

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทับซ้อนในกระบวนการพิจารณาของสำนักงาน
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ
กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ



นางสาวกนกวรรณ สดใส

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2566

Legal Problems Related to Overlapping Proceedings of the National
Anti-Corruption Commission and Government Agencies regarding
Financial Corruption Disputes of Government Officials



Miss. KANOKWAN SODSAI

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law Sukhothai Thammathirat Open University

2023

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทับซ้อนในกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ชื่อและนามสกุล	นางสาวกนกวรรณ สดใส
แขนงวิชา / วิชาเอก	กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.กฤติญา เกิดลาภผล

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2567

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



(รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย)

รักษาการแทนรองอธิการบดีฝ่ายการเงินและทรัพย์สิน

รักษาการแทนประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทับซ้อนในกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผู้ศึกษา นางสาวกนกวรรณ สดใส รหัสนักศึกษา 2654000450

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.กฤติญา เกิดลาภผล ปีการศึกษา 2566

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ 2) ศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3) วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทับซ้อนในกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ 4) เสนอแนะมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการทับซ้อนในกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสารเป็นหลัก โดยศึกษาเปรียบเทียบตัวบทกฎหมาย บทความ งานวิจัย และเอกสารอื่น ๆ รวมถึงศึกษากฎหมายของสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทับซ้อนในกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการทับซ้อนในกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีความเหมาะสมต่อไป

ผลการศึกษา พบว่า 1) หลักการถูกนำมาใช้กับกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สำคัญคือ หลักการกระทำทางปกครองและหลักความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ 2) กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบด้วยกฎหมายว่าความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 3) เมื่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิดทางอาญาต่อสำนักงานอัยการสูงสุด และดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล และหน่วยงานของรัฐก็ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 โดยทั้งสองกระบวนการดำเนินการไปพร้อมกันแต่พิจารณาผลอาจจะไม่พร้อมกัน ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการทับซ้อนของทั้งสองหน่วยงานดังกล่าว 4) ควรมีการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมในมาตรา 14 วรรคสอง เกี่ยวกับการที่กระทรวงการคลังไม่ต้องรอผลการพิจารณาของศาล และมาตรา 14 วรรคสาม เกี่ยวกับการที่หากผลการพิจารณามีความแตกต่างกัน ให้ถือคำพิพากษาของศาลเป็นที่สุดเพื่อแก้ไขความบกพร่องให้เกิดความชัดเจนและมีประสิทธิภาพที่ดียิ่งขึ้นต่อไป

คำสำคัญ การทุจริตเงิน ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ สำนักงาน ป.ป.ช.

Independent Study title: Legal Problems Related to Overlapping Proceedings of the National Anti-Corruption Commission and Government Agencies regarding Financial Corruption Disputes of Government Officials

Author: Miss. KANOKWAN SODSAI; ID: 2654000450;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Associate Professor Doctor kristhyada KerdLarpphon;

Academic year: 2023

Abstract

The objective of this research are: 1) to examine principles, concepts, theories, and foreign laws related to the investigation process of Legal Problems Related to Overlapping Proceedings of the National Anti-Corruption Commission and Government Agencies regarding Financial Corruption Disputes of Government Officials; 2) to review Thai laws relevant to Legal Problems Related to Overlapping Proceedings of the National Anti-Corruption Commission and Government Agencies regarding Financial Corruption Disputes of Government Officials; 3) to analyze legal issues regarding Legal Problems Related to Overlapping Proceedings of the National Anti-Corruption Commission and Government Agencies regarding Financial Corruption Disputes of Government Officials; and 4) to propose legal measures to resolve the issue of Legal Problems Related to Overlapping Proceedings of the National Anti-Corruption Commission and Government Agencies regarding Financial Corruption Disputes of Government Officials.

This independent study is a qualitative research project primarily utilizing document-based research methods. It involves a comparative study of legal texts, articles, research papers, and other documents including the Republic of Germany and the French Republic law. The aim is to analyze legal issues related to overlaps in the review processes of Legal Problems Related to Overlapping Proceedings of the National Anti-Corruption Commission and Government Agencies regarding Financial Corruption Disputes of Government Officials. Furthermore, the study seeks to propose solutions to address these overlaps in the review processes, aiming to improve the suitability and effectiveness of Legal Problems Related to Overlapping Proceedings of the National Anti-Corruption Commission and Government Agencies regarding Financial Corruption Disputes of Government Officials.

The findings reveal that: 1) Key principles applied in the review processes of Legal Problems Related to Overlapping Proceedings of the National Anti-Corruption Commission and Government Agencies regarding Financial Corruption Disputes of Government Officials disputes involving government officials include the principles of administrative action and official tort liability; 2) Thai laws related to the review processes of the Legal Problems Related to Overlapping Proceedings of the National Anti-Corruption Commission and Government Agencies regarding Financial Corruption Disputes of Government Officials consist of the Law on Official Tort Liability and the Organic Act on Anti-Corruption B.E. 2561 (2018); 3) When the National Anti-Corruption Commission reaches a resolution to pursue criminal charges and refers the case to the Office of the Attorney General for prosecution, the relevant state agency also proceeds under the Law on Official Tort Liability B.E. 2539 (1996). Although, both processes proceed in parallel and their outcomes may differ in timing. Currently, there are no laws addressing overlaps between these two processes; and 4) To address these shortcomings, it is recommended to amend Section 14, paragraph two, to allow the Ministry of Finance to proceed without waiting for the court's verdict and Section 14, paragraph three, to ensure that if the review outcomes differ, the court's verdict shall be final. These amendments would enhance clarity and improve procedural efficiency.

Keywords : Financial Corruption, Tortious liability of officials, the National Anti-Corruption Commission

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาครั้งนี้ว่าอิสระฉบับนี้ได้รับความเมตตา ทั้งให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะปรับปรุงแก้ไขผลงาน จากรองศาสตราจารย์ ดร.กฤติญดา เกิดลาภผล อาจารย์ที่ปรึกษาเป็นอย่างมาก โดยได้รับความกรุณาในการให้คำแนะนำ และเมตตากับการทำรายงานการศึกษาครั้งนี้ว่าอิสระฉบับนี้เป็นอย่างดีเยี่ยม โดยสามารถขอคำแนะนำและปรึกษาอาจารย์ถึงรายละเอียดต่าง ๆ ได้อย่างดี สามารถติดต่อสื่อสารกับอาจารย์ได้ตลอด จึงทำให้การศึกษาครั้งนี้ว่าอิสระฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ขอขอบคุณรองศาสตราจารย์อาจารย์ มีอินทร์เกิด มีสิทธิ์ กรรมการที่ในการแนะนำเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขให้รายงานการศึกษาครั้งนี้ว่าอิสระฉบับนี้สมบูรณ์มากขึ้น อาจารย์ประจำสาขานิติศาสตร์ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของสาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เพื่อนๆร่วมชั้นเรียนในแต่ละสาขาวิชาที่คอยช่วยเหลือ สนับสนุนและให้คำปรึกษาเป็นอย่างดีและขอบคุณครอบครัวที่เป็นแรงสนับสนุนที่สำคัญในการทำการศึกษาครั้งนี้ว่าอิสระฉบับนี้ด้วย



