าการเล็งเห็นผลนั้นไม่ใช่ประเภท “อาจเกิดผล” หรือ “น่าจะเกิด” แต่เป็นประเภทที่เห็นชัดว่า “จะต้องเกิด” หรือ “ควรจะเกิด” ก็น่าจะถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประสงค์ต่อผลเช่นกัน ส่วน “การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” หมายความว่า การกระทำโดยรู้สีกอยู่แล้วว่าเป็นการเสี่ยงที่จะเกิดภัยหรือความเสียหาย แต่ยังขึ้นทำลงโดยคิดว่าสามารถหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดภัย

³³ อัมพล เจริญชีวินทร์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. 36.

หรือความเสียหายขึ้นได้ ผู้กระทำเพียงคาดเห็นว่าผลอาจเกิดขึ้นได้ โดยไม่แน่ว่าจะเกิด และคิดว่าคงสามารถหลีกเลี่ยงผลนั้นได้³⁴

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วางลักษณะของการกระทำที่เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” มีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เพียงพอไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่น คาดเห็นได้ว่าความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้ หรือหากระมัดระวังสักเล็กน้อยก็คงได้คาดเห็นการอาจเกิดความเสียหายเช่นนั้น³⁵

ข. หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอยู่ในสังกัดต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแต่เพียงผู้เดียว

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ผู้ที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย คือ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นอยู่ในสังกัด ดังที่บัญญัติในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่...” และมาตรา 8 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำนั้นมิได้เกิดขึ้นด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นแล้ว หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นอยู่ในสังกัดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย และเมื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว ก็ไม่สามารถที่จะไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ ซึ่งเท่ากับว่าหน่วยงานของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ

³⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 28 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2541): หน้า 375.

³⁵ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร 0601/087 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2540 ตอบข้อหารือของกรมบัญชีกลาง.

ค. เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย

ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้นเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่แล้ว แม้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดเมื่อได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายมีสิทธิจะไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ในค่าสินไหมทดแทนที่ได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายไปได้ก็ตาม แต่หากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น หน่วยงานของรัฐมีส่วนรับผิดชอบอยู่ด้วยแล้ว ในการไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบของตนออกด้วย โดยความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐอาจเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ทั้งนี้ ตามมาตรา 8 วรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติว่า “ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย” ดังนั้น หน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย กล่าวคือ ในการไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่นั้น จะต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐด้วย

ดังนั้น ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากเหตุ 2 ประการประกอบกัน คือ (1) การที่เจ้าหน้าที่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และ (2) ความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมแล้ว ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย โดยเฉลี่ยกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามสัดส่วนแห่งความรับผิดชอบของตน

2.2.2. วิธีการที่ผู้เสียหายจะดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มีวิธีการที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบในผลการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ ดังนี้

ก. การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล ได้แก่ การที่ผู้เสียหายฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้

เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดหรือหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด แล้วแต่กรณี ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน

1) ผู้เสียหายจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดหรือหน่วยงานของรัฐ พิจารณาได้ดังนี้

(1) ฟ้องเจ้าหน้าที่ ในกรณีการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ไม่ใช่การกระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่มีใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้” ดังนั้น ในกรณีที่การกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช่ การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในผลละเมิดนั้นเป็นการเฉพาะตัว หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดเลย ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรง ไม่อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นอยู่ในสังกัดหรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ร่วมรับผิดได้เลย

(2) ฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่นั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติถึงวิธีการในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ โดยการเรียกร้องทางศาลไว้ในมาตรา 5 บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” และวรรคสองของมาตราดังกล่าวบัญญัติว่า “ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง”

