

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการดำเนินการเรียก ให้เจ้าหน้าที่รับผิด

Tort liability of officers : Some problems concerning The operation calls on the liability authorities.

กิตติศักดิ์ พิลาสเอมอร

เทศบาลตำบลหนองไผ่ล้อม อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา

E-mail : Kittisuk30@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ในประเด็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเป็นผู้กระทำละเมิดเสียเอง แต่ต้องสั่งให้ตนเป็นผู้รับผิดโดยการวินิจฉัยสั่งการของผู้กำกับดูแล ซึ่งไม่ทำให้คำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกรณีการฟ้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดกลับแนวการวินิจฉัยจากเดิมที่ไม่อาจฟ้องคดีได้ เพราะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองมาเป็นให้ฟ้องคดีได้หากมีเหตุขัดข้อง นอกจากนี้ในช่วงระยะเวลาที่ศาลวางแนววินิจฉัยว่าหน่วยงานต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ยังส่งผลให้พนักงานอัยการไม่รับว่าต่างคดี ซึ่งจะต้องแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการกำหนดหน่วยงานที่เป็นผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองขึ้นโดยเฉพาะ หรือให้กรมบังคับคดี เป็นผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หรือดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลได้พิจารณาพิพากษาคดี ตลอดจนในกรณีการเรียกดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดก็มีเพียงแนววินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งในทุกประเด็นปัญหาดังกล่าวมายังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

คำสำคัญ : ความรับผิดทางละเมิด, การดำเนินการเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิด

Abstract

This issue is a rising from the enforcement of the Officers Liability Act of 1996 on the issue of which the issuing officer is the perpetrator. However, they must be ordered to be liable by the order of the regulator. Which does not make the order unlawful. And the lawsuit against the offender is liable for damages, the Supreme Administrative Court reversed the ruling from the former cannot prosecute. Because of the need to apply administrative measures to file a lawsuit if there is a problem. In addition, during the period when the court ruled that the authorities had to enact administrative measures. It also results in the prosecutor not accepting that the different cases. This would have to be solved by defining the authorities who specifically enforce the administrative measures. Or the Legal execution department Implementing the administrative enforcement measures. Or prosecute the case to the court for the court to hear the case. As well as in the case of interest from the authorities, the offender is just a ruling of the Council of State. In all of the issues mentioned above, there is no provision of law to fix such problems.

Keywords: Tort liability, liability authorities

1. บทนำ

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการได้ ซึ่งเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว ความเสียหายดังกล่าวเป็นความเสียหายของทางราชการ ที่จำเป็นจะต้องมีการพิจารณาถึงการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่หากให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบไปทั้งหมดก็จะเป็นการบั่นทอนขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ จะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ จึงมีการตรา พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ให้การชดเชยความเสียหายในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัวหรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่กระนั้นเจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดชอบเต็มจำนวนของความเสียหาย ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้รวมมาใช้บังคับในกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัตินี้ได้ก่อให้เกิดความปราชัยแก่เจ้าหน้าที่สร้างขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่ให้กล้าตัดสินใจปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น ยังมีการตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ขึ้น เพื่อวางแผนทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ในการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พระราชบัญญัตินี้ได้แบ่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็น 2 กรณี คือ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนกรณีหนึ่ง และ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งในที่นี้จะอธิบายถึงเฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐอาจเป็นการกระทำต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นอยู่ในสังกัดหรือเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานอื่นของรัฐก็ได้กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ในมาตรา 10 ซึ่งสะท้อน ชูสกุล [1] อธิบายว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่หรือไม่ก็ตาม ถ้าการกระทำ

ละเมิดไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องบังคับตามบทบัญญัติกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นหลักทั่วไปของการทำละเมิด ซึ่งหมายความว่า การฟ้องร้องในกรณีนี้ต้องฟ้องศาลยุติธรรม กรณีจึงเท่ากับว่าหน่วยงานของรัฐก็มีสถานะเสมือนเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายนั่นเองการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่การจะเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของลักษณะการกระทำที่เป็นละเมิดนั้นเช่นเดียวกันกับกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชน แต่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐเมื่อได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้นเจ้าหน้าที่จึงจะต้องรับผิดชอบ