นางสาวกนกวรรณ สดใส

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ญ
บทที่ 1 บทนำ	11
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	11
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	13
3. ขอบเขตของการศึกษา.....	14
4. วิธีการศึกษาวิธีวิจัย.....	14
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	14
บทที่ 2 หลักการ แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับ ความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่และกฎหมายต่างประเทศ.....	16
1. หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.....	16
1.1 หลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง	17
1.2 หลักการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.....	18
2. กฎหมายต่างประเทศ	36
2.1 กฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	36
2.2 กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	45

บทที่ 3	กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องการทับซ้อนในกระบวนการพิจารณาของสำนักงาน คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	52
1.	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....	52
2.	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.....	54
3.	กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.....	55
3.1	พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	55
3.2	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	79
4.	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตเงินของสำนักงาน ป.ป.ช.....	82
4.1	สาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.....	82
บทที่ 4	วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทับซ้อนในกระบวนการพิจารณาของสำนักงาน คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	97
4.1	ปัญหาข้อกฎหมาย การทับซ้อนในการส่งสำนวนการฟ้องของสำนักงาน ป.ป.ช. และการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริต ทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สอดคล้องกับหลักการ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	102
4.2	วิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับ การทุจริต ทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ของไทยและต่างประเทศ.....	106
บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	112
1.	บทสรุป.....	112
2.	ข้อเสนอแนะ.....	116

2.1 กำหนดบทบัญญัติให้กระทรวงการคลังดำเนินการพิจารณาโดยไม่ต้องรอผล
คำพิพากษาของศาล 117

2.2 กำหนดผลการพิจารณากรณีผลแตกต่างกันของคำพิพากษาของศาลและคำสั่ง
ของหน่วยงาน 117

บรรณานุกรม 119

ประวัติผู้ศึกษา 123



สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 2.1 ตารางเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างเกี่ยวกับการเปรียบเทียบสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	51
ตารางที่ 4.1 ตารางเปรียบเทียบกฎหมายไทยและกฎหมายที่ประเทศต่างประเทศ.....	110



บทที่ 1

บทนำ

1.ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันเมื่อมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเงินโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตทางการเงิน เมื่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิด โดยพบว่ามิใช่ข้อมูลความผิดจริงและมีการส่งสำนวนฟ้องไปยังศาล เมื่อมีการชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกรณีนี้ที่ข้อกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการฯส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้ศาลมีคำสั่ง ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงิน อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้กระทำความผิดเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเป็น การกระทำผิดทางละเมิดที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐด้วยแล้ว หน่วยงานของรัฐ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง โดยหน่วยงานของรัฐนั้นต้องมีการ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดที่เกิดขึ้น เมื่อหน่วยงานฯและ คณะกรรมการฯสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดมีความเห็นใดแล้ว ตามกฎหมายว่าด้วย ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐนั้นดำเนินการส่งสำนวนการสอบ ข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังพิจารณา ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าในกรณีเดียวกันนั้น มีกระบวนการพิจารณาที่ดำเนินการไปพร้อมกันอยู่ 2 กระบวนการคือการพิจารณาคดีทุจริตที่ สำนักงาน ป.ป.ช.ชี้มูลและส่งฟ้องไปยังศาล และการดำเนินการกระบวนการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง

ตัวอย่างกรณีศึกษาสำนักงานคณะกรรมการ สกสค.มีหนังสือหารือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ในข้อเท็จจริงที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่า การกระทำของผู้ถูกกล่าวหา-มิใช่ข้อมูลความผิดทางอาญาและมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริต ต่อหน้าที่ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ มติ หรือนโยบายของ คณะกรรมการฯ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครู

และบุคลากรทางการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการ สกสค.) อย่างร้ายแรง ตามระเบียบสำนักงานคณะกรรมการ สกสค. เกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัย ซึ่งอัยการสูงสุด โดยพนักงานอัยการ ได้เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐทั้ง 16 คน และบริษัท ฯ เป็นจำเลยในคดีอาญาต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง คดีหมายเลขดำที่ อท 144/2564 โดยคำขอท้ายคำฟ้องคดีอาญาดังกล่าว พนักงานอัยการได้ขอให้ศาลสั่งให้จำเลยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐและบริษัท ฯ รวม 17 ราย ร่วมกันคืนเงินจำนวน 800 ล้านบาท ให้แก่สำนักงานคณะกรรมการ สกสค. ผู้เสียหายด้วย และตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการ สกสค. เป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นจึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย สำนักงานคณะกรรมการ สกสค. จึงมีข้อหารื้อ ดังนี้

1) มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลผู้กระทำผิดทางทางอาญาและทางวินัย มีผลผูกพันต่อการพิจารณาต่อการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือไม่

2) การที่พนักงานอัยการได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ทั้ง 16 คนและบริษัท ฯ จำกัด เป็นจำเลยในคดีอาญา โดยขอท้ายคำฟ้องคดีอาญาดังกล่าว พนักงานอัยการได้ขอให้ศาลสั่งให้จำเลยทั้ง 17 ราย ร่วมกันคืนเงินจำนวน 800 ล้านบาท ให้แก่สำนักงานคณะกรรมการ สกสค. ผู้เสียหาย การดำเนินคดีอาญาและคำขอท้ายคำฟ้องมีผลผูกพันต่อการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือไม่

3) ในการดำเนินการกรณีนี้ สำนักงานคณะกรรมการ สกสค. จะต้องดำเนินการเฉพาะในส่วนคำขอท้ายคำฟ้องคดีอาญาที่ให้ร่วมกันคืนเงิน จำนวน 800 ล้านบาท หรือสามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไปพร้อมกัน¹

ซึ่งจากข้อหารื้อดังกล่าว มีประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่กระบวนการที่ดำเนินการไปพร้อมกันของ 2 กระบวนการนั้น ดังนี้

1) การดำเนินกระบวนการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ต้องรอผลการพิจารณาของศาลในสำนวนการชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นไปยังอัยการสูงสุดหรือฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งหรือไม่ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาว่ากระทรวงการคลังต้องรอผลการ

¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา .หนังสือตอบข้อหารือแนวทางการดำเนินการความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ .กรุงเทพฯ ฯ: กองกฎหมายปกครอง ฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง. หน้า 2.