ดังนั้น ในกรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจึงต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้เลย ทั้งนี้ โดยมีต้องคำนึงว่าในที่สุดแล้วระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดใครจะต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดนั้น เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5824/2543 เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจเริ่มจับกุมโจทก์ ถือว่าเจ้าพนักงานตำรวจได้ปฏิบัติหน้าที่แล้ว ครั้นเมื่อจับกุมโจทก์ได้ก็ต้องควบคุมตัวโจทก์ไปส่งสถานีตำรวจ การควบคุมตัวโจทก์ไปส่งที่สถานีตำรวจจึงถือว่าเจ้าพนักงานตำรวจได้ปฏิบัติหน้าที่เช่นกัน หากเจ้าพนักงานตำรวจได้ทำร้ายร่างกายโจทก์ขณะควบคุมโจทก์ไปส่งที่สถานีตำรวจ ต้องถือว่า

เจ้าพนักงานตำรวจได้กระทำละเมิดต่อโจทก์ โดยได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องกรมตำรวจเป็นจำเลยได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง

การที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐเท่านั้นในกรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรงศาลจะไม่รับฟ้อง การบัญญัติไว้เช่นนี้จะมีปัญหาในเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/ 2541 ว่า การที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” นั้น เป็นการที่กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 62 โดยให้บุคคลที่เป็นผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยตรง และในส่วนที่บัญญัติว่าจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ก็ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่แม้จะมีอยู่ก็ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น สิทธิในการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่โจทก์ได้แย้งนั้นจึงไม่ใช่สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง แต่สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ ก็ยังคงมีอยู่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6 ที่บัญญัติว่า “หน่วยงานงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” และมาตรา 7 วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้อง ผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด” ศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

2) ศาลที่มีเขตอำนาจ

แม้ว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จะเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะทำให้กรณีดังกล่าวอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ในการที่จะผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่หรือ

หน่วยงานของรัฐต่อศาลได้นั้น จะต้องมาพิจารณาว่าศาลใดที่จะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว ซึ่งศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว ได้แก่ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม โดยแต่ละศาลมีเขตอำนาจในการพิจารณาและพิพากษาคดีแตกต่างกันดังนี้

(1) ศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 276 บัญญัติกำหนดให้ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใน “คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และการละเมิดนั้นเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการที่เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ผู้เสียหายต้องฟ้องต่อศาลปกครอง โดยฟ้องหน่วยงานของรัฐ จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ เพราะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

(2) ศาลยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 271 กำหนดให้ “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” ดังนั้น การที่ผู้ได้รับความเสียหายฟ้องเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ในกรณีดังต่อไปนี้

(2.1) กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในเรื่องส่วนตัว หรือในเรื่องที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้เสียหายต้องฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นการส่วนตัว จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ โดยต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม และต้องใช้หลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องละเมิดบังคับแก่ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เว้นแต่ในเรื่องที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้เป็นการเป็นเฉพาะ

(2.2) กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ และการละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการที่เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ในกรณีนี้ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ เพราะเป็นการกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ โดยต้องยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม เพราะกรณีดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

3) อายุความในการฟ้องร้อง ผู้เสียหายจะต้องฟ้องคดีภายในอายุความ ซึ่งมีข้อพิจารณาดังนี้

(1) คดีละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มี 2 กรณีคือ

- การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การฟ้องร้องกรณีดังกล่าวต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

- การฟ้องในกรณีที่ผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยเกี่ยวกับคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมาตราดังกล่าวตอนท้ายกำหนดให้ผู้เสียหายที่ไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย และโดยที่ มาตรา 14 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดว่าเมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้อง

ทุกข้อต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนั้น ในกรณีดังกล่าวผู้เสียหายต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 90 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) คดีละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ต่อศาลยุติธรรม ภายในอายุความตามที่บัญญัติไว้ใน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคแรก ที่บัญญัติว่า "สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด" และวรรคสอง "แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิใช่ตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมาไซ้ ท่านให้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ"

