

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ มิให้ต้องรับผิดในค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยให้ผู้ถูกละเมิดหรือผู้ได้รับความเสียหาย จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่นั้นโดยตรงมิได้ ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดแทนหรือถ้าหากผู้เสียหายนั้นเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดเสียเองแล้ว หน่วยงานนั้นก็ไม้อาจจะเรียกค่าสินไหมทดแทนเจ้าหน้าที่ของตนได้ หากการละเมิดนั้นมีได้เกิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือหากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และมีได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิด

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดนั้น โดยในขั้นตอนการพิจารณาคดีว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบและเป็นจำนวนเงินเท่าใดนั้น ไม่ค่อยจะมีปัญหาทั้งในข้อกฎหมายและทางปฏิบัตินัก แต่มักจะเกิดปัญหาภายหลังจากนั้นคือ ขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องชำระเงินค่าเสียหาย หากเจ้าหน้าที่ยินยอมชำระโดยดีก็คงไม่มีปัญหาอะไร แต่หากเจ้าหน้าที่นั้นเพิกเฉย หน่วยงานของรัฐจะอย่างไร เพื่อให้ได้ค่าเสียหายมาเยียวยา เพราะหากปล่อยไว้ก็อาจจะสิ้นสิทธิ์เพราะขาดอายุความได้ ซึ่งในทางปฏิบัติก่อน ๆ หน้าที่หน่วยงานของรัฐก็ได้ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม เพื่อให้ศาลใช้อำนาจบังคับเจ้าหน้าที่นั้น แต่ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองในปี พ.ศ.2541 ก็ได้เกิดกรณีปัญหาว่ากรณีฟ้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายจากการละเมิดเพราะปฏิบัติหน้าที่นี้ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ซึ่งได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ว่ากรณีนี้เป็นคดีอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่เมื่อหน่วยงานได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง ก็ปรากฏว่ามีแนวคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด 113/2545 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 157/2546 สรุปว่า ไม่สามารถรับฟ้องคดีดังกล่าวได้ เพราะหน่วยงานของรัฐมีอำนาจดำเนินการบังคับคดีหรือที่เรียกว่า มาตรการบังคับทางปกครอง

ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยมาตราดังกล่าว ให้นำบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งก่อให้เกิด ปัญหาในทางปฏิบัติมาก

ปัญหาในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น ส่งผลให้การใช้มาตรการทางปกครองไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นไม่สมบูรณ์ ก็จะทำให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่สามารถกระทำได้แล้วเสร็จภายใน 10 ปีนับแต่วันที่มิคำสั่งทางปกครอง ทำให้ผลกำหนดอายุ ความที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง เมื่อเลยกำหนดเวลา 10 ปีแล้วหน่วยงานรัฐไม่สามารถจะใช้มาตรการบังคับทาง ปกครองต่อเจ้าหน้าที่ได้อีก ทำให้หน่วยงานรัฐนั้นเสียหายไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย จากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในครั้งแรก จึงถือว่าเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองแต่ไม่ได้ใช้จนเกินระยะเวลาที่สามารถใช้ได้นั้นทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอีกทอด หนึ่ง เกิดกรณีลักษณะที่เรียกว่า "ละเมิดซ้อนละเมิด" นั้นเอง และหากไม่มีกำหนดกฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติให้ชัดเจนก็อาจทำให้เกิดเหตุละเมิดซ้อนไปเช่นนั้นไม่รู้จัก เกิดความเสียหายแก่ หน่วยงานรัฐและอาจเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่รัฐทุจริตหาทางหลีกเลี่ยงเพื่อไม่ให้ตนต้องรับผิดชอบ ความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

ดังนั้นก่อนที่จะพิจารณาคำสั่งความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีไม่ใช้ มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องศึกษาหลัก กฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ในส่วนของคำสั่งทาง ปกครองและการบังคับทางปกครอง ซึ่งการจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่รัฐผู้ทำ ละเมิดได้นั้น จะต้องมิคำสั่งทางปกครองของผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานนั้น อันกระทบต่อสิทธิ และหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นเสียก่อน โดยกรณีทำละเมิดนี้คำสั่งทางปกครองคือ คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐนั่นเอง (ซึ่งก่อนมีคำสั่งทางปกครองให้ชดใช้ดังกล่าว ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อหาผู้รับผิดชอบทางละเมิดของคณะกรรมการ ว่า เจ้าหน้าที่รัฐผู้ใดทำละเมิดและต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐเป็นจำนวนเท่าใด เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ก็ต้องมีการบังคับทางปกครองหรือการใช้ มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้หน่วยงานรัฐได้ค่าสินไหมทดแทนเยียวยาความเสียหายจาก การละเมิดนั่นเอง ซึ่งผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองก็คือ ผู้บริหารสูงสุด ของหน่วยงาน ของรัฐนั่นเอง ที่มีอำนาจออกคำสั่ง โดยผู้บริหารสูงสุดจะใช้ดุลพินิจไม่ใช้มาตรการบังคับทาง ปกครองโดยไม่มีเหตุอันควรไม่ได้ เพราะกรณีนี้ถือว่าเจ้าหน้าที่นั้นเป็นผู้ทำละเมิดและต้องชดใช้ค่า สินไหมทดแทนแล้ว