พิจารณาของศาลหรือไม่ ซึ่งไม่มีกฎหมายใดที่กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว ทำให้เมื่อระหว่างศาลพิจารณา และกระทรวงการคลังก็ดำเนินการพิจารณา อาจจะทำให้ผลหรือจำนวนความเสียหายไม่ตรงกัน ทำให้เมื่อมีการออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานนั้น เกิดความสับสนว่าต้องเรียกให้ผู้ใดต้องรับผิดชอบและรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมในจำนวนความเสียหายเป็นเงินจำนวนเท่าใด

2) ประกอบกับหากมีกฎหมายในการกำหนดให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง ต้องรอผลการพิจารณาของศาลในสำนวนการชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐ ที่คณะกรรมการป.ป.ช. ส่งสำนวนไปยังศาลให้ศาลมีคำสั่ง ดังนั้นการกำหนดในเรื่องอายุความในการรอผลการพิจารณาของศาลก็ควรจะสะดุดหยุดลง เพื่อไม่ให้การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง ของกระทรวงการคลังขาดอายุความ

จากการศึกษาปัญหาข้อเท็จจริงในหลายกรณีศึกษาและตามตัวอย่างกรณีศึกษาที่ยกมาข้างต้นผู้วิจัยพบปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญคือ การทับซ้อนในการส่งสำนวนการฟ้องของสำนักงาน ป.ป.ช. และการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.2 เพื่อศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทับซ้อนในกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.4 เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการทับซ้อน
ในกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและ
หน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทับซ้อนในกระบวนการพิจารณาของสำนักงาน
คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาท
เกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเด็นการทับซ้อนในการส่งสำนวนการฟ้อง
ของสำนักงาน ป.ป.ช. และการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ

4 .วิธีการศึกษาวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสารเป็นหลัก
โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมาย บทความ งานวิจัย เอกสารอื่น ๆ ทั้งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
และสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทับซ้อนในกระบวนการ
พิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ
กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข
ปัญหาเกี่ยวกับการทับซ้อนในกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของ
รัฐ ให้มีความเหมาะสมต่อไป

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ได้ทราบถึงหลักการ แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับ
กระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
และหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

5.2 ได้ทราบถึงกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

5.3 ได้วิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทับซ้อนในกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

5.4 จัดทำข้อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการทับซ้อนในกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ



บทที่ 2

หลักการ แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกฎหมายต่างประเทศ

หลักการสำคัญของการกระทำทางปกครอง เป็นหลักการที่นำมาใช้เพื่อให้การกระทำทางปกครองเป็นไปด้วยความถูกต้อง และชอบธรรม ในการกระทำของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ไม่ว่าจะเป็นหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหลักการดังกล่าวก็อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ การใช้อำนาจของรัฐหรือควบคุมการกระทำทางปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย โดยควบคุมการใช้อำนาจของรัฐให้ใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหากมีการใช้อำนาจไม่เป็นไปตามหลักการที่กฎหมายกำหนด ย่อมทำให้การใช้อำนาจนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐต้องรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม เพื่อให้สังคมอยู่อย่างสงบสุข ดังนั้นจึงต้องจึงต้องศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายต่างประเทศให้เกิดความรู้ความเข้าใจมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการทุจริตเงินของรัฐ อันทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายโดยชอบ

1. หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

โดยศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หลักความรับผิดทางละเมิดที่สำคัญแบ่งได้เป็น 2 ประการ ได้แก่ หลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง หลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

1.1 หลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง

1.1.1 ความหมายของการกระทำทางปกครอง

ศาสตราจารย์ ดร.วราพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้ความหมายของ คำว่า “การกระทำทางปกครอง” คือ ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง²

การกระทำทางปกครอง (Administrative Act; Acte administrative) เป็นการกระทำทางบริหารประเภทหนึ่งที่ใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือ พระราชบัญญัติ ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมอันมีลักษณะเป็นงานประจำ โดยตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย³

เห็นได้ว่าการกระทำทางปกครอง คือการที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจภายใต้กฎหมาย กล่าวคือมีกฎหมายให้อำนาจในการกระทำทางปกครอง

1.1.2 หลักการสำคัญของการกระทำทางปกครอง

หลักการสำคัญของการกระทำทางปกครอง เป็นหลักการที่นำมาใช้เพื่อให้การกระทำทางปกครองเป็นไปด้วยความถูกต้อง และชอบธรรม ในการกระทำของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย หลักการสำคัญของการกระทำทางปกครอง ได้แก่

1) หลักความชอบด้วยกฎหมาย

เนื่องจากฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจ ซึ่งอาจจะทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนหรือประชาชน ในรัฐเสรีประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐ จึงมีความจำเป็นต้องควบคุมการใช้อำนาจของรัฐหรือควบคุมการกระทำทางปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย โดยควบคุมการใช้อำนาจของรัฐให้ใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ประกอบด้วยหลักย่อย 2 หลัก ได้แก่

(1) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

เป็นหลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายเป็นหลักการที่ทำให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นไปตามหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย ดังนั้น การกระทำทางปกครอง

² ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง.(พิมพ์ครั้งที่ 28). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน. 2562.หน้า 272.

³ สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. คู่มือสอบกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 15). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน. 2565. หน้า 24.

ฝ่ายปกครองจึงไม่มีอำนาจดำเนินการใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจและกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายที่ให้อำนาจดำเนินการทางปกครองนั้น โดยกฎหมายเป็นทั้งที่มาของอำนาจและข้อจำกัดของอำนาจฝ่ายปกครอง กล่าวคือ⁴

- กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการต่าง ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด เป็นต้น

- กฎหมายที่เป็นการจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ได้แก่ รัฐธรรมนูญ รวมถึงหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปที่ได้บัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรด้วย เช่น หลักนิติรัฐ หลักความได้สัดส่วน และหลักความเสมอภาค พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ กฎหมายจารีตประเพณี และหลักกฎหมายทั่วไป ไม่ว่าจะเป็น หลักความเป็นกลาง หลักฟังความทุกฝ่าย หลักความไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลังของการกระทำทางปกครอง หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ เป็นต้น⁵

(2) หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ

หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจเป็นหลักการที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างการกระทำในกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน กล่าวคือการกระทำในทางเอกชนสามารถกระทำการใด ๆ ก็ได้ตราบเท่าที่ไม่มีกฎหมายห้าม ในขณะที่การกระทำในทางกฎหมายมหาชน ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น⁶

1.2 หลักการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

1.2.1 พัฒนาการของความรับผิดเพื่อละเมิด

เหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดการพัฒนานั้น แม้ว่ากฎหมายโรมันจะเป็นรากฐานสำคัญของกฎหมายลักษณะละเมิดของในประเทศที่อยู่ในระบบซีวิลลอว์ แต่กฎหมายลักษณะละเมิดจะพัฒนาไปด้วยเหตุปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ

1) ความซับซ้อนของความสัมพันธ์ที่เกิดในสังคมเพราะจำนวนและความหนาแน่นของคนที่ไม่อาจจำกัดสถานที่แน่นอน

⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 29.

⁵ สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง*. หน้า 29.

⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 30.