4) กรณีฟ้องผิดตัว ในกรณีผู้เสียหายยื่นฟ้องผิดตัวนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้ฝ่ายที่ถูกฟ้องสามารถขอให้ศาลเรียก อีกฝ่ายเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ โดยบัญญัติไว้ใน มาตรา 7 วรรคแรกว่า "ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี" ซึ่งกรณีการเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งเข้ามาในคดีนั้น สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) กรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐที่ตนอยู่ในสังกัดต้องรับผิดชอบ เพราะการกระทำละเมิดของตนเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และตนได้กระทำการนั้นด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดา หรือหน่วยงานของรัฐต้องร่วมรับผิดชอบ เพราะการละเมิดของตนเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และแม้ตนจะกระทำการนั้นไปด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่การละเมิดนั้นก็เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย เจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องก็อาจขอให้ศาลเรียกหน่วยงานของรัฐที่ตนอยู่ในสังกัดเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้

(2) กรณีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือกระทรวงการคลัง ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังผู้ถูกฟ้องเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบ เพราะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาท

เดินเลื้อยอย่างร้ายแรง หรือเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบ เพราะแม้ความเสียหายจะเกิดขึ้นจากความผิดหรือความบกพร่องของตน หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงด้วย หน่วยงานของรัฐก็อาจขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้

การขอให้ศาลเรียกหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีนั้นเป็นสิทธิของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่ถูกผู้เสียหายฟ้องเท่านั้น ผู้เสียหายไม่มีสิทธิเช่นนั้นไม่ว่ากรณีใด ถ้าผู้เสียหายฟ้องผิดตัว และเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่ถูกฟ้องไม่ใช่สิทธิขอให้ศาลเรียกฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบเข้ามาเป็นคู่ความในคดี ศาลก็ต้องพิพากษายกฟ้อง³⁶ และในกรณีที่ศาลยกฟ้องเพราะเหตุผู้เสียหายฟ้องผิดตัว ผู้เสียหายก็ต้องหวนกลับไปฟ้องฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบเป็นคดีใหม่ แต่สิทธิฟ้องคดีของผู้เสียหายอาจขาดอายุความเสียแล้วก็ได้ ดังนั้น เพื่อประโยชน์แก่ผู้เสียหาย พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงได้บัญญัติให้ขยายอายุความฟ้องคดีในกรณีเช่นนี้ออกไปอีก 6 เดือน นับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด โดยบัญญัติไว้ใน มาตรา 7 วรรคสอง ความว่า “ถ้าศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด”

ข. การใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง

ในกรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะกระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และไม่ว่าประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง นอกจากผู้เสียหายจะมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด หรือกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดต่อศาลได้แล้ว ผู้เสียหายอาจใช้สิทธิทางปกครอง โดยยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด หรือต่อกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมให้แก่ตนได้ ตามความในมาตรา มาตรา 11 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณา

³⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 18 , น. 379 - 380.

ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า..."

ดังนั้น เมื่อได้รับคำขอแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า และกรณีจะเป็นประการใดก็ตาม หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน เป็นอย่างช้า หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันกำหนดนั้น จะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไป แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายได้อีกไม่เกิน 180 วัน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า "ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาได้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน"

โดยเมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและมีคำสั่งเช่นใดแล้ว พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 วรรคแรก ยังได้กำหนดถึงสิทธิของผู้เสียหายที่ยังไม่พอใจผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ ว่าให้ผู้เสียหายนั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย ซึ่งมาตรา 11 วรรคแรก ตอนท้าย บัญญัติว่า "... เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย" และโดยที่มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติว่า "เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือเป็นสิทธิฟ้องต่อศาลปกครอง" ดังนั้น นับตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองได้เปิดดำเนินการแล้ว ผู้เสียหายที่ยังไม่พอใจในผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

2.2.3 การไล่เบียดเบียนและกันระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ

เมื่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้วจะมีสิทธิไล่เบียดเบียนและกันได้อีกหรือไม่ เพียงใดนั้น พิจารณาได้ดังนี้