กรณีนี้อาจเปรียบเทียบให้เข้าใจได้โดยง่ายกับกรณีพิจารณาคดีทางแพ่งได้ว่า คำสั่งทางปกครอง ก็คือคำพิพากษาของศาลว่า เจ้าหน้าที่ได้ทำละเมิดแล้วและมีการกำหนด ค่าสินไหมทดแทนให้เจ้าหน้าที่นั้นชำระเท่านั้นเท่านี้ในคำสั่งทางปกครอง ซึ่งในทางแพ่ง เมื่อมีคำพิพากษาแล้วหากลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ชำระหนี้ ก็ต้องมีการขอบังคับคดี ให้ศาลออกหมายบังคับภายใน 10 ปีนับแต่วันพิพากษา ก็เหมือนเช่นกันกับในกรณีนี้ที่เมื่อมีคำสั่งทางปกครอง แล้วเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามชำระค่าสินไหมทดแทน ก็ต้องมีคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ เจ้าหน้าที่นั้นภายใน 10 ปีเช่นกันไม่เช่นนั้นจะขาดอายุความ

ปัญหาการไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองในส่วนราชการนั้น อาจเกิดจาก ปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งยากแก่การนำมาตราการบังคับทางปกครองไปบังคับใช้ จนมีการปล่อยปละ ละเลยไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 10 ปี ทำให้ขาดอายุความไม่สามารถใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำละเมิดได้ ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียหาย การไม่นำมาตรการ บังคับทางปกครองจึงก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานรัฐ ถือเป็นการทำละเมิด ทำให้รัฐสิ้น สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนซึ่งมีการกำหนดเป็นตัวเงินแน่นอนแล้วตามคำสั่งทางปกครอง อันมีลักษณะเป็นการทำละเมิดซ้อนละเมิดอีกชั้นหนึ่ง นอกจากนี้ปัญหาในทางปฏิบัติดังกล่าวแล้ว อาจเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในทางทุจริตไม่ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง อย่างจริงจังเพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ด้วยกันเองได้

จากมูลเหตุที่ไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ เพื่อบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองนั้น จะนำไปสู่การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งว่า ควรนำหลักกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือหลักความรับผิด ละเมิดทางกฎหมายแพ่งปกติธรรมดาไปบังคับใช้ เพราะกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ที่มีเจตนารมณ์มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดมากกว่าหลักกฎหมายแพ่งธรรมดา และมีกรณีที่ต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใดต้องรับผิดและรับผิดเป็นจำนวนเท่าใดบ้าง เนื่องจากการละเมิดเพราะไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องอาศัยระยะเวลาถึง 10 ปี ความผิดจึงจะสำเร็จ (เพราะใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ได้) ขณะที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองในช่วงระยะเวลา 10 ปีนั้นอาจมีได้มากกว่าหนึ่ง คน เพราะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจก็คือหัวหน้าของส่วนราชการนั้น ซึ่งอาจมีการโยกย้าย สับเปลี่ยน บุคคลเข้ามารับตำแหน่ง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงทำการศึกษาถึงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ อันเนื่องมาจากการไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองนั้น โดยทำการศึกษาแนวคิด หลักกฎหมายพื้นฐาน และหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดตามกฎหมายแพ่ง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และมาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อนำไปสู่การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ อันเนื่องมาจากการไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง โดยมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า การกระทำละเมิดในลักษณะนี้ ถือเป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เพราะหากเป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ก็จะเข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 10 อาจได้รับการคุ้มครองไม่ต้องรับผิดตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ถ้าไม่ใช้การละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ก็ต้องนำหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับ หรือปัญหาว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดในการละเมิดเพราะเหตุนี้ เนื่องจากผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นจะเป็นหัวหน้าของส่วนราชการ ซึ่งความผิดละเมิดกรณีนี้ ต้องอาศัยระยะเวลาถึง 10 ปี ความเสียหายจึงเกิดขึ้น (สันนิษฐานใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เมื่อครบ 10 ปีนับแต่วันมีคำสั่งทางปกครอง) ดังนั้นในช่วงเวลาดังกล่าว ถ้ามีบุคคลมาดำรงตำแหน่งมากกว่าหนึ่งคน เราจะถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดกระทำละเมิด ระหว่างเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งทางปกครอง แล้วละเลยไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จนพ้นตำแหน่งไปเสียก่อน แต่ความเสียหายยังไม่เกิดขณะดำรงตำแหน่งเพราะยังไม่ครบกำหนดเวลาบังคับทางปกครอง 10 ปี กับเจ้าหน้าที่คนหลังสุดที่มารับตำแหน่งแล้วละเลย ไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จนครบกำหนด 10 ปีสันนิษฐานบังคับทางปกครอง และความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งจะได้ทำการศึกษาเพื่อหาข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษานิติบัญญัติกฎหมายทั่วไป กฎหมาย ระเบียบหรือวิธีปฏิบัติ อันว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดตามกฎหมายแพ่ง และหลักรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ รวมไปถึงการบังคับทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครอง ทั้งกฎหมายของไทยและต่างประเทศ ว่ามีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้บังคับกับกรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดเนื่องจากไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือไม่