2) พัฒนาการของสภาพสังคม เศรษฐกิจ ที่พยายามจะสร้างความเท่าเทียมให้กับประชาชน ทำให้ประชาชนผู้เสียหายมีความรู้มากขึ้นที่จะสามารถใช้กระบวนการทางกฎหมาย เพื่อให้ได้รับการเยียวยา ประกอบกับวิธีการฟ้องร้องจำนวนมากก็เป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญด้วย

1.2.2 ประเภทของความรับผิดตามกฎหมาย

ความรับผิดตามกฎหมายอาจจะแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือความรับผิดทางแพ่งและความรับผิดทางอาญา ซึ่งโดยหลักแล้ว บุคคลใดจะมีความรับผิดตามกฎหมายได้นั้น บุคคลดังกล่าวต้องได้กระทำการอันเป็นความผิด หากเป็นความผิดที่เข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายทางแพ่ง ผู้กระทำจะมีความรับผิดที่เรียกว่า “ความรับผิดทางแพ่ง” หรือหากเป็นความผิดที่เข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายทางอาญา ผู้กระทำจะมีความรับผิดที่เรียกว่า “ความรับผิดทางอาญา”⁷

1) ความรับผิดทางแพ่ง

ความรับผิดจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้กระทำมีความผิดกล่าวคือได้มีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำให้บุคคลอื่นเสียหาย ตามหลักไม่มีความรับผิดโดยไม่มี ความผิด (No Liability Without Fault) คือหลักการซึ่งเป็นหลักการที่ใช้ได้ทั้งในทางแพ่งและทางอาญา โดยมีหลักเกณฑ์ของความรับผิดทางแพ่ง ดังนี้

(1) มีการกระทำที่รู้สำนึก กล่าวคือ บุคคลนั้นต้องมีการกระทำตามกฎหมาย การกระทำโดยรู้สำนึกว่าตนกำลังทำอะไรอยู่ เพราะถ้าหากไม่รู้ว่าตนกำลังทำอะไร กฎหมายก็ไม่อาจกำหนดให้เขาต้องรับผิดได้

(2) มีความผิดคือมีความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ (Fault) ซึ่งการจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นองค์ประกอบภายในจิตใจของผู้กระทำ โดยเขาจงใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย รวมถึงแม้ไม่ได้ตั้งใจ แต่ด้วยความไม่ระมัดระวัง สะเพร่าหรือที่เรียกว่า ประมาทเลินเล่อ ไม่ระมัดระวังก่อความเสียหายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้แก่บุคคลอื่นได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิด⁸

(3) มีความเสียหาย กล่าวคือ มีการกระทำโดยรู้สำนึกซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

⁷ ศันสน์กรณ์ โสทธิพันธ์.คำอธิบายกฎหมายละเมิดจัดการงานนอกสั่ง ลามิควรรได้.(พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.2565 .หน้า 29.

⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้า 30.

(3.1) ความเสียหายจากการไม่ชำระหนี้ตามสัญญา ความเสียหายที่เกิดขึ้นได้แก่ การขาดทุนและการขาดกำไร

(3.2) ความเสียหายจากการฝ่าฝืนหน้าที่ ตามกฎหมาย ความเสียหายที่เกิดขึ้นได้แก่ ความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด รวมทั้งความเสียหายต่อชื่อเสียงเกียรติคุณ ทางทำมาหาได้หรือทางเจริญที่ผู้ก่อความเสียหายมีหน้าที่ที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น

(3.3) ความเสียหายจากการฝ่าฝืนหน้าที่ก่อนสัญญา ความเสียหายที่เกิดขึ้นได้แก่ ความเสียหายที่ไม่ควรเสียเวลา เสียโอกาส เสียค่าใช้จ่ายเข้าทำสัญญาแล้วผลที่สุดของสัญญาไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นแล้วไม่สมบูรณ์ หรือที่เรียกว่า Negative Interest

(4) มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล กล่าวคือความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องเป็นผลมาจากการกระทำของผู้กระทำความเสียหาย เพราะโดยหลักการ การที่จะให้บุคคลใดต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นความเสียหายนั้นจะต้องเป็นผลจากการกระทำของเขาเท่านั้น

(5) มีกฎหมายรับรองสิทธิของผู้เสียหายไว้ อาจเป็นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรืออาจเป็นกฎหมายพิเศษอื่นๆ และที่สำคัญเป็นกฎหมายที่มุ่งหมายจะเยียวยาและคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายมิใช่ลงโทษผู้กระทำ

(6) ผู้กระทำต้องรับผิดชอบ เพื่อความเสียหายนั้น ไม่ว่าจะเป็นการ

(6.1) สำหรับความผิดตามสัญญา ไม่ว่าจะเป็นการได้รับการชดเชยค่าเสียหายตามสัญญา และคู่สัญญาที่ไม่ผิดสัญญายังมีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายได้เท่าที่สภาพแห่งหนี้เปิดช่องให้สามารถกระทำได้

(6.2) สำหรับความรับผิดเพื่อละเมิด คือ การเยียวยาผู้เสียหาย ไม่ว่าจะเป็นการคืนทรัพย์สิน การชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเป็นเงิน ค่ารักษาพยาบาล กรณีผู้ถูกระทำได้รับความเสียหายทางกาย การให้ค่าปลงศพในกรณีที่ผู้ถูกระทำความเสียหายจนถึงแก่ชีวิต เป็นต้น

(6.3) สำหรับความรับผิดก่อนสัญญา อาจจะชดเชยค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับการเสียเวลาเสียโอกาส เป็นต้น⁹

2) ความรับผิดทางอาญา

⁹ ศันสน์กรณ์ โสทธิพันธ์, คำอธิบายกฎหมายละเมิดจัดการงานนอกสั่ง ลากมิดควรได้ หน้า 30.

ความรับผิดทางอาญา คือความรับผิดที่เกิดจากการกระทำโดยรู้สำนึก ไม่ว่าจะด้วยเจตนาหรือประมาท และการกระทำนั้นกฎหมายกำหนดไว้ว่าเป็นการกระทำที่เป็น ความผิดและผู้กระทำต้องรับโทษ เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ เป็นต้น โดยความรับผิดทางอาญา ก็เพื่อมุ่งคุ้มครองความสงบสุขของส่วนรวม และการลงโทษผู้กระทำผิด ให้เซ็ดหลาบไม่กระทำผิดซ้ำอีก และเพื่อมิให้ผู้ใดเอาเยี่ยงอย่าง โดยมีหลักเกณฑ์ของความรับผิด ดังนี้¹⁰

- (1) มีการกระทำที่รู้สำนึกเกิดขึ้นโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ
- (2) มีกฎหมายกำหนดว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอย่างชัดเจน
- (3) มีกฎหมายกำหนดบทลงโทษไว้สำหรับความผิดนั้น
- (4) ผู้กระทำได้กระทำความผิดที่ครบองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนด

จะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น¹¹

สรุปได้ว่าความรับผิดในทางแพ่งและทางอาญา เมื่อบุคคลใดทำให้บุคคลอื่นเสียหาย ผู้กระทำต้องรับผิด จึงควรทำความเข้าใจว่า ความรับผิดมีความหมายอย่างไร โดยทั่วไป ความรับผิดคือพันธะของบุคคลที่จะต้องได้รับโทษหรือผลร้ายอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือจะต้องซ่อมแซม ความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้น เพราะได้กระทำการแตกต่างไปจากบทบัญญัติ ของกฎหมาย เป็นเหตุให้เกิดความไม่สงบสุขในสังคม ความรับผิดอาจเป็นความรับผิดทางศีลธรรม หรือความรับผิดทางกฎหมายก็ได้

ทั้งนี้ ความรับผิดทางศีลธรรม หมายความว่า ผู้กระทำผิดได้รับทาทางจิตใจ เกิดขึ้นภายในใจของตน ไม่เกี่ยวกับโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

ส่วนความรับผิดทางกฎหมาย หมายความว่า การที่ผู้กระทำความผิดจะต้อง ถูกลงโทษอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งแบ่งได้หลายประเภท ได้แก่

- 1) ความรับผิดตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ
- 2) ความรับผิดตามกฎหมายปกครอง
- 3) ความรับผิดตามกฎหมายอาญา
- 4) ความรับผิดตามกฎหมายแพ่ง

¹⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 41.

¹¹ ศนันกรณ โสทธิพันธ์. คำอธิบายกฎหมายละเมิดจัดการงานนอกสั่ง ลากมิควรได้.

ความรับผิดชอบตามกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ได้บัญญัติรับรองหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน ดังนั้นบุคคลจึงย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเท่าที่ใช้สิทธิหรือเสรีภาพ เช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยการรับรองสิทธิของปวงชนชาวไทยแล้วก็ย่อมมีหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ดังนั้นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงต้องมีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมาใช้บังคับเพื่อคุ้มครองไม่ให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการจำกัดจนเกินขอบเขต¹² ความรับผิดชอบตามกฎหมายปกครอง ได้แก่ความรับผิดชอบทางละเมิดมีความสำคัญมากในหน่วยงานของรัฐ ทั้งในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกและความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากการเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ความเสียหายซึ่งกระทบต่อขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน การคุ้มครองเอกชนผู้เสียหาย ตลอดจนการรักษาประโยชน์ของทางราชการ¹³ ความรับผิดชอบทางแพ่ง หมายถึงการที่ผู้กระทำความผิดจะต้องถูกบังคับให้ชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในเมื่อตนทำให้ผู้อื่นเสียหาย และในความรับผิดชอบกฎหมายอาญา หมายถึงการที่ผู้กระทำความผิด ได้กระทำการอันเป็นความผิดตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในขณะกระทำความผิด และมีการกำหนดโทษไว้ด้วย ซึ่งบุคคลนั้นจะต้องถูกลงโทษอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน แต่ความรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่ง หมายถึงการที่ผู้กระทำความผิดจะต้องถูกบังคับให้ชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในเมื่อตนทำให้ผู้อื่นเสียหาย¹⁴

1.2.3 ทฤษฎีความรับผิดชอบทางละเมิด

ตามทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดที่สำคัญ ได้แก่

¹² พงษ์ธวัฒน์ บุญพิทักษ์. สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. เอกสารบรรยาย. หน้า 1.

¹³ กนต์ มูลสาร. สรุปสาระสำคัญการอบรมหลักสูตรเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานด้านกฎหมาย, มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง. https://cdc.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2943 . หน้า 10.

¹⁴ วารีน นาสกุล .คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลามิควรได้.(พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร : บริษัท กรุ๊ปสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด . หน้า 20.

1) ทฤษฎีความรับผิดชอบเพื่อความเสียหาย พัฒนามาจากการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหาย ทั้งในส่วนสิทธิทางอาญาและสิทธิทางแพ่ง ความเสียหายที่เกิดขึ้นย่อมต้องมีผู้ชดใช้ความเสียหาย¹⁵

2) ทฤษฎีความผิด (Theory of Fault) หรือความรับผิดชอบที่อยู่บนพื้นฐานของความผิด (Liability Based on Fault) โดยแนวคิดดังกล่าวถูกพัฒนามาจากทฤษฎีความรับผิดชอบเพื่อความเสียหาย โดยสำนักกฎหมายธรรมชาติเห็นว่า สิทธิเสรีภาพในความเป็นตัวตนของมนุษย์ รวมถึงทรัพย์สินควรได้รับการยอมรับ ดังนั้นในการล่วงละเมิดต่อสิทธิของบุคคลควรได้รับการพิสูจน์อย่างเป็นทางการ ผู้ที่ได้รับการกล่าวหาว่าเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย จะต้องถูกพิสูจน์แล้วว่าเป็นผู้มีความผิด (Fault)¹⁶

ซึ่งทฤษฎีความรับผิดชอบในทางละเมิด มี 2 แนวคิด ได้แก่

แนวคิดที่ 1 มีพื้นฐานมาจากการคุ้มครองสิทธิของบุคคล ในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหาย โดยแนวคิดนี้ จะไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบภายในจิตใจของผู้กระทำ พิจารณาแต่เพียงว่ามีการกระทำเกิดขึ้น และมีผลเสียตามมา ดังนั้นผู้นั้นต้องชดใช้แก่ผู้เสียหายไม่สนใจการกระทำว่าจงใจหรือประมาทหรือไม่

แนวคิดที่ 2 มีพื้นฐานมาจากหลักการคุ้มครองเสรีภาพของผู้กระทำ ความเสียหาย ต้องเกิดจากการกระทำที่จงใจหรือขาดความระมัดระวังเท่านั้น โดยแนวคิดนี้พิจารณาองค์ประกอบภายในจิตใจของผู้กระทำด้วย กล่าวคือต้องมีความผิด จึงจะต้องรับผิด (No Liability without Fault : Fault Theory)¹⁷

2.1) ความรับผิดชอบที่ต้องการความผิด (Subjective responsibility) คือ เป็นกรณีที่ผู้กระทำจะมีความรับผิดชอบเพื่อละเมิดในกรณีนี้จะต้องมีความผิด (Fault) ของผู้กระทำละเมิด กล่าวคือมีความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อย่างไรก็ตามอย่างหนึ่ง ซึ่งเมื่อประกอบกับองค์ประกอบอื่น ๆ

¹⁵ วรณาริ สิงโต. องค์ประกอบภายในของความรับผิดทางละเมิด. ใน แนวการศึกษาชุดวิชา กฎหมายแพ่ง ลักษณะสัญญา ลักษณะละเมิด และลักษณะหุ้นส่วนบริษัทชั้นสูง , เล่ม 1 , หน่วยที่ 7, นนทบุรี : สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. . 2564, หน้า 7-12.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 7-12.

¹⁷ อภิวัฒน์ วรณโรจน์ .การเพิ่มโทษความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยในประมวลกฎหมายอาญา : ศึกษากรณีสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์ลดน้ำหนัก .(สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต).มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.2565.หน้า 14.

เป็นละเมิดแล้วผู้กระทำจึงจะต้องรับผิด¹⁸ โดยความรับผิดตามทฤษฎีความผิดนี้จึงประกอบด้วย องค์ประกอบที่เป็นการกระทำ และองค์ประกอบทางจิตใจ อันได้แก่ จงใจหรือความประมาทเลินเล่อ โดยผู้เป็นกระทำในคดีละเมิด ต้องพิสูจน์เหตุในการฟ้องคดีตามองค์ประกอบของความรับผิด มีการกระทำหรือไม่ โดยฝ่าฝืนหน้าที่หรือไม่ การกระทำนั้นจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่และความเสียหายเป็นผลมาจากความผิดของผู้กระทำนั้นหรือไม่ กล่าวคือ ทฤษฎีนี้ต้องมีองค์ประกอบเรื่อง จงใจ หรือประมาทเลินเล่อ ที่เป็นส่วนหนึ่งของความผิดและมีความสัมพันธ์ระหว่างความผิด และความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ได้รับความเสียหาย จึงจะเป็นละเมิดได้¹⁹ สรุปได้ว่าทฤษฎีนี้มีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่

- ความผิด (Fault) ในทางจิตใจ หรือทัศนคติของผู้กระทำละเมิด หรือ เป็นสภาพของการละเลย ในจิตใจที่เกิดจากการกระทำ หรือตเว้นกระทำตามหน้าที่ ที่ต้องป้องกัน ความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งการกระทำ หรือตเว้นกระทำความผิดดังกล่าวเป็นการกระทำอันมิชอบ ด้วยกฎหมาย หรือไม่มีสิทธิหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยจงใจหรือความประมาทเลินเล่อ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น โดยการกระทำที่รู้ว่าการกระทำของตนจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ บุคคลอื่น หรือละเลยจะส่งผลให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย ดังนั้น ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบ ในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลอื่น อันเป็นผลเนื่องมาจากการกระทำนั้น

- ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล (Causation) คือ ความสัมพันธ์ ระหว่างความผิดที่เกิดจากการกระทำของผู้กระทำละเมิด กับความเสียหายที่เกิดกับผู้ที่ได้รับ ความเสียหาย ที่ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบใช้เพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย

- ความเสียหาย (Injury) เป็นความเสียหายทั่วไปที่เกิดขึ้นต่อสิทธิที่มี ตามกฎหมาย กล่าวคือได้รับการรับรองและคุ้มครองให้²⁰

2.2) ความรับผิดที่ไม่ต้องการความผิด (Objective responsibility) คือ เป็นกรณีที่ผู้กระทำมีความผิดโดยไม่ต้องพิจารณาว่าผู้กระทำนั้นมีความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ หรือไม่ หรือบางครั้งเรียกความรับผิดนี้ว่า ความรับผิดตามข้อสันนิษฐานของกฎหมายตามทฤษฎี

¹⁸ ศันนกรณ โสคติพันธุ์ .คำอธิบายกฎหมายละเมิดจัดการงานนอกสั่ง ลากมิกควรได้ หน้า 65.

¹⁹ อภิวัฒน์ วรรณโรจน์ .การเพิ่มโทษความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยในประมวลกฎหมายอาญา : ศึกษารณีนีลีนค้าประเภทผลิตภัณฑ์ลดน้ำหนัก หน้า 15.

²⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า 15.

ข้อสันนิษฐานความผิด²¹ โดยทฤษฎีนี้อาจจะมีชื่อเรียกต่าง ๆ กันไม่ว่าจะเป็น ทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด (Absolute Liability) ความรับผิดโดยผลแห่งกฎหมาย (Liability a Imposed by the Law) ความรับผิดโดยสมบูรณ์ (Absolute Liability) ซึ่งแม้จะเรียกชื่อต่างกันแต่ทั้งหมดนั้นมีความหมายถึง ความรับผิดที่ผู้กระทำจะต้องรับผิดทั้งที่ไม่มี ความผิด กรณีที่จะถือว่าเป็น ความรับผิดเด็ดขาดต่อเมื่อมิใช่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำโดยมิเจตนาดี หรือเจตนาร้าย และไม่ว่าผู้กระทำจะรู้หรือไม่รู้ถึงการกระทำนั้นหรือไม่ก็ตาม ผู้กระทำก็ไม่พ้นความผิด รากฐานแห่งแนวคิดเริ่มมาจากการที่ผู้กระทำก่อให้เกิดความเสียหายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ต่อสมาชิก ในสังคม เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น²²

3) ทฤษฎีข้อสันนิษฐานความผิด (Theory of Presumed Fault)

เป็นข้อสันนิษฐานทางกฎหมาย คือสิ่งที่ได้อนุมานถือเอาจากข้อเท็จจริงโดยเฉพาะอย่างหนึ่ง โดยมีกฎหมายบัญญัติไว้ในตำรากฎหมายอังกฤษได้มีการกล่าวถึงข้อสันนิษฐานความประมาทเลินเล่อ (Presumption of Negligence) ของจำเลย จึงตรงกับกรณีข้อสันนิษฐานความผิดทางกฎหมาย เพราะความประมาทเลินเล่อก็เป็นความผิดอย่างหนึ่ง โดยทฤษฎีข้อสันนิษฐานความผิด เป็นแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งที่กำหนดให้เกิดข้อสันนิษฐานความผิด (Presumed Fault) เพื่อลดภาระของผู้เสียหายในการพิสูจน์ความผิดของผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย เนื่องจากความนึกคิดภายในใจของผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย เป็นเรื่องที่ยากจะทราบหรือพิสูจน์ได้ให้เห็นได้ว่ามีมุ่งหมายต่อผลแห่งความเสียหายนั้นหรือขาดความระมัดระวังกฎหมายถือว่าผู้ก่อให้เกิดความเสียหายมีความผิด แต่ก็ถือว่าเป็นเพียงข้อสันนิษฐานผู้ก่อให้เกิดความเสียหายยังสามารถที่จะแสดงให้ประจักษ์ได้ว่าตนมิได้มีความผิด กล่าวคือ มิได้มีความจงใจหรือประมาทเลินเล่อตนเอง²³

โดยข้อสันนิษฐานแบ่งได้เป็นดังนี้

- ข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริง (Presumption of Fact) เป็นข้อสันนิษฐาน ซึ่งไม่มีบทกฎหมายบัญญัติไว้เฉพาะ เป็นเรื่องที่ศาลต้องใช้ดุลพินิจวินิจฉัยข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่อง

²¹ วรณาริ สิงโต, แนวการศึกษาชุดวิชา กฎหมายแพ่ง ลักษณะสัญญา ลักษณะละเมิด และลักษณะหุ้นส่วนบริษัทชั้นสูง. หน้า 7-3.

²² อภิวัฒน์ วรรณโรจน์ .การเพิ่มโทษความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยในประมวลกฎหมายอาญา : ศึกษากรณีสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์ลดน้ำหนัก. หน้า 16.

²³ รุ่งทิวา วิสม.ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติและระยะเวลาในการสอบข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด.(สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) กรุงเทพมหานคร, มหาวิทยาลัยศรีปทุม.2562. หน้า 17.

โดยอนุมานเอาจากข้อเท็จจริงที่ได้ทราบ ข้อสันนิษฐานเช่นนี้เกิดขึ้นเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยผู้พิพากษาก็นำข้อสันนิษฐานข้อเท็จจริงตามหลักธรรมดาหรือตรรกะวิทยาหรือวิธีค้นหาเหตุและผล แล้วสันนิษฐานหรืออนุมานว่าเป็นข้อเท็จจริง

- สันนิษฐานตามกฎหมาย (Presumption of Law) เป็นการที่รัฐต้องบัญญัติข้อสันนิษฐานตามกฎหมายเพราะฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อประโยชน์กับโจทก์ในคดี เพราะเป็นการยากลำบากเกินไปที่โจทก์จะต้องนำพยานหลักฐานมาสืบเพื่อพิสูจน์ในคดี และข้อสันนิษฐานตามกฎหมายมีผลต่อภาระหน้าที่ในการพิสูจน์ โดยถือว่าสถานการณ์ตามข้อสันนิษฐานของกฎหมายนั้น เป็นกรณีปกติ เนื่องจากเป็นสถานการณ์ที่ได้ถูกกำหนดให้เกิดขึ้น สถานการณ์คงจะคงอยู่จนกว่าคู่ความฝ่ายตรงข้ามจะนำพยานหลักฐานพิสูจน์หักล้าง²⁴

4) *ทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability)* มีลักษณะคล้ายกับทฤษฎีข้อสันนิษฐานความผิด กล่าวคือเป็นแนวคิดที่เมื่อผู้ก่อให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้น โดยไม่ต้องพิจารณาความผิดหรือเจตนาภายในจิตใจที่แสดงออกมาในรูปของการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แต่จะพิจารณาเพียงว่าผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบหากการกระทำดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับความเสียหายที่เกิดขึ้น²⁵

1.2.4 ทฤษฎีการลงโทษ

1) *ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retributive Theory)* เป็นทฤษฎีที่มีความเชื่อเป็นพื้นฐานว่า มนุษย์มีเหตุผลมีอิสระเสรีที่จะคิด มีเสรีภาพที่จะกระทำการใดๆ ภายใต้ความคิดความเชื่อและการตัดสินใจของตนเอง รวมทั้งความสามารถในการใช้เหตุผลของการกระทำ ซึ่งมนุษย์ย่อมมีเหตุผลเป็นของตนเอง ดังนั้นจึงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเองที่ได้กระทำลงไป หากเป็นการกระทำที่ดี เขาย่อมได้รับ ผลตอบแทนที่ดี แต่หากเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์ของสังคมแล้วย่อมสมควรได้รับการลงโทษจากสังคม โดยถือว่าเป็นหลักการลงโทษที่เก่าแก่ที่สุด การลงโทษตามทฤษฎีทดแทนนี้จึงมีหลักการว่า ผู้กระทำผิดสมควรได้รับโทษเพราะเขาได้กระทำผิด และต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง โดยโทษต้องเหมาะสมกับความรับผิดชอบ (Culpability) ซึ่งความรับผิดชอบจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับการกระทำว่ามีเจตนาหรือไม่

²⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 17.

²⁵ วรนาří สิงโต. *แนวการศึกษาชุดวิชา กฎหมายแพ่ง ลักษณะสัญญา ลักษณะละเมิด และลักษณะหุ้นส่วนบริษัทชั้นสูง*. หน้า 7-4.

หรือประมาท มีแรงจูงใจ พฤติการณ์แวดล้อม เหตุเพิ่มโทษ ลดโทษ และเหตุบรรเทาโทษ ทำให้กฎหมายมีความยืดหยุ่น และศาลสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดโทษได้ตามความเหมาะสม หรือตามสมควร

2) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อการข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence Theory) เป็นการข่มขู่ยับยั้ง มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการลงโทษเพื่อสร้างประโยชน์สังคม โดยตั้งอยู่บนความเชื่อพื้นฐานว่าการกระทำผิดที่เกิดขึ้นในสังคมแล้ว ไม่สามารถที่จะย้อนเวลากลับไปแก้ไขการกระทำนั้น ดังนั้นเมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้น จึงต้องหาแนวทางในการป้องกันมิให้มีการกระทำผิดลักษณะดังกล่าวนั้นเกิดขึ้นอีก แนวคิดนี้จึงมองว่าสังคมควรจะใช้วิธีการลงโทษเพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการกระทำผิดซ้ำอีก โดยการใช้การลงโทษเป็นการขู่ให้บุคคลอื่นในสังคมกลัวต่อโทษที่จะได้รับ และไม่กล้ากระทำความผิด การลงโทษเพื่อการข่มขู่ยับยั้ง จึงเป็นการป้องปรามมิให้ผู้กระทำความผิดหรือบุคคลในสังคมกระทำความผิดในลักษณะดังกล่าวอีก หรือเพื่อไม่ให้ผู้ที่เคยกระทำนั้นกระทำความผิดซ้ำในลักษณะเดิมอีก หรือเพื่อเป็นการป้องกันคนในสังคมไม่ให้กระทำในลักษณะอันก่อให้เกิดความผิดอีก

3) การลงโทษเพื่อป้องกันอาชญากรรม (Prevention of Crime) การลงโทษเพื่อคุ้มครองป้องกันสังคม การลงโทษเพื่อป้องกันอาชญากรรม (Prevention of Crime) มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันให้ชุมชนหรือสังคมนั้นปลอดภัยจากอาชญากรรม และเพื่อไม่ให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก และได้แก้ไขฟื้นฟูในระหว่างต้องโทษ โดยมีการศึกษาฝึกอาชีพแก่ผู้กระทำความผิดเพื่อให้ผู้กระทำหลังจากพ้นโทษแล้วจะได้กลับตนและประกอบอาชีพในทางสุจริต เพื่อไม่ให้ผู้กระทำผิดต้องกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก โดยเป็นการลดจำนวนอาชญากรรมที่จะเกิดขึ้นในสังคม ดังนั้นการให้โอกาสผู้กระทำความผิด จึงเป็นการลดจำนวนอาชญากรรมได้ไม่มากนักน้อยในสังคม เพื่อให้ผู้กระทำความผิดสามารถกลับคืนสู่สังคมได้และได้รับการยอมรับจากสังคม ไม่เป็นภาระต่อสังคม

4) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitative Theory) มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนมากที่สุด ตามทฤษฎีนี้เชื่อว่า การลงโทษควรมีเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับตัวเป็นคนดี เพื่อให้ผู้กระทำความผิดสามารถกลับคืนสู่สังคมได้ เข้าสังคมและถูกยอมรับไม่ถูกรังเกียจจากสังคม เพื่อไม่ให้ผู้กระทำผิดกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก การช่วยให้ผู้กระทำความผิดไม่รู้สึกมีปมด้อยจากการที่ได้รับการลงโทษไปแล้ว