ก. กรณีที่มีการไล่เบียด

เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิการไล่เบียดซึ่งกันและกันได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับว่า การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการกระทำละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การไล่เบียดซึ่งกันและกันระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐนั้น มีได้เฉพาะแต่ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น แต่ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการเฉพาะตัว หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น อยู่ในสังกัดไม่ต้องรับผิดชอบ ดังนั้น จึงไม่อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี ให้ร่วมรับผิดชอบได้เลย ในกรณีเช่นนี้ ย่อมเป็นที่เห็นได้ชัดว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว เจ้าหน้าที่ไม่มีสิทธิไล่เบียดเอาแก่หน่วยงานของรัฐ³⁷

ในกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิไล่เบียดเอาแก่อีกฝ่ายหนึ่ง ดังนี้

1) กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ในกรณีนี้หากพิจารณากันอย่างผิวเผินแล้ว ไม่น่าจะเกิดกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเกิดขึ้นได้ เพราะโดยหลักแล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี จะฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้เลย แต่อย่างไรก็ตามอาจเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว เจ้าหน้าที่ก็มีสิทธิไล่เบียดจากหน่วยงานของรัฐได้ ดังจะเห็นได้จากการที่มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกให้หน่วยงานของรัฐที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้

ตัวอย่างเช่น ป. เจ้าหน้าที่ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์กรมปศุสัตว์ได้ขับรถยนต์ของทางราชการไปปฏิบัติหน้าที่ในต่างจังหวัด ระหว่างปฏิบัติหน้าที่เกิดอุบัติเหตุเฉี่ยวชนรถจักรยานยนต์

³⁷ เพิ่งอ้าง, น.381.

เป็นเหตุให้ ท. ผู้ขับชีรรถจักรยานยนต์ถึงแก่ความตาย รถจักรยานยนต์และรถยนต์เสียหาย ในทางแพ่ง
 อ. ภรรยา ท. ผู้ตายได้ตกลงค่าเสียหายกับ ป. เป็นเงิน 113,000 บาท และ ป. ได้ใช้ค่าสินไหม
 ทดแทนเป็นการซ่อมรถจักรยานยนต์และเป็นค่าปลงศพให้ อ. ไปแล้ว ด้วยเงินของ ป. เอง
 ป. มีสิทธิจะเรียกให้กรมปศุสัตว์ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ได้ชำระให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนได้ ภายใน
 กำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ อ. ส่วนกรมปศุสัตว์จะพิจารณา
 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ ป. หรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่จะนำมา
 พิจารณาให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 5 และมาตรา 8 วรรคสองและวรรคสาม แห่ง
 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่จะต้องคำนึงถึงจำนวนค่า
 สินไหมทดแทนที่ ป. ได้ใช้แก่ อ. ว่าเหมาะสมกับกรณีหรือไม่ก่อน³⁸

2) กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย หน่วยงานของรัฐ
 จะมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้นั้นต้องเข้าหลักเกณฑ์ 2
 ประการตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
 กล่าวคือ ประการแรก หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการ
 ละเมิดของเจ้าหน้าที่ และประการที่สองคือ เจ้าหน้าที่ต้องกระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือ
 ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่มิได้
 เกิดขึ้นจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้วหน่วยงานของรัฐที่ได้ชดใช้
 ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายก็ไม่มีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้

ข. การไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐ

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว และเป็นกรณีที่
 หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้แล้ว หน่วยงานอาจใช้วิธีการฟ้อง
 เจ้าหน้าที่เป็นคดีต่อศาล หรือโดยการที่ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นออกคำสั่งให้
 เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะพึงชดใช้คืนให้แก่หน่วยงานของรัฐ
 ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 “ในกรณีที่
 เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือ
 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงาน

³⁸ อัมพล เจริญชินทร์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2, น. 106 และความเห็นของ
 คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 582/2542.

ของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 ให้องค์กรของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด”

ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด ตามมาตรา 12 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระให้ครบถ้วนถูกต้อง ก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยวิธียึดหรืออายัดและการขายทอดตลาด ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม³⁹

เกี่ยวกับคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา 12 นี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยแล้วว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 153/2546 ระหว่างเทศบาลเมืองหนองคาย ผู้ฟ้องคดี กับนายวีระศักดิ์ พันธนาเหนือกับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่า คำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นคำสั่งทางปกครอง และแม้ต่อมาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดจะเกษียณอายุไปแล้วก็ตาม หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ โดยไม่ต้องมีคำบังคับของศาลปกครอง หน่วยงานของรัฐจึงไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งเห็นว่าคำสั่งให้ชำระเงินดังกล่าวไม่ถูกต้อง เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งก็ย่อมมีสิทธิฟ้องหรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ขอให้ศาลหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พิพากษาหรือวินิจฉัยว่าคำสั่งให้ตนชำระเงินไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ โดยปัจจุบันนั้นมีศาลปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่งจึงต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

³⁹ บันทึกความเห็นกรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (มิถุนายน 2541) ตอบข้อหารือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข.

ค. จำนวนค่าสินไหมทดแทนที่มีสิทธิไต่เบี่ย

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้วจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชดใช้ให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือการไต่เบี่ย หน่วยงานของรัฐจะเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เพียงใดนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 8 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ดังต่อไปนี้

(1) การคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคสอง บัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีเพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้” ดังนั้น ในการใช้สิทธิไต่เบี่ยของหน่วยงานของรัฐที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้น หน่วยงานของรัฐอาจจะเรียกให้ชดใช้ไม่เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ ซึ่งเป็นหลักการที่แตกต่างไปจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีประกอบด้วย

โดยเหตุผลที่กำหนดว่าไม่ให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายอาจเป็นเพราะว่าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ถ้าหากมิได้ปฏิบัติหน้าที่ก็อาจไม่ได้กระทำละเมิดจึงควรบรรเทาภาระแก่เจ้าหน้าที่ด้วย⁴⁰ อีกทั้งในบางกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นจำนวนมาก เจ้าหน้าที่อาจจะไม่มีเงินที่จะชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายได้

(2) การคำนึงถึงความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม มาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย” กล่าวคือ แม้ว่าการละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม หากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมแล้ว ในการไต่เบี่ยของหน่วยงานของรัฐจะต้องหักส่วนแห่งความรับผิดบกพร่องของ

⁴⁰ พรเพชร วิชิตชลชัย, “พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สรุปสาระสำคัญและข้อสังเกต,” บทบัญญัติ, เล่มที่ 54 ตอน 1 (มีนาคม 2541) : 222.

หน่วยงานของรัฐออกด้วย และเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เพียงในส่วนที่เหลือ โดยค่าเสียหายส่วนที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ถือเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 8 วรรคสาม จึงตกเป็นพับแก่หน่วยงานของรัฐแห่งนั้น⁴¹

(3) กรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน การใช้สิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น” ความรับผิดของเจ้าหน้าที่หลายคนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หน่วยงานของรัฐไม่อาจเรียกให้เจ้าหน้าที่หลายคนนั้นรับผิดชอบอย่างลูกหนี้รวมได้ กล่าวคือ ไม่อาจเรียกให้เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งชำระค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหายเหมือนก่อนมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงเฉพาะส่วนความรับผิดของตนเท่านั้น

ง. อายุความในการไล่เบี้ย

สิทธิของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่จะไล่เบี้ยซึ่งเอาแก่อีกฝ่ายหนึ่งนั้น มีกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย”

⁴¹ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ เรื่อง ทารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีเงินสำรองจ่ายประจำวันของสำนักงานคลังจังหวัดอำนาจเจริญสูญหาย (กันยายน 2542) ตอบข้อหารือของกระทรวงการคลัง.