2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง

3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการป้องกันและแก้ปัญหาให้กรณีการไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง

### 1.3 สมมุติฐานในการศึกษา

การทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ อันเนื่องจากการปล่อยปละละเลยในการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครอง ทำให้หน่วยงานรัฐเสียหายสิ้นสิทธิ์ในการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด ซึ่งมีลักษณะเป็นการทำละเมิดขึ้นใหม่อีกครั้ง โดยการละเมิดของเจ้าหน้าที่ในครั้งหลังนี้ มีลักษณะที่แตกต่างจากการทำละเมิดในครั้งแรก กล่าวคือการทำละเมิดครั้งหลังนี้ เป็นการปล่อยปละละเลยในความเสียหายที่รู้ว่าจะเกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐเป็นจำนวนเงินแน่นอนแล้ว เพราะก่อนที่จะมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จะต้องมีคำสั่งทางปกครองสั่งให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายแก่หน่วยรัฐเป็นจำนวนแน่นอน และผ่านกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อหาผู้รับผิดชอบทางละเมิดของคณะกรรมการมาขึ้นตอนหนึ่งแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองด้วยตนเอง ย่อมต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอย่างรวดเร็วที่สุดในฐานะผู้บริหารของหน่วยงานรัฐ เพื่อเยียวยาความเสียหายของหน่วยงานจึงเป็นสิ่งที่ต้องเร่งดำเนินการจัดการ การที่จะนำหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งมุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำละเมิดเพราะเหตุปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานรัฐในการดำเนินกิจการสาธารณะให้บรรลุวัตถุประสงค์ มาใช้กับกรณีความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ น่าจะถือว่าไม่สอดคล้องหรือขัดกับหลักการของหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษากฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และมาตรการบังคับทางปกครอง ทั้งของไทยและต่างประเทศ รวมถึงระเบียบ คำสั่ง หนังสือสั่งการ แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด และแนวคำวินิจฉัยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งของไทย โดยเน้นความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ และกรณีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงิน ทั้งทางกฎหมายและทางปฏิบัติ

### 1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้ ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยเริ่มแรกมุ่งเน้นแนวคิดหลักการพื้นฐานว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งของนักนิติศาสตร์ทั้งในและต่างประเทศ จากนั้นทำการศึกษานักหนังสือ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ หลักกฎหมาย คำพิพากษาของศาลยุติธรรมและศาลปกครองทั้งของในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนจนถึงระเบียบ ข้อบังคับของส่วนราชการ เพื่อให้ทราบถึงแนวทางที่ใช้ปฏิบัติ

ในหน่วยงานราชการ จากนั้นนำข้อมูลทั้งหมดรวบรวมข้อมูลให้เป็นระบบ แล้วนำมาวิเคราะห์ทำความเข้าใจและหาข้อสรุป เพื่อนำเสนอเป็นข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนากฎหมาย ในปัจจุบัน ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและเพื่อประโยชน์ของประเทศและเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่รัฐทุกฝ่าย

## 1.6 ประโยชน์ในการศึกษา

1. ทำให้ทราบหลักกฎหมายทั่วไป กฎหมาย ระเบียบหรือวิธีปฏิบัติ อันว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดตามกฎหมายแพ่ง และหลักรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ รวมไปถึงการบังคับทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครอง ทั้งกฎหมายของไทยและต่างประเทศ ว่ามีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้บังคับกับกรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดเนื่องจากไม่ใช่มาตรการบังคับทางปกครองหรือไม่ อย่างไร

2. ทำให้ทราบสภาพปัญหาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีไม่ใช่มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง

3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการป้องกันและแก้ปัญหาให้กรณีการไม่ใช่มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง