



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองเพื่อจัดบริการสาธารณะอาจก่อให้เกิดความเสียหาย ดังเช่นกิจกรรมอื่นๆ ทั่วไป เดิมฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายเป็นสิ่งที่คู่เคียงกับ ความเป็นอธิปไตยของรัฐ โดยเฉพาะประเทศที่ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งถือหลัก The king can do no wrong ในการบริหารประเทศยอมรับหลักความไม่รับผิดชอบของฝ่ายปกครองอย่าง เด็ดขาด เอกชนผู้เสียหายไม่อาจฟ้องฝ่ายปกครองให้รับผิดชอบได้ ต่อมา หลักดังกล่าวผ่อนคลายความ เข้มงวดลง โดยการฟ้องฝ่ายปกครองเป็นจำเลยจะต้องได้รับความยินยอมจากพระมหากษัตริย์ก่อน แนวคิดดังกล่าวปรากฏในช่วงครึ่งแรกของศตวรรษที่ 19 ของฝรั่งเศสและก่อนเปลี่ยนแปลงการ ปกครอง พ.ศ. 2475 ของไทย

ต่อเมื่อรัฐทั้งหลายเข้าสู่ระบบรัฐเสรีนิยม ฝ่ายปกครองจำกัดบทบาทของตนเองจึงไม่ก่อให้ ก่อให้เกิดความเสียหายมากนัก เริ่มมีการยอมรับและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น ฝ่ายปกครองจึงต้องปรับบทบาทจากผู้สั่งการมาเป็นผู้กำกับดูแล รับผิดชอบสิทธิเสรีภาพของประชาชน หากการกระทำของฝ่ายปกครองก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชน ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ความตื่นตัวเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองของไทยเริ่มเมื่อมีการ ประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในปี พ.ศ. 2468 กำหนดให้กระทรวงและกรมเป็น ทบวงการเมือง ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลอื่น แต่ส่วนราชการยังมีอภิสิทธิ์ที่จะไม่ยอมมาเป็นจำเลยในศาลได้ กระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 อำนาจในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน ส่วนราชการจะปฏิเสธไม่มาเป็น จำเลยในศาลอีกไม่ได้ ศาลจะพิจารณาความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์ ลักษณะละเมิด นอกจากนี้ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองจะถูก กำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรีและหนังสือเวียนเป็นรายกรณี ในปี พ.ศ. 2503 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติ เห็นชอบให้ใช้ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง เป็นระเบียบปฏิบัติซึ่งเป็นการ รวบรวมและวางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองให้เป็นระบบเดียวกัน

แม้ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งจะเป็นการรวบรวมหลักเกณฑ์และ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่กระจัดกระจายอยู่ตามหนังสือเวียนต่างๆ เพื่อให้ส่วนราชการปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกันก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากระเบียบดังกล่าว กำหนดไว้เพียง 4 ข้อ รายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติอื่นๆ จึงต้องกำหนดโดยหนังสือเวียน เช่นกัน

การพิจารณาความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่แบ่งแยกการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือการกระทำละเมิดส่วนตัว ทำให้ข้าราชการต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นส่วนตัว ไม่ว่าจะกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และหากส่วนราชการได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายแล้วก็สามารถนำมาฟ้องไล่เบี้ยข้าราชการผู้กระทำละเมิดได้เต็มจำนวน อีกทั้ง อายุความการฟ้องไล่เบี้ยมิได้กำหนดไว้โดยเฉพาะจึงให้อายุความทั่วไปสิบปีซึ่งเป็นภาระแก่ข้าราชการ ข้าราชการจึงไม่กล้าตัดสินใจและปฏิบัติงานอย่างเต็มประสิทธิภาพ ยกเว้นบางส่วนราชการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของข้าราชการในสังกัดไว้ว่า ข้าราชการจะต้องรับผิดชอบเมื่อก่อให้เกิดความเสียหายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในหมู่ข้าราชการ นอกจากนี้ หากข้าราชการร่วมกันกระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม โดยไม่มีการแบ่งส่วนความรับผิดชอบ จึงเกิดแนวคิดในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้น

ในชั้นยกร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ได้มีการศึกษาถึงรูปแบบความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law และ Common Law โดยพิจารณาถึงข้อดีข้อเสียและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. จึงร่างขึ้นโดยมีหลักการสำคัญ ซึ่งส่วนใหญ่จะนำมาจากกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองของฝรั่งเศส คือ เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบเฉพาะกรณีกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเฉพาะส่วนของตนโดยไม่นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ หน่วยงานของรัฐจะต้องหักส่วนความรับผิดชอบของตนออกด้วย และหากเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐไว้รับผิดชอบ จะฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรงไม่ได้ แต่บางส่วนก็มิได้มีความคล้ายคลึงกับแนวคิดของฝรั่งเศส เช่น กรณีเขตอำนาจศาลในคดีละเมิดทางกายภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ตามแนวคิดของฝรั่งเศสคดีดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เนื่องจากพิจารณาตามความสัมพันธ์ของหน่วยงานกับเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นความสัมพันธ์กันตามกฎหมายมหาชน แต่แนวคิดของไทยเขตอำนาจศาลในคดีละเมิดเป็นไปตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยแบ่งแยกคดีละเมิดทางปกครองซึ่งเป็นการกระทำละเมิดจากการใช้อำนาจทางปกครอง หรือจากกฎคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง และคดีละเมิดทางกายภาพซึ่งเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวร่างกายทางกายภาพไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองดังนั้น แม้เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ก็อาจอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมได้ ส่วนการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำละเมิดที่มีใช่เป็นการปฏิบัติในหน้าที่เป็นการพิจารณาแบ่งแยกบทกฎหมายที่ใช้บังคับ โดยการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จะบังคับตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และตามมาตรา

10 พรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้การกระทำละเมิดที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่สำหรับหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองของฝรั่งเศสสร้างขึ้นจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง โดยคำนึงถึงแนวนโยบายและคำวินิจฉัยของศาลปกครองเป็นหลัก เพราะแม้การกระทำละเมิดนั้นจะมีลักษณะเป็นการกระทำโดยส่วนตัว แต่หากมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐและการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานก็ต้องร่วมรับผิดชอบและศาลปกครองก็มีอำนาจวินิจฉัยเนื่องจากเป็นนโยบายในการให้หลักประกันแก่ผู้เสียหายว่าจะได้รับการเยียวยาแก้ไข ยกเว้นในกรณีที่เห็นได้ชัดว่าเป็นเจตนาส่วนตัวของเจ้าหน้าที่อย่างแท้จริง ซึ่งจะบังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม

การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองของฝรั่งเศส ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์กันตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็รับแนวคิดในส่วนนี้มาบัญญัติไว้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกแล้วหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ศาลปกครอง และนักกฎหมายบางท่าน ได้พิจารณาและมีความเห็นตรงกันว่าคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตาม หน่วยงานของรัฐอาจใช้การบังคับทางปกครอง ยึดอายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่เพื่อขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้ได้

ข้อเสนอแนะ

เมื่อเปรียบเทียบคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกับนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้วจะเห็นได้ว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐ อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง แม้ว่าในกรณีนี้จะเป็นการออกคำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานแต่ก็ถือว่าเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อออกสู่ภายนอก เนื่องจากการใช้สิทธิไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะกระทำได้เฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งก็ถือได้ว่าเจ้าหน้าที่กระทำในฐานะส่วนตัว ดังนั้น คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินจึงไม่เป็นมาตรการ

ภายในหน่วยงานซึ่งไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง กระบวนการออกคำสั่งและการบังคับตามคำสั่งย่อมอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ข้อดีของการที่คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองได้แก่

1. เมื่อความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐเป็นความสัมพันธ์กันตามกฎหมายมหาชน พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีอำนาจสั่งการเหนือเจ้าหน้าที่ตามสายงานบังคับบัญชาและการพิจารณาความเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานราชการย่อมต้องให้เจ้าหน้าที่ด้วยกันเป็นผู้พิจารณาและคำนวณค่าเสียหาย เนื่องจากเป็นผู้ปฏิบัติงานจริงย่อมมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ นอกจากนี้ การพิจารณาค่าสินไหมทดแทนต้องหักส่วนแห่งความรับผิดของหน่วยงานของรัฐออกด้วย และเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะส่วนของตนซึ่งสร้างความเป็นธรรมให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

2. การกำหนดให้คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นคำสั่งทางปกครองมีข้อดีเนื่องจากเมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองย่อมอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองและผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เห็นได้ว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนย่อมได้รับตรวจสอบความถูกต้องและความชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการบังคับใช้คำสั่งทางปกครองดังกล่าว

3. เนื่องจากคดีละเมิดมีอายุความเพียงสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การพิจารณาเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต้องกระทำอย่างรวดเร็วและมีความรอบคอบ การพิจารณาให้คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองเมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานของรัฐย่อมใช้การบังคับทางปกครองยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเพื่อชำระค่าสินไหมทดแทนได้โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลก่อน การบังคับทางปกครองมีความรวดเร็วและหน่วยงานของรัฐมีโอกาสได้รับชำระหนี้มากกว่ารอกระบวนการพิจารณาของศาลซึ่งใช้เวลานานในการพิจารณาพิพากษา อาจทำให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่มีเหลือพอชำระค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ได้รับชำระค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานย่อมได้รับความเสียหายจากการที่ได้รับชำระค่าสินไหมทดแทนไม่ครบถ้วนหรือไม่ได้รับชำระค่าสินไหมทดแทน

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐประสบปัญหาเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติกรณีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครอง ได้แก่

1. ในกรณีเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันกระทำละเมิด ต่อมาเจ้าหน้าที่คนหนึ่งออกจากราชการ หรือกรณีเจ้าหน้าที่ร่วมกับบุคคลธรรมดากระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพื่อออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่ออกจากราชการหรือบุคคลธรรมดาใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เนื่องจากมิได้มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ทำให้การดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง แต่ในส่วนของผู้กระทำละเมิดนั้น หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่โดยที่การกระทำกรรมเดียวกันควรต้องพิจารณาในรูปแบบเดียวกันเพื่อความเป็นธรรมหน่วยงานของรัฐจึงต้องเลือกใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งพ้นจากสถานะความเป็นเจ้าหน้าที่ ไม่อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เป็นการพิจารณาความในลักษณะการจำกัดการใช้บังคับกฎหมาย ซึ่งทำให้กฎหมายไร้ประสิทธิภาพและอาจสร้างปัญหาในภายหลัง จึงควรพิจารณาถึงสถานะของเจ้าหน้าที่ในขณะกระทำละเมิดจะมีความเหมาะสมมากกว่า ซึ่งหากขณะกระทำละเมิดเจ้าหน้าที่ดังกล่าวยังคงรับราชการอยู่ แม้ภายหลังจะออกจากราชการไปแล้วก็สามารถดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ได้ ดังนั้น ในกรณีดังกล่าวจึงยังคงมีปัญหาเพียงกรณีเจ้าหน้าที่ร่วมกับบุคคลภายนอกกระทำละเมิด

2. ในทางปฏิบัติกรณีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครอง หากสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนขาดอายุความ ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่อาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ จึงต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ศาลออกคำสั่งซึ่งเป็นแนวทางแก้ไขปัญหในปัจจุบัน แต่ก็อาจประสบปัญหากรณีพนักงานอัยการไม่ฟ้องคดีให้เนื่องจากพิจารณาว่า หน่วยงานของรัฐสามารถเยียวยาความเสียหายโดยการใช้การบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้อยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะมาขอใช้สิทธิทางศาล

3. ในส่วนของการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งการบังคับให้ชำระหนี้เงินในชั้นยกร่างกฎหมายได้เทียบเคียงมาจากกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมัน ซึ่งความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและไม่มีขั้นตอนในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงไม่มีกรณีที่จะใช้การบังคับทางปกครองต่อคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และหนี้เงินในกรณีนี้ไม่รวมถึงค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด อีกทั้ง ตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่าการบังคับทางปกครองไม่ใช่แก่เจ้าหน้าที่ด้วยกัน ซึ่งมาจากหลักกฎหมายว่า ทรัพย์สินของทางราชการไม่อยู่ภายใต้การบังคับคดีมิใช่กรณีการบังคับทางปกครองต่อคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งการพิจารณา

ว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเป็นกรณีที่ถูกหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นการพิจารณาเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันเท่านั้น มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่อย่างใด อีกทั้ง หน่วยงานยังไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากขาดบุคลากรและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน

4. ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลเนื่องมาจากความไม่สอดคล้องกันระหว่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยที่หลักการพิจารณาความรับผิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พิจารณาจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งหากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ โดยจะฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงไม่ได้ แต่หากไม่ใช้การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวจะฟ้องให้หน่วยงานร่วมรับผิดชอบไม่ได้ และบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีหลักการในการกำหนดเขตอำนาจศาลปกครองในการพิจารณาคดีละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) โดยพิจารณาจากลักษณะของการกระทำละเมิด หากเป็นการใช้อำนาจทางปกครองแล้วก่อให้เกิดความเสียหายคดีย่อมอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ส่วนคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองย่อมอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมตามมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาเขตอำนาจศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก่อให้เกิดผลที่แปลกกรณีการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ลักษณะของการกระทำละเมิดมิใช่เนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองซึ่งทำให้ไม่เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ทั้งที่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ควรได้รับการพิจารณาจากศาลปกครองเนื่องจากเป็นคดีที่มีความสัมพันธ์กันตามกฎหมายมหาชน ซึ่งหากได้รับการพิจารณาจากศาลยุติธรรมย่อมมีแนวคิดและบรรทัดฐานในการพิจารณาพิพากษาที่แตกต่างจากศาลปกครองและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เห็นได้ว่า สภาพปัญหาหลักเนื่องมาจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองยังไม่มีประสิทธิภาพจึงทำให้เมื่อหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วเจ้าหน้าที่ไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนด หน่วยงานของรัฐไม่สามารถใช้การบังคับทางปกครองได้อย่างเต็มที่ คดีละเมิดเป็นคดีที่มีอายุความสั้น เมื่อหน่วยงานไม่อาจใช้การบังคับทางปกครองได้ภายในอายุความ อีกทั้ง พนักงานอัยการส่วนใหญ่จะไม่ฟ้องคดีให้และศาลก็จะไม่รับ

ฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากหน่วยงานของรัฐสามารถใช้การบังคับทางปกครองเป็นหนทางเยียวยาความเสียหายได้จึงไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล อาจทำให้หน่วยงานของรัฐเกิดความเสียหายกรณีที่ไม่ได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

แนวทางการแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับประสิทธิภาพการบังคับทางปกครอง ควรกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองให้มีความชัดเจน และควรที่จะมีการกำหนดหน่วยงานกลางในการใช้การบังคับทางปกครองเพื่อให้มีลักษณะรวมศูนย์ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาในระยะยาว แต่ในระยะสั้นอาจมีการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองเสริมมาตรการบังคับทางปกครองหลัก เช่น การกำหนดเบี้ยปรับหรือเงินเพิ่ม

อย่างไรก็ตาม ก็มีแนวคิดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจเพียงออกหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากปัจจุบันคณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกันว่าคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินเป็นคำสั่งทางปกครอง การเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยโดยการรอให้มีการสร้างแนวคำวินิจฉัยใหม่อาจเป็นไปได้ยาก ดังนั้นควรต้องมีการปรับปรุงแก้ไข มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จากการกำหนดให้หน่วยงานมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน ซึ่งทำให้พิจารณาได้ว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง แก้ไขเป็นกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกหนังสือเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเป็นเพียงหนังสือเตือนให้ชำระหนี้ ซึ่งตามกฎหมายปกครองฝรั่งเศสหนังสือเตือนไม่เป็นนิติกรรมทางปกครอง เนื่องจากไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้รับหนังสือแต่อย่างใด ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามก็จะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมและหากเป็นการกระทำละเมิดในการใช้อำนาจทางปกครองก็ยังคงอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองก็มีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนอยู่แล้ว ในส่วนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามข้อ 18 ซึ่งกำหนดให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แก้ไขเป็น ให้ผู้แต่งตั้งออกหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทน ตามความเห็นของกระทรวงการคลังเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และยกเลิกข้อ 19 ที่กำหนดให้แจ้งสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และหากศาลปกครองได้จัดตั้งขึ้นแล้วให้ถือเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเนื่องจากหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครอง

ข้อดีของการปรับปรุงแก้ไขมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐออกหนังสือเตือนให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ได้แก่

1.กรณีเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามหนังสือเตือนภายในกำหนดเวลา เนื่องจากหนังสือเตือนมิใช่นิติกรรมทางปกครอง หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาค่าสินไหมทดแทนที่ไม่มีประสิทธิภาพของการบังคับทางปกครองประการหนึ่ง เพราะโดยปกติหากหน่วยงานของรัฐสามารถให้การบังคับทางปกครองได้ ศาลปกครองจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีหนทางเยียวยาความเสียหายอยู่แล้ว แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐเองไม่สามารถบังคับการตามคำสั่งทางปกครองเองได้จนคดีขาดอายุความ หน่วยงานของรัฐย่อมได้รับความเสียหายจากการไม่อาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

2.เขตอำนาจศาลในการพิจารณากรณีเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ก็ยังสามารถพิจารณาได้จากมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำละเมิด หากเป็นการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองย่อมเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองและหากในการก่อให้เกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่นั้น เกิดขึ้นเนื่องมาจากการให้ความสนับสนุนของบุคคลธรรมดา แม้โดยสภาพบุคคลธรรมดาจะไม่อาจใช้อำนาจทางปกครองได้ แต่เนื้อหาและลักษณะของการกระทำละเมิดดังกล่าวก็ยังคงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองอยู่ และโดยที่เป็นการกระทำความผิดเดียวกัน หน่วยงานของรัฐจึงอาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากบุคคลดังกล่าวร่วมกับเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองก็มีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐได้

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกเพียงหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามก็สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาได้นั้น ในเบื้องต้นมีข้อควรพิจารณาว่า เนื่องจากกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่และระบบการพิจารณาของศาลมีความล่าช้า จึงได้มีแนวคิดในการปรับปรุงกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ให้เกิดความรวดเร็ว เป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ขึ้น โดยมีการร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อเป็นกฎหมายกลางในการกำหนดแนวทางการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ให้มีมาตรฐานและเป็นรูปแบบเดียวกัน และเป็นการปรับปรุงระบบการพิจารณา การอนุญาต และการอนุมัติให้มีความรวดเร็ว รวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อคำสั่งทางปกครอง โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลก่อนเพื่อลดความล่าช้าของขั้นตอนการพิจารณาของศาล หน่วยงานสามารถบังคับให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้โดยใช้การบังคับทางปกครอง หากจะมีการ

แก้ไขปัญหาด้วยการทำให้คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเพียงหนังสือเตือนให้ชำระหนี้ หากไม่ปฏิบัติตามจะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เท่ากับเป็นการกลับไปสู่ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในชั้นการพิจารณาของศาลยุติธรรมอีก ซึ่งอาจเป็นการเพิ่มปัญหามากกว่าการแก้ไข