2.3 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นอกจากเจ้าหน้าที่จะกระทำละเมิดต่อเอกชนแล้ว เจ้าหน้าที่ยังอาจกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐได้ ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่หรือเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอื่นที่ตนมิได้อยู่ในสังกัดก็ได้ ในกรณีการละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคแรก บัญญัติว่า "ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นับทบบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์"

การพิจารณากรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ตนอยู่ในสังกัดหรือเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอื่นซึ่งตนมิได้อยู่ในสังกัด แยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ กรณีเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ กับกรณีที่การกระทำละเมิดมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในสองกรณีนี้นั้นจะมีความแตกต่างกัน

2.3.1 ขอบเขตแห่งความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในผลละเมิด

การพิจารณาขอบเขตความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ซึ่งจะมีผลต่อความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดแตกต่างกัน ดังนี้

ก. กรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 ให้บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกับกรณีที่บุคคลภายนอกกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หมายความว่าต้องนำหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเรียกค่าสินไหมทดแทนตามบทบัญญัติว่าด้วยละเมิด ในส่วนที่กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะมาบังคับโดยตรง เช่น หลักว่าด้วยบุคคลหลายคนร่วมกันกระทำละเมิด ซึ่งต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น หรือถ้าความเสียหายได้เกิดขึ้น

เพราะความผิดอย่างหนึ่งอย่างใด ของผู้ต้องเสียหายด้วย หนึ่งที่จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ฝ่ายผู้เสียหายมากน้อยเพียงใดก็ต้องพิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ฝ่ายใดเป็นผู้ก่อยิ่งหย่อนกว่ากันเพียงใดด้วย⁴² ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบในผลละเมิดนั้นเสมอ และหน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนเต็มจำนวนของความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก่อให้เกิดขึ้นแก่ตน

สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐโดยร่วมกันกระทำละเมิดนั้น เจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้นให้แก่หน่วยงานของรัฐ รวมถึงกรณีที่ไม่สามารถสืบรู้ตัวได้แน่ชัดว่าในจำนวนที่กระทำละเมิดร่วมกันนั้น คนไหนเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วย และยักรวมไปถึงผู้ยุยงส่งเสริมหรือช่วยเหลือในการกระทำละเมิดก็ถือว่าเป็นผู้กระทำละเมิดร่วมด้วย ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐจึงอาจเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นลูกหนี้ร่วมของตนได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 291

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ตัวอย่างเช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี ระดับ 2 สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลถ้ำทะลุ จังหวัดยะลา (ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าส่วนการคลัง) กระทำการทุจริตโดยรับเงินจากธนาคารแล้วไม่นำส่งคลัง กลับนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว เป็นเหตุให้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลถ้ำทะลุ ขาดบัญชี คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่ได้เขียนเช็คเบิกเงินเกินกว่าจำนวนเงินในฎีกาที่ตั้งเบิก และนำไปเบิกเงินจากธนาคาร และการที่รับเงินที่ราษฎรนำมาชำระภาษีและค่าธรรมเนียมแล้วไม่นำเงินเข้าบัญชีเงินฝากขององค์การบริหารส่วนตำบลถ้ำทะลุ แล้วเบียดบังเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นการกระทำโดยทุจริตเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ จึงเป็นการกระทำผิดทางอาญาตามมาตรา 147 แห่งประมวลกฎหมายอาญา การกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แม้ว่าพนักงานมีตำแหน่ง

⁴² พรเพชร วิชิตชลชัย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 23 , น.225.

เป็นเจ้าหน้าที่บริหารการเงินและการบัญชีก็ตาม กระทรวงการคลังก็ควรสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าวทั้งทางอาญาและทางแพ่ง⁴³

ต่อมาคณะกรรมการวินิจัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจัยเกี่ยวกับกรณีเจ้าหน้าที่เบียดบังเอาเงินซึ่งตนมีหน้าที่ดูแลจัดการไปโดยทุจริตไว้ว่าเป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยได้วินิจัยไว้ในคำวินิจัยชี้ขาดอำนาจระหว่างศาลที่ 22/2546 ว่าขณะเกิดเหตุ จำเลยที่ 1 รับราชการดำรงในสังกัดของโจทก์ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงิน สถานีตำรวจนครบาลบางยี่ขัน อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่จัดทำเช็คจำนวน 9 ฉบับ ชำชั้นกับเช็คที่ได้จ่ายเงินให้แก่ผู้ทำสัญญาประกัน ซึ่งได้รับเงินประกันตัวผู้ต้องหาคืนไปแล้ว และได้เบียดบังเอาเงินดังกล่าวที่ตนเองมีหน้าที่ดูแลจัดการไปโดยทุจริตเป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งกรณีดังกล่าวนั้น การที่จำเลยที่ 1 เบียดบังเอาเงินที่ตนมีหน้าที่ดูแลไปโดยทุจริต เป็นการกระทำที่เกิดจากความโลภ อันเป็นเรื่องส่วนตัวของจำเลยที่ 1 โดยแท้ แต่โดยที่จำเลยที่ 1 กระทำการดังกล่าวได้ก็โดยอาศัยโอกาสที่มีหน้าที่เกี่ยวกับเงินที่เบียดบังเอาไป คณะกรรมการวินิจัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลจึงเห็นว่าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย⁴⁴

ดังนั้น ในปัจจุบันถือได้ว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยโอกาสที่มีหน้าที่เกี่ยวกับเงิน ได้กระทำการทุจริตเบียดบังเอาเงินนั้นไป ถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

ข. ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้วพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคแรก บัญญัติว่า การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนั้นให้นำมาตรา 8 มาใช้บังคับโดย

⁴³ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ) เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีมีการยกยอกเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลถ้ำทะลุ (ธันวาคม 2542)

⁴⁴ อำพล เจริญชีวิต, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2, น. 40.

อนุโลม ผลสำคัญที่ตามมาก็คือ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่จะรับผิดชอบก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำไปโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดก็ย่อมไม่ต้องรับผิดชอบ

นอกจากนี้ผลที่ตามมาอีกประการคือจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐจะเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่ได้ ต้องใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีข้อพิจารณา 3 ประการประกอบกันเช่นเดียวกับการใช้สิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ ประการแรก ค่าสินไหมทดแทนจะมากน้อยเพียงใดต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงและเป็นธรรม ประการที่สอง หากละเมิดเกิดจากความผิดของหน่วยงานของรัฐด้วย หน่วยงานของรัฐต้องหักส่วนแห่งความรับผิดของหน่วยงานของรัฐออกด้วย และประการที่สามกรณีที่ละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน ในการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่เหล่านั้นมิให้นำหลักในเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำได้หรือไม่ เพียงใด จึงพิจารณาได้ดังนี้

(1) ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายไม่อาจเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนเองได้เลย

(2) ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้ แต่สิทธิเรียกร้องจะมีเพียงใด ให้หน่วยงานของรัฐคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนความเสียหายก็ได้

(3) ถ้าความเสียหายเกิดจากเหตุ 2 ประการประกอบกัน คือ การที่เจ้าหน้าที่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้ก็เฉพาะแต่เพื่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่เท่านั้น ไม่มีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม

(4) ถ้าความเสียหายเกิดจากการละเมิดของเจ้าหน้าที่หลายคนกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจะใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้น รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนในฐานะที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นลูกหนี้ร่วมไม่ได้ แต่จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่แต่ละคนเท่านั้น

2.3.2 วิธีที่หน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐมิใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีทางที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดซึ่งมิใช่การปฏิบัติหน้าที่เพียงทางเดียวเท่านั้น คือ จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล กล่าวคือฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เช่นเดียวกับการที่หน่วยงานของรัฐฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากบุคคลภายนอกผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย มีวิธีดำเนินการเพื่อให้ได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ 2 วิธี คือ

(1) ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นอาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่เขาจะพึงต้องชดใช้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 และหากเจ้าหน้าที่ผู้ทำกระทำละเมิดไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการทางปกครอง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชำระเงินตามมาตรา 12 แล้ว คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งหากเมื่อถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐจะต้องมีหนังสือเตือนให้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด หากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำเตือน หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติ

ตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน" และวรรคสองของมาตราดังกล่าวบัญญัติว่า "วิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งเห็นว่าคำสั่งให้ชำระเงินดังกล่าวไม่ถูกต้อง เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งก็ย่อมมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวโดยการอุทธรณ์คำสั่งและใช้สิทธิฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือวินิจฉัยว่าคำสั่งให้ตนชำระเงินไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

(2) ใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล คือการฟ้องคดีต่อศาล หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองข้างต้น อาจมีข้อขัดแย้งด้วยประการใด หน่วยงานของรัฐ อาจใช้วิธีฟ้องคดีต่อศาลก็ได้ภายในอายุความในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน โดยศาลที่จะมีอำนาจพิจารณาพิพากษากรณีหน่วยงานของรัฐฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว นั้นอาจเป็นศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ได้ โดยหากเป็นกรณีนั้นเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการที่เจ้าหน้าที่ละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ผู้เสียหายต้องฟ้องต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่หากเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีอื่น ๆ ต้องยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม เช่น

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 20/2545 กรณีสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยยื่นฟ้องนายสุชาติ เมืองแก้ว และศาสตราจารย์เกษม วัฒนชัย ข้าราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการบริหารโครงการวิจัยเกี่ยวกับโรคเอดส์ มีหน้าที่ควบคุมดูแลการเก็บรักษาและการเบิกจ่ายเงินของนายทวีศักดิ์ บัวพนัส ข้าราชการผู้ได้บังคับบัญชา โดยฟ้องว่าบุคคลทั้งสองได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่อลงลายมือชื่ออนุมัติให้มีการเบิกจ่ายในใบถอนเงินโดยมิได้ขีดเส้นหน้าจำนวนเงินและตัวอักษรเพื่อป้องกันมิให้มีการพิมพ์จำนวนเงินเพิ่มเติม อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน จนเป็นเหตุให้สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยได้รับความเสียหาย กรณีจึงถือได้ว่าเป็นคดีละเมิด อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.3.3 อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง กำหนดในเรื่องอายุความไว้โดยเฉพาะ โดยบัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง” จากบทบัญญัติดังกล่าวหมายความว่า กรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่ว่า การละเมิดนั้นจะเป็นการกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ใช่ในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐก็ต้องใช้ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ภายในอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งแตกต่างจากอายุความละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดไว้หนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน การที่กฎหมายกำหนดอายุความไว้แตกต่างกันเช่นนี้ก็น่าจะมาจากกระบวนการที่หน่วยงานของรัฐจะเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นมีขั้นตอนและระเบียบที่จะต้องใช้เวลาพอสมควร นอกจากนั้นในชั้นที่สุดยังต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง⁴⁵

ดังนั้น แม้ว่าจะเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดที่มีใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องให้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับก็ตาม แต่เรื่องอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ก็ต้องบังคับตามที่กำหนดไว้โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง กล่าวคือ มีอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หากไม่มีอายุความ 1 ปี ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนด จึงอาจสรุปได้ว่า อายุความในการที่หน่วยงานของรัฐจะเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ พิจารณาได้ ดังนี้

⁴⁵ พรเพชร วิชิตชลชัย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 23, น. 227 – 228.

(1) สิทธิของหน่วยงานของรัฐที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐนั้นจะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือมิใช่ การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม มีกำหนดอายุความ 2 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการ ละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

(2) กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแล้วส่งให้กระทรวงการคลัง ตรวจสอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบ และ หน่วยงานของรัฐได้วินิจฉัยสั่งการไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง อายุความที่หน่วยงาน ของรัฐนั้นจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้น มีกำหนด 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

นอกจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนด ในเรื่องความรับผิดและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดแล้ว ยังได้มี การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นด้วย ดังนั้น เมื่อเกิดกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดจึงต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวด้วย