

ปัญหาการใช้ดุลพินิจของกระทรวงการคลังในการตรวจสอบค่าเสียหาย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

อนันต์ วงศ์นิลจันทร์*

ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง การใช้ดุลพินิจ และการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของกระทรวงการคลังในการตรวจสอบค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งความเห็นของกระทรวงการคลังในฐานะองค์กรฝ่ายปกครองผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบมีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งตามความเห็นดังกล่าว แต่กระทรวงการคลังเองยังใช้ดุลพินิจไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากการศึกษาพบว่า ในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ต้องปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อหน่วยงานของรัฐ แต่ถ้าผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดปรากฏว่า ไม่ทราบสาเหตุแห่งความเสียหายและไม่รู้ตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย กรณีดังกล่าวจึงไม่อาจเชื่อได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ถูกออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นผู้กระทำละเมิด จึงไม่อาจใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เรียกให้เจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐผู้เสียหายได้ สำหรับการกำหนดสัดส่วนความรับผิดแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐนั้น ต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หน่วยงานของรัฐต้องใช้ดุลพินิจในการกำหนดจำนวนค่าเสียหายโดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งละเมิด ความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ไม่ต้องให้ใช้เต็มจำนวนความเสียหายก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ใช้อำนาจกลับไม่ยอมใช้ดุลพินิจที่กฎหมายมอบหมายไว้ และเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่จนเต็มจำนวนความเสียหาย ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างสุจริต ส่วนในเรื่องการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการออกคำสั่งทางปกครองทั่วไป คือ ต้องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อน

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ออกคำสั่ง แล้วหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งโดยปกติหากผู้รับคำสั่งไม่พอใจก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นก่อนฟ้องคดี แต่การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองนี้ถือว่าได้ผ่านการตรวจสอบจากองค์กรฝ่ายปกครองที่มีอำนาจตรวจสอบโดยเฉพาะ หากให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองอีกก็จะทำให้หน่วยงานของรัฐที่ถูกตรวจสอบสามารถยกเลิกเพิกถอนผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังได้ นอกจากนี้ก็จะเป็นช่องทางให้มีการออกคำสั่งช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดให้ไม่ต้องรับผิด อันไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ผู้เขียนจึงเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้ กรณีการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ถือเป็นข้อผิดพลาดอย่างร้ายแรงและเป็นที่น่ารำคาญอย่างชัดแจ้ง ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นโมฆะ ผู้มีส่วนได้เสียสามารถยกขึ้นกล่าวอ้างความเป็นโมฆะได้ หากปรากฏในชั้นก่อนออกคำสั่ง ให้หน่วยงานของรัฐเสนอกระทรวงการคลังเพื่อทบทวนความเห็นได้ สำหรับการกำหนดสัดส่วนความรับผิดนั้น ให้แก้ไขเนื้อหาในหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0406.2/ว. 66 ลงวันที่ 25 กันยายน 2550 ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยให้อัตราส่วนความรับผิดที่กระทรวงการคลังกำหนดขึ้นเป็นเพียงตัวอย่างเปรียบเทียบเท่านั้น ต้องไม่เป็นการขึ้นนำการใช้ดุลพินิจให้ต้องกำหนดตามอัตราดังกล่าวโดยเฉพาะ ส่วนคำสั่งที่ออกตามความเห็นของกระทรวงการคลังนั้น ถือว่าผ่านขั้นตอนที่ได้รับการตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองจากองค์กรฝ่ายปกครองแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองซ้ำอีก หากเห็นว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้เลย โดยให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ว่า ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์

1. บทนำ

เดิมการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐผู้เสียหาย หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นต้องยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลเท่านั้น ซึ่งศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้กระทำละเมิดและจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐหรือไม่ แต่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกมาใช้บังคับ ได้มีบทบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายสามารถออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยไม่ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาล การวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำละเมิดและต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ย่อมเป็นอำนาจของหน่วยงานของรัฐผู้เสียหาย โดยกระทรวงการคลังเข้ามาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและความเห็นของหน่วยงานของรัฐอีกชั้นหนึ่ง และความเห็นของกระทรวงการคลังมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติ

ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดุลพินิจของกระทรวงการคลังย่อมมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการกำหนดจำนวนค่าเสียหายและกำหนดตัวผู้รับผิดชอบ จึงควรมีการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของกระทรวงการคลังให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและรวดเร็ว

2. แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง และการตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

2.1 หลักการกระทำทางปกครอง

ในการดำเนินกิจการทางปกครองนั้น องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องมีเครื่องมือในการปฏิบัติภารกิจอันเป็นการบริการสาธารณะให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวปรากฏเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองประเภทต่าง ๆ การกระทำทางปกครองไม่ใช่การกระทำของเอกชน แต่เป็นการกระทำของรัฐที่ใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่โดยผ่านบุคคลธรรมดาที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่ ไม่ใช่กระทำในฐานะส่วนตัว และเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์มหาชน การกระทำของรัฐดังกล่าวต้องไม่ใช่การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางตุลาการ หรือการกระทำทางรัฐบาล และการกระทำนั้นมีลักษณะของการกระทำที่กำหนด ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน หรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ของประชาชน การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย การจะบอกได้ว่าการกระทำทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การกระทำดังกล่าวจะต้องสามารถถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่นได้

2.2 ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือกว่าเอกชนในฐานะผู้ใช้อำนาจมหาชน เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคมและประโยชน์สาธารณะ การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งการให้บทบัญญัติของกฎหมายมีลักษณะตายตัวก็จะเสมือนเป็นการตีกรอบ ทำให้การบริการสาธารณะไม่อาจบรรลุผลได้ตามที่ควรจะเป็น จึงเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองมีอิสระในการตัดสินใจออกมาตรการต่าง ๆ ได้ ซึ่งแตกต่างจากอำนาจผูกพัน ที่กฎหมายบัญญัติไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้นแล้ว องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นจะต้องออกคำสั่งโดยมีเนื้อความตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ในทางกฎหมายแม้จะยอมให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจเลือกที่จะตัดสินใจได้ แต่การตัดสินใจนั้นก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจดุลพินิจตามอำเภอใจ

2.3 หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

การกระทำทางปกครองทุกประเภทตกอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย สำหรับนิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองนั้น จะมีกระบวนการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายที่ชัดเจนกว่า

การกระทำทางปกครองประเภทอื่น โดยวิธีการในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองแยกพิจารณาได้เป็นสองขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง เริ่มตั้งแต่การที่ฝ่ายปกครองคิดตระเตรียม เรื่อยไปจนถึงมีคำสั่งทางปกครองเพื่อให้คำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้น การควบคุมก่อนออกคำสั่งทางปกครองนี้ ยังรวมถึงการพิจารณาถึงความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองด้วย ขั้นตอนที่สอง หลังออกคำสั่งทางปกครอง เป็นกรณีที่มีคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นแล้ว จึงต้องพิจารณาถึงความสมบูรณ์ของตัวคำสั่ง หากคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายระดับสูง มีข้อผิดพลาดอย่างร้ายแรงและเป็นที่น่ารังเกียจอย่างแรงกล้า ที่แม้แต่วิญญูชนที่ไม่ได้มีการศึกษาทางนิติศาสตร์พิจารณาแล้ว ก็ตอบได้ว่าคำสั่งทางปกครองผิดพลาดอย่างแรงกล้า ถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เกิดขึ้นเลย หรืออาจเรียกได้ว่าคำสั่งนั้นตกเป็นโมฆะ ผู้มีส่วนได้เสียอาจหยิบยกความเป็นโมฆะขึ้นกล่าวอ้างได้เสมอ แม้คู่กรณีจะไม่ได้กล่าวอ้างไว้ ศาลปกครองหรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองอื่นก็อาจยกประเด็นเกี่ยวกับความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครองขึ้นพิจารณาเอง และพิพากษาแสดงความเสียเปล่าของคำสั่งทางปกครองนั้นได้ แต่ไม่จำเป็นต้องเพิกถอนเพราะถือว่าไม่มีคำสั่งทางปกครองนั้นอยู่เลย ถ้าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ยังคงสมบูรณ์อยู่ คำสั่งทางปกครองนั้นมีผลใช้บังคับจนกว่าจะถูกยกเลิกหรือเพิกถอน หากบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเห็นว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย บุคคลนั้นจะต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยหลักแล้วการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองกระทำได้โดยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และการฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

2.4 มาตรการเยียวยาทางปกครอง

เมื่อฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว อาจมีกรณีที่คำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม เช่นนี้คู่กรณีอาจใช้วิธีการเยียวยาโดยการอุทธรณ์หรือโดยทางศาลก็ได้ การอุทธรณ์เป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครองหลังจากที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว การกำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองก็เพื่อเป็นการระงับข้อพิพาทในเบื้องต้น ทำให้ฝ่ายปกครองได้ทำการตรวจสอบพิจารณาทบทวนการกระทำของตนว่า เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ รวมถึงการพิจารณาถึงความเหมาะสมในการกระทำนั้น ๆ ด้วย เพื่อทราบถึงข้อบกพร่องและทำการแก้ไขในสิ่งที่ผิดพลาด หากผู้รับคำสั่งทางปกครองยังไม่พอใจผลการพิจารณาคำอุทธรณ์ก็สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ซึ่งการเยียวยาโดยทางศาลนั้น ศาลจะมุ่งที่ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ไม่อาจก้าวเข้าไปใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองในการตรวจสอบความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองได้

3. หลักเกณฑ์การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของต่างประเทศและของไทย

3.1 ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

หน่วยงานของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เฉพาะการละเมิดอันเกิดจากการกระทำส่วนตัวหรือจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ หากเป็นการกระทำละเมิดร่วมกันของเจ้าหน้าที่หลายคนจะไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อน แต่การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนี้ไม่ใช้กับการกระทำละเมิดและการทบทวนสัญญาทางปกครอง แม้หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดสำหรับกรณีที่มีบุคคลเกี่ยวข้องสามฝ่าย คือ ผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐ หากเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งไม่เห็นด้วยก็สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้เลย เพราะไม่มีกฎหมายบังคับให้ต้องอุทธรณ์ก่อน แต่ถ้าเป็นการยื่นฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไปก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดี

3.2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

หน่วยงานของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เฉพาะการละเมิดอันเกิดจากการกระทำส่วนตัวหรือจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ และผู้เสียหายได้ใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐแล้ว แต่จะนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่หลายคน ส่วนการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม สำหรับการยื่นฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติให้ไม่ต้องอุทธรณ์ หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูง หรือเป็นบุคคลที่สามที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

3.3 ประเทศไทย

หน่วยงานของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เฉพาะการละเมิดอันเกิดจากการกระทำส่วนตัวหรือจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่หลายคน คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐผู้เสียหายถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นก่อน

4. วิเคราะห์ปัญหาการใช้ดุลพินิจของกระทรวงการคลังในการตรวจสอบ ค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

4.1 ปัญหาการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของ รัฐกรณีไม่ทราบสาเหตุแห่งความเสียหายและไม่รู้ตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย

การกระทำละเมิดจะต้องมีการกระทำโดยผิดกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่
ผู้เสียหาย ทั้งนี้ ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อไม่ทราบสาเหตุแห่ง
ความเสียหายและไม่รู้ตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย จึงไม่ถือว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิด และไม่ต้อง
ด้วยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่จะออก
คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ หากมีการออกคำสั่งทาง
ปกครองตามกรณีดังกล่าวย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดอย่างชัดเจน เสมือนไม่มีคำสั่ง
ทางปกครองอยู่เลย

4.2 ปัญหาการกำหนดสัดส่วนความรับผิดให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

การกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่จะต้องชดใช้แก่หน่วยงานของรัฐนั้น
จะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี ถ้าการกระทำ
ละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม
ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย โดยไม่ต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้
ทั้งนี้ ตามมาตรา 8 วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายบังคับให้ใช้ดุลพินิจ แต่การออกหลักเกณฑ์ตาม
หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0406.2/ว. 66 ลงวันที่ 25 กันยายน 2550 มีลักษณะ
ขึ้นากการใช้ดุลพินิจในการกำหนดสัดส่วนความรับผิดให้เป็นไปตามจำนวนที่กระทรวงการคลัง
กำหนดไว้ก่อนล่วงหน้า มุ่งประสงค์ที่จะให้หน่วยงานของรัฐได้รับชดใช้เต็มจำนวนความเสียหาย
เสมือนเป็นการไม่ใช้ดุลพินิจ และขัดต่อเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

4.3 ปัญหาการควบคุมการใช้ดุลพินิจของกระทรวงการคลังในการตรวจสอบ ค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ความเห็นของกระทรวงการคลังในการตรวจสอบค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติความ
รับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีลักษณะเป็นความเห็นผูกพันให้หน่วยงานของรัฐ
ต้องออกคำสั่งตามหรือใช้เป็นแนวทางในการออกคำสั่ง ถือว่ากระบวนการและเนื้อหาของคำสั่ง
ทางปกครองได้รับการตรวจสอบจากองค์กรภายในฝ่ายปกครองแล้ว หากให้มีการอุทธรณ์คำสั่ง
ทางปกครองอีกก็จะทำให้องค์กรผู้ถูกตรวจสอบมีอำนาจเหนือกว่าองค์กรผู้ตรวจสอบในการแก้ไข
เปลี่ยนแปลงคำสั่งที่ออกตามความเห็นผูกพันนั้นได้ จึงควรให้มีการยื่นฟ้องเพิกถอนคำสั่งต่อศาล

ปกครองได้เลย โดยความเห็นของกระทรวงการคลังแม้ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นส่วน
เนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง จึงถือว่ากระทรวงการคลังมีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการก่อ
ความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองสามารถรับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้อง
กระทรวงการคลังไว้พิจารณาได้

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาที่ได้กล่าวไปข้างต้น จึงขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

1) ปัญหาการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ
กรณีไม่ทราบสาเหตุแห่งความเสียหายและไม่รู้ตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย เห็นว่า ก่อนออกคำสั่ง
ทางปกครอง ถ้ากระทรวงการคลังมีความเห็นให้เรียกเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่า
สินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ หากหน่วยงานของรัฐที่เสียหายไม่เห็นด้วยก็ให้เสนอ
กระทรวงการคลังทบทวนความเห็นใหม่ แต่ถ้ามีการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้กระทำ
ละเมิดให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ ผู้มีส่วนได้เสีย
สามารถยกขึ้นกล่าวอ้างถึงความเสียหายเปล่าได้ตลอดเวลา

2) ปัญหาการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน เห็นว่า
ให้แก้ไขเนื้อหาในหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0406.2/ว. 66 ลงวันที่ 25 กันยายน
2550 โดยให้มีหลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนความเสียหายและการหักส่วนความรับผิดชอบตามที่
บัญญัติไว้ในมาตรา 8 วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวคือ ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม
ในแต่ละกรณี หากการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบ
การดำเนินงานส่วนรวม ก็ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย เมื่อเหลือจำนวนความ
เสียหายเพียงใดจึงกำหนดเป็นอัตราส่วนที่จะต้องรับผิดชอบ โดยแนวทางการกำหนดอัตราส่วนความ
รับผิดชอบนั้น ให้กำหนดในลักษณะเป็นการยกตัวอย่างเท่านั้น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจ
พิจารณาข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องในการกำหนดอัตราส่วนความรับผิดชอบ

3) ปัญหาการควบคุมการใช้ดุลพินิจของกระทรวงการคลังในการตรวจสอบค่าเสียหาย
ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เห็นว่า ให้มีการแก้ไข
เพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติ
ว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา 12 หากเจ้าหน้าที่
ผู้รับคำสั่งดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับคำสั่ง ก็ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่
วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่ง”

ส่วนการฟ้องกระทรวงการคลังนั้น ศาลปกครองสามารถอ้างเหตุที่กระทรวงการคลังใน
ฐานะผู้ทำความเห็นซึ่งเป็นเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง เป็นผู้ร่วมกับหน่วยงานของรัฐผู้ออก
คำสั่งในการก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง เพื่อรับคำฟ้องใน

ส่วนที่ฟ้องกระทรวงการคลังเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2540). *ความชอบด้วยกฎหมาย ความไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผลบังคับ ของคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน. รวบรวมความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล.* กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน.* กรุงเทพฯ: แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ขวัญชัย สัตนสว่าง. (2542). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ (พิมพ์ครั้งที่ 4).* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

จีต เศรษฐบุต. (2523) *หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด. (พิมพ์ครั้งที่ 2)* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.* กรุงเทพฯ: จีรัชการพิมพ์.

นัยนา เกิดวิชัย พันตำรวจโทหญิง. (2541). *กฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 1)* กรุงเทพฯ: พัทธ์กษอักษร.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี.* กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ไพจิตร ปุญญพันธุ์. (2522). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด. (พิมพ์ครั้งที่ 4)* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มานิตย์ จุมปา. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1 (พิมพ์ครั้งที่ 3).* กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2).* กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป. (พิมพ์ครั้งที่ 1)* กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2539). *หลักกฎหมายปกครอง: การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครอง โดย องค์กรตุลาการ. โครงการอบรมนักกฎหมายกฤษฎีกา รุ่นที่ 1 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.*

ศักดิ์ สอนงชาติ. (2540). คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการละเมิด.
(พิมพ์ครั้งที่ 4) กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
สำนักงานศาลปกครอง. (2547). หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: cursสภาลาดพร้าว.

บทความ

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์. (2529). “ความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.” วารสาร
กฎหมายปกครอง, เล่ม 5, 278.
บรรเจิด สิงคะเนติ. (2542). “เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน.” วารสารนิติศาสตร์,
เล่ม 29, 282-284.
เพ็ญศรี วงศ์เสรี. (2548). “คำสั่งทางปกครองทั่วไปในระบบกฎหมายเยอรมัน.”
วารสารวิชาการศาลปกครอง, เล่ม 5, 42-43.
โกคิน พลกุล. (2524). “รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง.” วารสารนิติศาสตร์, เล่ม 12,
41-50.
โกคิน พลกุล. (2527). “คดีปกครองในฝรั่งเศส.” วารสารอัยการ, เล่ม 7, 76.
วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2538). “ข้อพิจารณาเปรียบเทียบองค์การวินิจฉัยคดีปกครองของสาธารณรัฐ
ฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.” วารสารนิติศาสตร์, เล่ม 25, 720.

รายงานการวิจัย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2549). การเรียกค่าเสียหายในคดีปกครอง: ศึกษากรณีตาม
มาตรา 16 และมาตรา 17 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์
ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

วิทยานิพนธ์

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2531). องค์การและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่าย
ปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ).
กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
รุ่งธรรม พุ่มเล็ก. (2542). ความรับผิดชอบทางแพ่งของฝ่ายปกครองในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะ
กรณีความรับผิดทางละเมิด (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ). กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

อัจฉรา จงสิทธิมหากุล. (2550). การอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหม
ทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539: ศึกษา
เฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ปกรณ์ นิลประพันธ์. (2546). สารสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. สืบค้น 30 เมษายน 2557 จาก
<http://www.lawreform.go.th>.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

เอกสารอื่นๆ

คำพิพากษาฎีกาที่ 1201/2502.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 456/2550.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 37/2554.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 518/2550.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). การกระทำทางปกครอง. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตร
พนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1 (อัดสำเนา).

วิสูตร วัจนะเสถียรกุล. (2547). ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองและการฟ้องคดี
เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง. (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ).
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.