นอกจากนี้กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐยังจะต้องพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีไปด้วย เจ้าหน้าที่อาจไม่ต้องชดเชยเงินเต็มจำนวนก็ได้ และถ้าหน่วยงานหรือระบบราชการมีส่วนผิดหรือบกพร่องอยู่ด้วยก็ต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบนั้นออก รวมทั้งกรณีเจ้าหน้าที่หลายคนละเมิดก็ไม่ให้นำหลักลูกหนี้รวมมาใช้เช่นกัน

การใดจะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่ามีกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งและการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือแก่รัฐขึ้น อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหมายถึง ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ของทางราชการรวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาไม่ว่าคำสั่งนั้นจะเป็นคำสั่งที่ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตามส่วนการกระทำละเมิดที่ถือว่ามิใช่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่แต่เรื่องที่กระทำละเมิดมีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปด้วยอารมณ์ส่วนตัวหรือมีเจตนาทุจริตหรือกลั่นแกล้ง เช่น เจ้าหน้าที่ทะเลาะวิวาทและทำร้ายร่างกายผู้เสียหาย แม้ข้อเท็จจริงจะฟังได้ว่าการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นระหว่างขณะปฏิบัติหน้าที่แต่ก็มีได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ถือไม่ได้ว่าการกระทำละเมิดดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เป็นการกระทำส่วนตัวต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว หรือจะเป็นกรณีที่กระทำละเมิดนอกเวลาราชการ ระหว่างเวลาหยุดพักหรือระหว่างลาหยุดราชการ [2]

2. ปัญหากรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งเป็นผู้กระทำละเมิดเอง

ทฤษฎี “หลักความเป็นกลาง” (Principe de l'impartialité) คือ หลักการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีหรือมีอำนาจพิจารณาหรือกระทำการของฝ่ายปกครอง จะต้องไม่ทำการพิจารณาในเรื่องที่เป็นของตนเองหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องดังกล่าว

ประเด็นปัญหานายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าหน่วยงานเทศบาลเป็นผู้รับแจ้งความเสียหายตามข้อ 9 (2) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และเป็นหัวหน้าหน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งเป็นผู้ร่วมแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามข้อ 10 แต่ในกรณีนี้ผู้รับแจ้งตามข้อ 9 (2) และหัวหน้าหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายเป็นบุคคลเดียวกันคือนายกเทศมนตรี ดังนั้น ผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงตามข้อ 10 และวินิจฉัยสั่งการตามข้อ 17 วรรคหนึ่ง และข้อ 18 วรรคหนึ่ง ก็คือนายกเทศมนตรีเช่นเดียวกัน แต่โดยที่มาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคู่กรณีเองจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลคือนายกเทศมนตรีเอง หากนายกเทศมนตรีเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว อาจแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมหรือบุคคลที่ตนสามารถครอบงำให้พิจารณาไปในทางที่เป็นคุณแก่ตนและเสียหายแก่หน่วยงานได้ เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ฯ พิจารณาเสร็จแล้วต้องเสนอสำนวนการสอบสวนและความเห็นไปยังผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งซึ่งคือนายกเทศมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ ตามข้อ 17 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบ ฯ และเมื่อได้รับแจ้งความเห็นของกระทรวงการคลัง นายกเทศมนตรียังมีอำนาจตามข้อ 18 วรรคหนึ่งแห่งระเบียบ ฯ การพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีและนายกเทศมนตรี แต่ละคนจะต้องรับผิดชอบหรือไม่ เพียงใดในจำนวนค่าเสียหายดังกล่าว นายกเทศมนตรีซึ่งตกเป็นผู้รับผิดชอบในมูลหนี้ดังกล่าวด้วยอาจวินิจฉัยสั่งการให้

ตนเองไม่ต้องรับผิดชอบ หรือรับผิดชอบในจำนวนที่น้อยลงหรืออาจวินิจฉัยสั่งการให้เจ้าหน้าที่ที่ร่วมรับผิดชอบดังกล่าวรับผิดชอบในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้ตนเองรับผิดชอบน้อยลงก็ได้ นายกเทศมนตรีจึงถือว่าเป็นคู่กรณีในคำสั่งทางปกครองที่จะออกในอนาคต ดังนั้น นายกเทศมนตรีจึงถูกห้ามไม่ให้พิจารณาทางปกครองในเรื่องดังกล่าวเนื่องจาก “เป็นคู่กรณีเอง” ตามนัยมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ปัญหาคือ เมื่อนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายถูกจำกัดอำนาจในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ฯ ดังกล่าว ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ฯ กรณีดังกล่าวมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดโดยสรุปเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวว่า ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งเมื่อพิจารณาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ฯ ข้อ 12 กำหนดแต่เพียงว่า ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือข้อ 11 ไม่ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการภายในเวลาอันควรหรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสมให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร พิจารณาระเบียบดังกล่าวจะเห็นว่าผู้มีอำนาจในการดำเนินการดังกล่าวแทนหัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้แก่ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับดูแล และข้อ 18 วรรคหนึ่งกำหนดว่า เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้วให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง เมื่อมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย และมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมายตามมาตรา 57 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

ราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ดังนั้น กรณีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามข้อ 10 และวินิจฉัยสั่งการตามข้อ 17 วรรคหนึ่ง และข้อ 18 วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 แทนนายกเทศมนตรี

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับหนังสือของกระทรวงการคลังแล้วได้มีหนังสือแจ้งให้นายกเทศมนตรีออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ถือได้ว่าการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลัง แต่อำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายดังกล่าวเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องวินิจฉัยสั่งการให้หัวหน้าหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้องตามข้อ 18 วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ๓ คือออกคำสั่งให้นายกเทศมนตรีและผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงเห็นได้ว่า การที่นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของเทศบาล ได้ออกคำสั่งตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการดังกล่าว จึงถือเป็นเพียงการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ไม่ได้ใช้ดุลพินิจในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด กรณีจึงไม่ขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และถือเป็นการชอบด้วยข้อ 18 วรรคหนึ่ง ของระเบียบ ๓ เดียวกันแล้ว ดังนั้น การที่นายกเทศมนตรีออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง คำวินิจฉัยสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.938 /2558)

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบโดยผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ ๓ เป็นผู้กระทำละเมิดเองดังกล่าว มีเพียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเป็นการเฉพาะกรณีเท่านั้นยังไม่มีตัวบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้บังคับกรณีอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันอาจเกิดขึ้นอีกได้ ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติข้อ 8 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ

ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

3. ปัญหาการเรียกให้ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบโดยการฟ้องคดี

การตีความและปรับใช้กฎหมายละเมิด เมื่อความรับผิดชอบทางละเมิดอยู่ภายใต้อิทธิพลของสังคมเสรีประชาธิปไตยได้พัฒนาการปรับใช้หรือการตีความกฎหมายละเมิดขยายขอบเขตและสร้างมาตรฐานเพิ่มเติมสำหรับผู้เสียหาย ซึ่งในการพิจารณาค่าสินไหมทดแทนจาก "การเยียวยา" ความเสียหายที่แท้จริงได้ขยายขอบเขตไปจนถึงการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคมอีกด้วยประเทศที่ใช้หลัก civil law มีการบัญญัติกฎหมายให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำละเมิดจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงได้ ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ.2551 กำหนดให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนอื่นนอกเหนือจากค่าสินไหมทดแทนตามปกติได้แก่ ค่าเสียหายต่อจิตใจ ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษ ในกรณีผู้ประกอบการกระทำละเมิดต่อผู้บริโภคในความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 มาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้รับคำสั่ง จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งเมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งในเรื่องดังกล่าวหากไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ก็จะต้องใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายกลางอันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา 3 ของ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เมื่อ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ไม่กำหนดมาตรการใดไว้สำหรับกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบใช้เงินแล้วเจ้าหน้าที่ไม่ชำระ กรณีจึงต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองก็เกิดปัญหาทั้งในทางที่เป็นปัญหาข้อเท็จจริง และปัญหาข้อกฎหมาย เช่น หน่วยงานทางปกครองผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่มีเจ้าหน้าที่เฉพาะที่มีความรู้ความชำนาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง การที่ไม่มีกฎหมายระเบียบแบบแผนกำหนดแนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ แต่เมื่อจะใช้สิทธิทางศาลฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครองตามข้อ 17 วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ในระยะเริ่มแรก ศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ว่า การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่อาจทำได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 331 / 2546) เนื่องจากหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ตาม มาตรา 57 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ฯ และด้วยเหตุที่ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งตาม มาตรา 72 แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ศาลปกครองย่อมมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะหน่วยงานของรัฐไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยโดยเพิ่มเติมรายละเอียดต่อไปว่า หากหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองก็ไม่ตัดสิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาลที่ขอที่จะเสนอข้อพิพาทให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้ ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อกรณีในอนาคตที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิโดยศาล ดังนั้น ในปัจจุบัน หากหน่วยงานใดมีกรณีจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่มีข้อขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ก็ชอบที่

ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 127 / 2554, 128 / 2554, 534 / 2557)

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าปัญหาการเรียกให้ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบโดยการฟ้องคดีดังกล่าว มีเพียงคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเป็นการเฉพาะกรณีเท่านั้นยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้บังคับกรณีอื่นๆในทำนองเดียวกันอาจเกิดขึ้นอีก ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

4. ปัญหามาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

มาตรการบังคับทางปกครอง คือ การบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองอันได้แก่ คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน คำสั่งทางปกครองให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลแต่สามารถดำเนินการบังคับบุคคลที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเอง [3] หลักการสำคัญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มีดังนี้ (1) หลักการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ หมายความว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักการใช้อำนาจโดยมีเหตุอันควร (principle of reasonableness) โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองนั้น หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่สมควรแก่เหตุแก่กรณีแล้ว ทำให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ และมาตรการบังคับทางปกครองโดยสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งจึงอยู่ในบังคับของหลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองด้วย (มาตรา 56 วรรคสาม) [4] (2) หลักความแน่นอนและชัดเจน ตามมาตรา 59 วรรคสองและมาตรา 60 วรรคหนึ่ง หลักความแน่นอนและชัดเจนกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองในคำเตือนให้ชัดเจน โดยจะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ เพื่อให้ผู้อยู่ในบังคับทางปกครองปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง และหากว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงมาตรการบังคับทางปกครองก็

จะต้องปรากฏว่ามาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่านั้น

(3) หลักการบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน ตามมาตรา 55 พิจารณาตามเจตนารมณ์ของมาตรา 55 แล้ว เห็นว่าเนื่องจากหน่วยงานทางปกครองหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนไม่อาจดำเนินงานทางปกครองได้เอง ต้องกระทำผ่านเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้แทนของหน่วยงานฝ่ายปกครองหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน กฎหมายจึงไม่ต้องการให้มีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำการแทนหน่วยงานฝ่ายปกครองหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน [5]

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยมาตรานี้ สรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสัมพันธ์กับรัฐใน 2 สถานะ สถานะหนึ่งคือ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลที่ทำงานให้รัฐหรือตัวแทนของรัฐ และอีกสถานะหนึ่ง คือ เจ้าหน้าที่ที่ใช้ชีวิตส่วนตัว เช่น ประชาชนทั่วไปซึ่งมีฐานะเป็นเอกชนคนหนึ่ง คำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 55 นี้จึงหมายความว่าเฉพาะเจ้าหน้าที่ในสถานะแรกคือ ผู้ที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันเป็นตัวแทนของรัฐ (ฝ่ายปกครอง) เท่านั้น กรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่หากต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวจึงอยู่ในสถานะเอกชนคนหนึ่งเท่านั้น มิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายของมาตรา 55 ดังนั้น จึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ได้ [6]

(4) หลักการบังคับทางปกครองให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ตามมาตรา 63 หากกฎหมายฉบับใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้แล้ว การใช้มาตรการบังคับทางปกครองก็ให้เป็นไปตามนั้น แต่หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายฉบับนั้นไม่เพียงพอหรือเกิดผลน้อยกว่า ก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ได้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และมีบทบัญญัติมาตรการบังคับทางปกครองในส่วนที่ 6 ว่าด้วยการบังคับทางปกครอง มาตรา 55 ถึงมาตรา 63 เพื่อให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งเดิมก่อนมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัตินี้ การใช้

มาตรการบังคับทางปกครองกฎหมายเฉพาะมิได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ หากจะมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หน่วยงานของรัฐจะเสนอเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องเอกชนเป็นคดีแพ่งเรียกให้มีการชำระเงินก่อน และเมื่อชนะคดีแล้วก็จะนำหมายบังคับคดีของศาลไปยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ได้มีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองเคยมีคำสั่งเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐจะขอให้ศาลบังคับตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ สรุปได้ว่า เมื่อ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้บัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองไว้แล้ว หน่วยงานของรัฐจึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ตามมาตรา 57 กรณีดังกล่าวถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของหน่วยงานของรัฐแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งตามมาตรา 72 แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 หน่วยงานของรัฐจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน [7]

ผลของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวทำให้พนักงานอัยการไม่รับดำเนินคดีที่หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง [8] ก่อให้เกิดปัญหาเนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่มีแนวปฏิบัติมาก่อน ทำให้ไม่ทราบวิธีการและขั้นตอนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จึงไม่กล้าดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เช่น การยึด การอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ด้วยตนเอง เพราะไม่มีประสบการณ์ เป็นงานที่มีความยุ่งยากและเกรงว่าตนอาจถูกฟ้องเป็นคดีในภายหลัง และอาจไม่คุ้มกับเวลาหรืออาจมีค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากการขึ้นตอนการบังคับคดี ข้อเสนอแนะทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง [9]

แนวทางที่หนึ่ง การแก้ไขปัญหายโดยใช้มาตรการทางกฎหมายอันได้แก่การแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง รวมทั้งจัดให้มีระเบียบกลางว่าด้วยการบังคับทางปกครอง เพื่อกำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ชัดเจนยิ่งขึ้น มีข้อดีคือ ทำให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกระทำโดยองค์กรที่มี

บุคลากรและงบประมาณเฉพาะด้าน เป็นเอกภาพในการปฏิบัติงาน แต่มีข้อเสียคือ ไม่สอดคล้องกับแนวทางการบริหารราชการที่ไม่ต้องการให้มีการจัดตั้งหน่วยงานราชการเพิ่มเติม อันส่งผลให้มีการเพิ่มอัตรากำลังและงบประมาณให้หน่วยงานใหม่และอาจเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีองค์กรบังคับทางปกครองเป็นของตนเองกับองค์กรกลางที่ทำหน้าที่บังคับทางปกครอง

แนวทางที่สอง ให้กรมบังคับคดีทำหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มีข้อดีคือ กรมบังคับคดีเป็นหน่วยงานที่มีบุคลากรที่ดำเนินการบังคับคดีโดยการยึด การอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินอยู่แล้ว เจ้าหน้าที่จึงมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในงานลักษณะเดียวกัน แต่มีข้อเสียคือ จะเป็นการเพิ่มภาระให้กรมบังคับคดีซึ่งมีการปฏิบัติงานอยู่แล้ว ส่งผลกระทบต่ออัตรากำลังและงบประมาณของกรมบังคับคดีที่มีอยู่เดิม

แนวทางที่สาม ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่หากไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่งก็ให้หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับตามคำสั่งต่อไป แนวทางนี้พบในมาตรา 31 แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ.2545 มาตรา 49 แห่ง พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 และมาตรา 58 แห่ง พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 และสอดคล้องกับศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า หากหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองก็ไม่ตัดสิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาลก็ชอบที่จะเสนอข้อพิพาทให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้ ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีในอันที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิโดยศาลดังนั้น ในปัจจุบัน หากหน่วยงานใดมีกรณีจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่มีข้อขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ก็ชอบที่ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 127 / 2554, 128 / 2554 และที่ 534 / 2557)

พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าปัญหามาตรการบังคับทางปกครองตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินมีเพียงคำสั่งศาลปกครองสูงสุดเป็นการเฉพาะกรณีเท่านั้นยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์

อักษรเพื่อใช้บังคับกรณีอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันที่อาจเกิดขึ้นอีกดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรการบังคับทางปกครอง กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

5. ปัญหาการเรียกดอกเบี้ยสำหรับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ตลอดจน พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มิได้มีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถเรียกดอกเบี้ย ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือต่อบุคคลภายนอก โดยที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 224 กำหนดว่า หนี้เงินนั้นถ้าไม่ได้กำหนดไว้ว่า คิดดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปี จึงเป็นปัญหาว่า เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดไม่ได้กำหนดไว้ว่า ให้หน่วยงานของรัฐเรียกดอกเบี้ยได้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิด จะอาศัยบทบัญญัติมาตรา 224 มาเป็นฐานอำนาจในการเรียกดอกเบี้ยได้หรือไม่ประการใด เรื่องดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จ ที่ 212 / 2559 ว่า “กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรมตุลาการจะสามารถเรียกดอกเบี้ยได้จากเจ้าหน้าที่ได้หรือไม่ และนับแต่เมื่อใด เห็นว่า กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน เมื่อค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้เป็นหนี้เงินอย่างหนึ่ง ประกอบกับ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ มิได้บัญญัติยกเว้นให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องเสียดอกเบี้ยในกรณีที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจึงมีสิทธิคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีในระหว่างเวลาผิดนัดได้ ตามมาตรา 224 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปในเรื่องเกี่ยวกับหนี้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4392 / 2541 และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 526 / 2545, 802 / 2547)” [10]

พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าปัญหาการเรียกดอกเบี้ยสำหรับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดดังกล่าว มีเพียงคำ

พิพากษากฎีกาและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นการเฉพาะกรณีเท่านั้นยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้บังคับกรณีอื่นๆในทำนองเดียวกันที่อาจเกิดขึ้นอีกดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

เอกสารอ้างอิง

- [1] สะเทือน ชูสกุล, “พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539,” สารสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่, สำนักงานกฤษฎีกา, พฤษภาคม 2540, หน้า 38 – 39.
- [2] ฐิติพร ล้มแหลมทอง, “การแบ่งแยกความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่และมีใช้การปฏิบัติหน้าที่,” ดุลพาฬ ปีที่ 52 ฉบับที่ 2, หน้า 77 – 87.
- [3] กมลชัย รัตนสกววงศ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2548, หน้า 86 – 87.
- [4] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 56 วรรคสาม บัญญัติว่า “... ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113, ตอนที่ 60 ก, 14 พฤศจิกายน, 2539, หน้า. 1,
- [5] วิจิตรา วอนเพียร, “ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, หน้า. 94.
- [6] บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สำนักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ 494 / 2545), วารสารกรมบังคับคดี ปีที่ 20 ฉบับที่ 103, หน้า 6, 2559.
- [7] ศาลปกครอง. (21 เมษายน 2560). คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 113 / 2545 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 157 / 2546.สืบค้นจาก<http://admincourt.go.th/admincourt/site/05searchcategorylist>
- [8] สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (23 มิถุนายน 2560)เรื่องการยุติการดำเนินคดีของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ.2538. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540. สืบค้นจาก<http://www.cabinet.soc.go.th/soc>
- [9] ปกรณ์ ยิ่งวรการ, “ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน,” วารสารกฎหมายปกครอง, ปี 25, ฉบับ 3, หน้า 63.
- [10] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จ ที่ 212 / 2559 (21 เมษายน 2560). สืบค้นจาก ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา – สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา www.krisdika.go.th/ พ.ศ.2559 หน้า 7 [0212/2559] กรมตุลาการ ขอรื้อปัญหาการเรียกดอกเบี้ยกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ.