



ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : แนวคิด หลักเกณฑ์ และขั้นตอนการปฏิบัติ

TORT LIABILITY OF OFFICIALS : CONCEPTS, PRINCIPLES, AND PROCEDURES

มนตรี สังข์ทอง

Montri Sangthong

คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ

Faculty of Science and Technology, Rajamangala University of Technology Suvarnabhumi

E-mail: Montri.so@rmutsb.ac.th

Received July 9, 2024; Revised August 20, 2024; Accepted August 25, 2024

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวคิด หลักเกณฑ์ และขั้นตอนการปฏิบัติเมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลภายนอก เนื่องจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกฎหมายอื่นหลายฉบับ พบว่า กรณีเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อกระทำด้วยความจงใจและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ทำการละเมิด กรณีเจ้าหน้าที่กระทำการละเมิดต่อบุคคลภายนอกหน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย นอกจากนี้เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐถึงแก่ความตาย กองมรดก ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดต่าง ๆ อันไม่ได้เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้ย่อมตกแก่ทายาท ดังนั้นสิทธิการเรียกร้องต้องบังคับตามอายุความมรดก โดยหน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่หน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย ทั้งนี้ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำการละเมิดด้วยเช่นกัน สำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องจากการละเมิดอันเป็นความผิดตามกฎหมายลักษณะอาญานั้นย่อมบังคับตามอายุความอาญาที่ยาวกว่า

คำสำคัญ: ละเมิด, ละเมิดต่อบุคคลภายนอก, ละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ, ความรับผิดของเจ้าหน้าที่



Abstract

This article aims to present concepts, criteria and procedures when officials commit violations against government agencies or external individuals due to the officials' misconduct. Since officials' torts are subject to related laws, including the Officials' Tort Liability Act B.E. 2539 and several other laws, it was found that in cases of torts in the performance of duties, officials must pay compensation only when they act intentionally and with gross negligence. This can be divided into two cases. Firstly, in cases where officials commit torts against government agencies, the government agency must exercise its right to claim compensation within a two-year statute of limitations from the date the government agency becomes aware of the tort and the official who is liable to pay compensation. Secondly, in cases where the government agency decides that the official is not liable but the Ministry of Finance has investigated and arbitrates that he/she is liable, the right to claim compensation has a one-year statute of limitations from the date the government agency issues an order in accordance with the verdict of the Ministry of Finance but it must not exceed ten years from the date the tort was committed. In cases where officials commit torts against external individuals, the government agency has the right to demand that the official pay compensation within a one-year statute of limitations from the date the government agency pays compensation to the injured party. In addition, when a government official dies, the estate, as well as all rights, duties and liabilities, the right to claim for a tort that is not truly personal to the deceased is subject to the heirs. Therefore, the right to claim must be enforced according to the statute of limitations for inheritance. The government agency must exercise the right to claim within one year from the time the government agency knows or should have known about the death of the official, but not exceeding ten years from the death of the official. However, for the exercise of the right to claim for a violation that is an offence under the criminal law, the longer statute of limitations will be applied.

Keywords: Violation, Violation of Third Parties, Violation of Government Agencies, Liability of Officials



บทนำ

การบริหารงานของภาครัฐเป็นการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน กลไกหนึ่งที่จะช่วยให้การบริหารงานภาครัฐสามารถขับเคลื่อนไปได้ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ต้องมีการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ดังเช่น การออกกฎ คำสั่ง และการจัดทำบริการสาธารณะ ย่อมมีโอกาสเกิดความผิดพลาดและความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐและประชาชนได้ เหตุการณ์ต่าง ๆ ได้เกิดขึ้นมาเป็นระยะจนทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจในการดำเนินการเรื่องใดเนื่องจากอาจต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบดังกล่าว เป็นการเฉพาะตัว ต่อมาจึงตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว รวมถึงมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ เมื่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ต่อผู้เสียหายแล้วก็มาไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนทั้งที่เจ้าหน้าที่อาจกระทำโดยไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อธรรมดา จึงไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจในการทำงาน ดังนั้นจึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ รวมถึงแนวคิด หลักเกณฑ์ และขั้นตอนการปฏิบัติเมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลภายนอก เพื่อประโยชน์เชิงวิชาการและนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานต่อไป

จาก พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในมาตรา 4 มิได้ให้ นิยามคำว่า “ละเมิด” ไว้ ดังนั้นจึงต้องอาศัยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ประกอบมาตรา 3 ของ พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” ดังนั้นการจะเป็นละเมิดนั้นต้องมีองค์ประกอบ 4 ส่วน ดังนี้

1. เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับนิยามของคำว่า จงใจ และประมาทเลินเล่อ มีรายละเอียด ดังนี้

กระทำโดยจงใจ คือ การกระทำโดยประสงค์ต่อผลคือความเสียหาย ถ้าไม่ประสงค์ต่อผลคือความเสียหายแล้ว แม้จะเล็งเห็นผลก็ไม่ใช่จงใจกระทำ อาจเป็นเพียงประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอีก



ส่วนหนึ่ง (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2541) ดังนั้น การกระทำโดยจงใจจึงมีความหมายกว้างกว่าการกระทำโดยเจตนา กล่าวคือ หากกระทำโดยรู้ว่าจะเกิดผลเสียหายแก่บุคคลอื่นก็เพียงพอที่จะเป็นการกระทำโดยจงใจไม่จำเป็นต้องถึงขนาดประสงค์ถึงผลที่จะเกิดว่าตรงตามความประสงค์ของผู้กระทำหรือไม่ และไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าผู้กระทำเล็งเห็นผลของการกระทำของตนหรือไม่ (สำนักงานศาลปกครอง, 2553)

กระทำโดยประมาทเลินเล่อ คือ กระทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้น จักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่

2. เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย คือ การมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้ต้องกระทำ แต่ไม่กระทำหรือห้ามการกระทำแต่ไปกระทำ หรือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องปฏิบัติแต่ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ

3. ต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด

4. ความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากการกระทำความผิดกล่าว

ดังนั้น ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวไม่ครบองค์ประกอบทั้ง 4 ส่วน จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการกระทำละเมิด ทั้งนี้การที่เจ้าหน้าที่จะได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ต้องเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ถ้ามิใช่การปฏิบัติหน้าที่ย่อมรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

1. หลักเกณฑ์และขั้นตอนการปฏิบัติเมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิด

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลภายนอกอันมีสาเหตุจากเจ้าหน้าที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีรายละเอียดดังนี้

1.1 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ มีขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

1.1.1 เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐนั้น ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้รายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น (ข้อ 7)

1.1.2 เมื่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นได้พิจารณาแล้ว พบว่า มีความเสียหายเกิดขึ้น และเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยไม่ชักช้าเพื่อเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับผู้ที่ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ โดยคณะกรรมการมีจำนวนไม่เกิน 5 คน (ข้อ 8) สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งหรือมากกว่าหนึ่งแห่ง ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ทำให้เกิดความเสียหายรายงานต่อผู้บังคับบัญชา



ตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น และร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด (ข้อ 9-11) โดยอาจให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งโดยหัวหน้า หน่วยงานของรัฐดังกล่าวลงนามร่วมกัน ทั้งนี้แม้ความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐแห่งนั้น แต่ไม่ได้เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจเกิดจากเหตุสุดวิสัย เช่น ไฟฟ้าลัดวงจรทั้งที่มี การบำรุงรักษาอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นก็ไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ทั้งนี้อาจมีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น เพื่อยืนยันว่าความเสียหายดังกล่าวมิได้เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ก็ได้

1.1.3 การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น ในการประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็น องค์ประชุม กรณีที่ประธานไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุม เลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทน (ข้อ 13) ในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการมีอำนาจ หน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริง สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ทั้งพยานบุคคล พยานผู้เชี่ยวชาญ รวมถึงการตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ (ข้อ 14) และต้องเป็นไปตามหลักรับฟังความทุกฝ่าย ซึ่งเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไป กล่าวคือ คณะกรรมการ ต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม (ข้อ 15) เนื่องจากการดำเนินการของคณะกรรมการ เป็นการพิจารณาทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งอาจนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหม ทดแทน ดังนั้น การพิจารณาทางปกครองดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว โดยเฉพาะ หลักความมีส่วนร่วมได้เสียหรือหลักความเป็นกลางตามมาตรา 13 และมาตรา 16 หรือการออกคำสั่งให้ ชดใช้เงินต้องเป็นผู้มีอำนาจตามมาตรา 12 รวมถึงหลักการรับฟังความทุกฝ่ายตามมาตรา 30 เพื่อให้ เจ้าหน้าที่ได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ

สำหรับการสอบสวนของคณะกรรมการ กรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ต้องมาพิจารณาตามมาตรา 10 แห่ง พ.ร.บ.ความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

1.1.3.1 เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานรัฐในการปฏิบัติหน้าที่นั้น มาตรา 10 ให้นำมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากมาตรา 8 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ กระทำละเมิดจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะกรณีที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น เพราะฉะนั้นถ้าไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อธรรมดาความเสียหายนั้น เป็นอันพับต่อหน่วยงานของรัฐ นั่นเอง สำหรับคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” คือ การกระทำ โดยมิได้เจตนาแต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น และหากใช้ ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวัง



เช่นว่านั้นเลย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.10/2552) มาตรา 8 วรรคสอง กล่าวว่า เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ โดยให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ และมาตรา 8 วรรคสาม ให้มีการหักส่วนความรับผิดชอบถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนร่วมด้วย นอกจากนี้มาตรา 8 วรรคสี่ ไม่ให้นำหลักกฎหมายนี้รวมมาใช้ ถ้าการละเมิดนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนโดยให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น ทั้งนี้การพิจารณาของคณะกรรมการฯ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น อาจหักส่วนแห่งความรับผิดชอบตามมาตรา 8 วรรคสองหรือหักส่วนแห่งความรับผิดชอบตามมาตรา 8 วรรคสามก่อนก็ได้ ตามความเหมาะสมของแต่ละกรณี

1.1.3.2 เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานรัฐมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั้นตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงไม่ได้รับความคุ้มครองตาม พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รวมถึงหน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 ทั้งนี้อาจมีหนังสือแจ้งให้ทราบถึงหนี้ที่เกิดจากการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าวเพื่อให้ดำเนินการชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ถ้าไม่มีการชำระต้องดำเนินการใช้สิทธิทางศาลที่มีเขตอำนาจต่อไป

การรายงานผลการสอบของคณะกรรมการไปยังผู้แต่งตั้งนั้น กรมบัญชีกลางได้กำหนดแบบรายงานการสอบสวน (สล.2) โดยรายงานความเห็นของคณะกรรมการต้องมีทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมถึงต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนในการใช้ดุลพินิจด้วย ทั้งนี้ความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือหน่วยงานของรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น (ข้อ 16)

1.1.4 การดำเนินการของผู้แต่งตั้ง เมื่อได้รับรายงานผลการสอบของคณะกรรมการสอบแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด โดยยังไม่ต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ และให้ส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ (เว้นแต่เป็นไปตามประกาศกระทรวงการคลังกรณีที่ไม่ต้องส่งให้ตรวจสอบ) โดยระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งเตรียมการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อไม่ให้ขาดอายุความสองปี สำหรับกรณีที่เป็นกระทรวงทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค เมื่อระยะเวลาล่วงไปหนึ่งปีหกเดือนนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการและยังไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ สำหรับกรณีราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เมื่อระยะเวลาล่วงไป



หนึ่งปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการและยังไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ (ข้อ 17)

เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้วให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังเมื่อมีคำสั่งแล้วให้ดำเนินการออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความ ในกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นว่าผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้นหรือต่างไปจากสำนวนที่ผู้แต่งตั้งส่งให้ตรวจสอบ ถ้ายังไม่มี การสอบเจ้าหน้าที่นั้นในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบมาก่อนให้ผู้แต่งตั้งส่งเรื่องให้คณะกรรมการทำการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่นั้นเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการ ถ้าผลของการวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งตรงกับความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ผู้นั้นรับผิดชอบแล้วรายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งรายงานให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นอีกครั้ง (ข้อ 18) สำหรับในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่สองหน่วยงานหรือหลายหน่วยงานให้ผู้แต่งตั้งร่วมกันในการวินิจฉัยสั่งการและลงลายมือชื่อร่วมกันก่อนส่งให้กระทรวงการคลังพิจารณาแต่การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ที่ได้รับความเสียหายตามมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.1.5 สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้น แบ่งออกเป็น 3 กรณี ดังนี้

1.1.5.1 เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอันไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ แม้ว่ากระทำโดยไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อธรรมดา ย่อมรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ถ้ามีการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันย่อมรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยหน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายใน 2 ปี ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.1.5.2 เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อธรรมดา ความรับผิดชอบเป็นอันปัดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.1.5.3 เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายเฉพาะจึงยกเว้นมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้ว่า “สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น



ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหยาารู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน” สำหรับคำว่า “วันที่หน่วยงานรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน” คือ วันที่ผู้แต่งตั้งมีการวินิจฉัยสั่งการโดยอาศัยข้อเท็จจริงจากรายงานผลของคณะกรรมการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.351/2559) เว้นแต่เป็นกรณีที่ปรากฏอย่างชัดแจ้งว่ามีการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบการนับอายุความเริ่มนับตั้งแต่ปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าว (ชนิสรา เกษโกวิท, 2564) ทั้งนี้ ถ้าความเสียหายดังกล่าวไม่จำเป็นต้องรายงานต่อกระทรวงการคลังตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2562 (หนังสือ กค 0415.1/ว 16 ลว. 15 มกราคม 2563) หัวหน้าหน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิเรียกร้อง คือ ถ้าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่สามารถออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 40 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจใช้สิทธิเรียกร้องโดยการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในอายุความสองปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งได้วินิจฉัยสั่งการหรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมิกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง กรณีที่ต้องรายงานความเสียหายให้กระทรวงการคลังทราบและไต่ถามระยะเวลาตามข้อ 17 วรรคห้า ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนครบกำหนดอายุความสองปีตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเสร็จให้ผู้แต่งตั้งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้อาจมีการแก้ไขจำนวนค่าสินไหมทดแทนความเสียหายถือว่าเป็นการแก้ไขคำสั่งทางปกครองเล็กน้อยไม่ต้องเพิกถอนหรือยกเลิกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคำสั่งเดิม ซึ่งคำสั่งดังกล่าวนี้แม้เกินระยะเวลาสองปีตามมาตรา 10 วรรคสอง ก็ไม่มีผลต่อความชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเมื่อมีการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความสองปีซึ่งเป็นลักษณะเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาลย่อมทำให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องสะดุดหยุดลงตามมาตรา 193/14 (5) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับแต่เวลาที่คำสั่งนั้นมีผลใช้ยันต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิด ดังนั้นเมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้ว ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในอายุความตามมาตรา 193/15 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 844/2557)

อย่างไรก็ตามสิทธิเรียกร้องดังกล่าวข้างต้นต้องอยู่ภายใต้อายุความอย่างยาว คือ สิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ถ้าเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องจากมูลละเมิดอันเป็นความผิดตามกฎหมายลักษณะอาญาย่อมบังคับตามมาตรา 448 วรรคสอง เช่น เจ้าหน้าที่เปียดบังทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 147 หรือการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาย่อมใช้อายุความอาญา



ที่ยาวกว่าตามมาตรา 95 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ประกอบกับมาตรา 51 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ ตามมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 2/2565 วางหลักไว้ว่า การออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือการฟ้องคดีต่อศาลต้องมีการบรรยายถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เป็นความผิดตามกฎหมายลักษณะอาญาอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะได้มีการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยการร้องทุกข์กล่าวโทษ หรือฟ้องคดีหรือไม่ก็ตาม

1.1.6 สิทธิเรียกร้องกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เสียชีวิตลง แบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

1.1.6.1 กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เสียชีวิตไปก่อนหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต้องบังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากหนี้ไม่ระงับไปด้วยความตายของลูกหนี้ เมื่อเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย กองมรดกของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบต่าง ๆ อันไม่ได้รับการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้ จึงตกแก่ทายาทตามมาตรา 1599 และมาตรา 1600 ดังนั้น ต้องบังคับตามอายุความมรดกตามมาตรา 1754 วรรคสาม และวรรคสี่ โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องโดยการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่หน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ และไม่เกินสิบปีนับแต่เมื่อเจ้าหน้าที่ตาย ถ้าหน่วยงานของรัฐยังไม่ทราบว่าตนมีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ที่ถึงแก่ความตายย่อมไม่อาจกล่าวได้ว่าหน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.103/2563) ทั้งนี้การใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวมิให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำความผิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 39/2562 มติที่ประชุมใหญ่) ซึ่งทายาทย่อมรับผิดชอบไม่เกินทรัพย์สินมรดกที่ตกทอดแก่ตนตามมาตรา 1601

1.1.6.2 กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ.ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ภายในอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง และเจ้าหน้าที่ได้ถึงแก่ความตายก่อนที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ครบถ้วน หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา 63/4 โดยดำเนินยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด ตามมาตรา 63/8 หรือถ้ามีเหตุขัดข้องไม่อาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งได้สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ

เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหายใช้สิทธิโดยการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจและศาลรับฟ้องแล้ว ห้ามมิให้ใช้มาตรการบังคับตามปกครองตามมาตรา 63/6 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ ไม่กระทบต่อการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองที่



เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปก่อนที่ศาลได้รับฟ้องคดี และให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองในส่วนนั้นต่อไปจนแล้วเสร็จ

1.2 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่นั้น การดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในกรณีที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตาม พรบ. ดังกล่าวนี สามารถดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 พฤศจิกายน 2539 (หนังสือ นร 0214/ว235 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2539) สำหรับขั้นตอนการดำเนินการให้นำข้อ 8 ถึงข้อ 20 ของระเบียบดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม (ข้อ 31) ดังนี้

1.2.1 เมื่อเจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้รายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น (ข้อ 31)

1.2.2 หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยให้นำข้อ 8 ถึงข้อ 12 มาบังคับใช้โดยอนุโลม

1.2.3 การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้นให้นำข้อ 13 ถึงข้อ 15 มาบังคับใช้โดยอนุโลม ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น โดยเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องชดเชยเต็มจำนวนก็ได้โดยให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ และให้มีการหักส่วนจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานร่วมถึงกรณีเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันกระทำละเมิดมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับเป็นไปตามมาตรา 8 แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.2.4 การดำเนินการของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เมื่อได้รับรายงานผลการสอบของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้นให้นำข้อ 16 ถึงข้อ 20 มาบังคับใช้โดยอนุโลม

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามข้อ 32-34 ของระเบียบดังกล่าวนี้ หรือถ้ามีการฟ้องคดีต่อศาลแต่ยังไม่มีแต่งตั้งคณะกรรมการให้รับดำเนินการแต่งตั้งโดยไม่ชักช้าและให้ประสานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเตรียมการต่อสู้คดี (ข้อ 35) ทั้งนี้ถ้าผู้แต่งตั้งเห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือได้รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการหรือได้รับทราบผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังเห็นว่า



ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ให้เรียกเจ้าหน้าที่มาเป็นคู่ความในคดี (ข้อ 36) ทั้งนี้ถ้าผลการพิจารณาของผู้แต่งตั้งเป็นที่สุดว่าเจ้าหน้าที่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่เรียกเจ้าหน้าที่มาเป็นคู่ความในคดีหรือถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลก่อนแล้ว หรือได้เรียกเจ้าหน้าที่มาเป็นคู่ความในคดีก่อนแล้วให้ผู้แต่งตั้งแจ้งพนักงานอัยการเพื่อแถลงต่อศาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่หลุดพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี (ข้อ 37) ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ดังกล่าวนี

1.2.5 สิทธิไล่เบี้ยหรือการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้ว แบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

1.2.5.1 เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อธรรมดา เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นอันพับต่อหน่วยงานของรัฐ

1.2.5.2 เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 โดยหน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. เดียวกัน หรือการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ถ้าหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งตามมาตรา 12 แต่เจ้าหน้าที่ไม่มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้

1.2.6 สิทธิไล่เบี้ยหรือการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้ว กรณีที่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย แบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

1.2.6.1 กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เสียชีวิตไปก่อน หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งไล่เบี้ย ต้องบังคับตามอายุความมรดกตามมาตรา 1754 วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องโดยการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่หน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้การใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวมิให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่เมื่อเจ้าหน้าที่ตาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 277/2563)

1.2.6.2 กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งไล่เบี้ยให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ภายในอายุความตามมาตรา 9 และเจ้าหน้าที่ได้ถึงแก่ความตายก่อนที่จะชดใช้ค่าสินไหม



ทดแทนได้ครบถ้วน หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทนายผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกตามมาตรา 63/4 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดตามมาตรา 63/8 แห่ง พ.ร.บ. ดังกล่าว หรือถ้ามีเหตุขัดข้องไม่อาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งได้สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหายใช้สิทธิโดยการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจและศาลรับฟ้องแล้ว ห้ามมิให้ใช้มาตรการบังคับตามปกครองตามมาตรา 63/6 แห่ง พ.ร.บ. เดียวกัน ทั้งนี้ ไม่กระทบต่อการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปก่อนที่ศาลได้รับฟ้องคดี และให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองในส่วนนั้นต่อไปจนแล้วเสร็จ

2. การอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่ากระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือกระทำความผิดต่อบุคคลภายนอก เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบแล้วเสนอความเห็นต่อผู้แต่งตั้ง ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เสียหายสามารถออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นถ้าเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยต้องแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายซึ่งกรณีนี้ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดจึงต้องเป็นไปตามมาตรา 44 และมาตรา 45 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ยังต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังซึ่งเป็นไปตามข้อ 18 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 กำหนดว่า เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้วให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ ดังนั้นหน่วยงานจึงต้องออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และเมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ย่อมต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังด้วย ซึ่งหากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของหน่วยงานของรัฐแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว หน่วยงานต้องเพิกถอนคำสั่งเดิมทั้งหมดหรือบางส่วน แล้วแต่กรณี (คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1350/2561) ดังนั้นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงอาจรอการตรวจสอบจากกระทรวงการคลังก่อน เว้นแต่มีความจำเป็นถ้าไม่ดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดจะเกิดความเสียหายแก่ราชการ

ซึ่งการกำหนดให้ผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ดังที่กล่าวมาข้างต้นอาจขัดหรือแย้งต่อมาตรา 46 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่สามารถพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็น



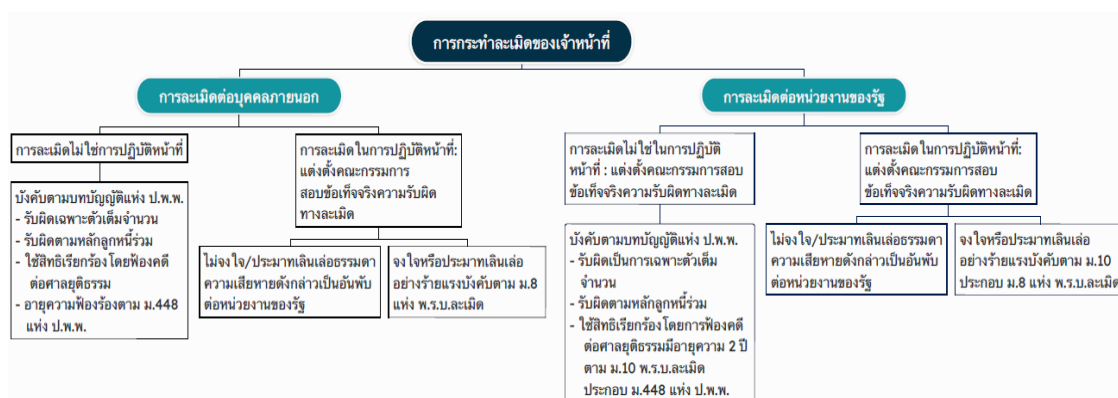
ปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายหรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้การที่ผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังดังกล่าวทำให้เป็นการอุทธรณ์ที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถใช้ขั้นตอนภายในฝ่ายปกครองเพื่อปกป้องสิทธิของตนเองเป็นเพียงขั้นตอนเพื่อให้ใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนั้น ควรมีการแก้ไขกฎหมายให้สิทธิในการฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลปกครองหรือให้มีลักษณะเป็นอุทธรณ์เพื่อเลือกตั้งเช่นมาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

สรุป

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เมื่อกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลภายนอกย่อมได้รับความคุ้มครองตาม พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ถ้าเป็นการกระทำโดยไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อธรรมดาย่อมตกเป็นอันพับต่อหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่จะเป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หน่วยงานของรัฐจึงมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการละเมิดนั้นได้โดยไม่จำเป็นต้องชดใช้เต็มจำนวนสามารถหักส่วนแห่งความรับผิดได้ รวมถึงไม่นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ซึ่งสามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดนั้นได้ เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ผู้เสียหายไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐได้โดยต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ ในกรณีเจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาผ่อนผันตามความเหมาะสมและต้องไม่ดำเนินคดีล้มละลายแก่เจ้าหน้าที่เว้นแต่เกิดจากการประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงเพื่อไม่ให้หน่วยงานของรัฐได้รับการชำระหนี้

สรุปองค์ความรู้

จากที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สามารถสรุปเป็นองค์ความรู้ได้ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 แสดงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

จากแผนภาพที่ 1 จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับความคุ้มครองตาม พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ต่อเมื่อเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจติที่ 1350/2561. การออกคำสั่งให้พนักงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีที่ผู้ออกคำสั่งเคยเป็นประธานกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมาก่อน. สืบค้น 30 พฤษภาคม 2567. จาก https://comment.ocs.go.th/main/download/dlf/pdf/1350_2561.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.10/2552. สืบค้น 25 พฤษภาคม 2567. จาก <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2548/01012-480131-1f-520205-0000061775.pdf>.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 844/2557. สืบค้น 25 พฤษภาคม 2567. จาก <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2556/01013-560182-2f-571224-0000541907.pdf>.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.351/2559. สืบค้น 25 พฤษภาคม 2567. จาก <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2554/01012-541300-1f-590511-0000573551.pdf>.



- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 39/2562 (มติที่ประชุมใหญ่). สืบค้น 25 พฤษภาคม 2567. จาก <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2558/01013-580025-2f-620321-0000637383.pdf>.
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 434/2556. สืบค้น 25 พฤษภาคม 2567. จาก <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2553/01013-530589-2f-560702-000120166.pdf>.
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 277/2563. สืบค้น 25 พฤษภาคม 2567. จาก <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2560/01013-600103-2f-630824-0000663747.pdf>.
- ชนิสรา เกษโกวิท. (2564). เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ต้องรับผิดชอบอย่างไร?. สรรพการสาส์น, 68(7), 43-54.
- ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ. ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศและงานทั่วไป เล่มที่ 37 ตอนพิเศษ 10 ง วันที่ 13 มกราคม 2563.
- พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2541). กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 28(2), 375.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2553). แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ : กรณีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ. กรุงเทพมหานคร: พี.เพรส.
- หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0214/ว 23 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2539. เรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. สืบค้น 25 พฤษภาคม 2567. จาก <https://legal.ops.moc.go.th/th/content/category/detail/id/110/iid/3853>.