5) การลงโทษเพื่อตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม (Incapacitation) หรือการตัดความสามารถในการกระทำความผิดด้วยการจำคุก วัตถุประสงค์ของการลงโทษโดยวิธีประหารชีวิต จำคุก กักขัง ถือเป็นการกักบุคคลผู้กระทำความผิดออกจากสังคม เป็นการตัดความสามารถ

มิให้ผู้กระทำได้กระทำความผิดอีกภายในระยะเวลาที่อยู่ในเรือนจำ เป็นวิธีการป้องกันสังคมจากผู้กระทำความผิดโดยแยกผู้กระทำความผิดออกไปจากสังคม อาจเป็นการชั่วคราว เช่น จำคุก กักขัง หรือเป็นการถาวรได้แก่ การประหารชีวิต เพื่อมิให้มีโอกาสกลับมากระทำความผิดอีก²⁶

1.2.5 ความหมายเกี่ยวกับการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่

การกระทำละเมิดในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัตินิยามศัพท์คำว่า “ละเมิด” ไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับ โดยในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 เป็นหลักทั่วไปของการกระทำที่ถือเป็น “ละเมิด” ว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดีอนามย์ก็ดี เสรีภาพก็ดีทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

การกระทำที่ถือเป็น “ละเมิด” มีหลักเกณฑ์ 4 ประการ

1) มีการกระทำ

มีการกระทำ หมายถึงการเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึกในการเคลื่อนไหว นั้น และอยู่ในบังคับของจิตใจของผู้กระทำ และรวมถึงการงดเว้นการกระทำที่ตนมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องกระทำ และงดเว้นนั้นเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น²⁷

2) โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

การกระทำโดยจงใจ คือ การกระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำของตนว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ไม่ว่าจะความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดก็ตาม อย่างไรก็ตามการกระทำโดยจงใจ มิได้หมายเลยไปถึงกับว่าจะต้องเจาะจงให้เกิดผลเสียหายโดยอย่างหนึ่งขึ้นโดยเฉพาะ เช่น กรณีรู้อยู่แล้วว่า ผิดระเบียบกลับมีคำสั่งอนุมัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ. 37/2552) นอกจากนี้ยังมีคำนิยามคำว่าประมาทเลินเล่อตามมาตรา 54 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมาย อาญาที่จะต้องพิจารณาต่อไปด้วย

กระทำโดยความประมาทเลินเล่อ หมายถึง การกระทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำ โดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และผู้กระทำอาจใช้ ความระมัดระวังเช่นนั้นได้แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ โดยจะต้องเป็น

²⁶ นิรันดร์ ขววงเพชร .การนำโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญาในกฎหมายที่ท้องถิ่นบังคับใช้ (การค้นคว้าอิสระ ปริญญาโทบริหารคดี) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, นนทบุรี.2562 หน้า 15.

²⁷ สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.กรุงเทพฯ : นิติธรรม.พฤษภาคม 2566. หน้า 18.

กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในหน้าที่ราชการแล้วทำให้หน่วยงานของรัฐ เกิดความเสียหายเท่านั้น จึงจะใช้หลักเกณฑ์ วิธีการในความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งจะต้องมีพฤติการณ์จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (มาตรา 8) ซึ่งตามกฎหมายมิได้นิยามคำว่า กระทำโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้การที่จะพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการ กระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือไม่นั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบ หรือศาล ซึ่งความประมาทเลินเล่อนั้นเป็นการกระทำที่มีใจโดยเจตนา ประสงค์ต่อผลหรือยอมเสี่ยงเห็นผล แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้น จำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์โดยวิสัย หมายถึง สภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำ เช่น การเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ หรือชั้นผู้น้อย เป็นเจ้าหน้าที่ธรรมดา เป็นผู้ประกอบวิชาชีพหรือเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านใดด้านหนึ่ง และหมาย รวมถึงระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นั้นด้วย เป็นต้น²⁸

3) กระทำโดยผิดกฎหมาย หรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

กระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หมายถึงการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ที่กฎหมายให้ความสำคัญ หรือให้ความคุ้มครอง ซึ่งในกฎหมายละเมิดนั้นเป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ ซึ่งอาจรวมถึงกรณีดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นความผิด เช่น ประมวลกฎหมายอาญา เช่น การฆ่า การทำร้ายร่างกาย ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีกฎหมายห้ามไว้โดยชัดเจน

(2) กรณีไม่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่ทำให้เสียหายแก่สิทธิเด็ดขาดอย่างใดอย่างหนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด²⁹

4) บุคคลอื่นได้รับความเสียหายและความเสียหายจะต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำนั้นด้วย

ความเสียหายนั้นจะเป็นความเสียหายที่เกิดแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ แต่ต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอนไม่ว่าเกิดขึ้นแล้วในปัจจุบันหรือจะเกิดขึ้นในอนาคตก็จะต้องเป็นความเสียหายที่จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน³⁰

²⁸ กระทรวงมหาดไทย. *ความรู้เรื่องละเมิด*. 15 มิถุนายน 2567. สืบค้นจาก <https://multi.dopa.go.th/ilab/news/cate14/view110>.

²⁹ ศนันกรรณ์ โสทธิพันธ์. *คำอธิบายกฎหมายละเมิดจัดการงานนอกสั่ง ลากมิกวไรด์*. หน้า 93.

³⁰ สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่. *ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. หน้า 19.

บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย กล่าวคือ การกระทำไม่ว่าจะจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายแล้ว แต่บุคคลนั้นไม่ได้รับความเสียหาย การกระทำนั้นกฎหมายยังไม่ถือว่าเป็นการละเมิด การกระทำละเมิดนอกจากที่ล่วงสิทธิของบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายแล้ว การกระทำนั้นยังต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นด้วย³¹ ซึ่งความเสียหายนี้ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายที่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้หรือไม่ก็ตามถือว่าผู้กระทำได้ทำให้เกิดการละเมิดทั้งสิ้น เช่น การหมิ่นประมาท การทำให้เสียชื่อเสียง เป็นต้น³²

ความเสียหายจะต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำด้วยนั้น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำ ซึ่งถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบละเมิดที่สำคัญ ซึ่งการพิจารณาว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลตามหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำ ซึ่งมีข้อพิจารณา 2 ขั้นตอน คือ 1) มีความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุและผลต่อกันระหว่างการกระทำโดยไม่ชอบของผู้กระทำ กับความเสียหายที่ผู้ถูกระทำได้รับสัมพันธ์กันหรือไม่ 2) ความเสียหายที่เป็นผลมาจากการกระทำของจำเลยนั้นใกล้เคียงกว่าเหตุที่ควรจะให้ผู้กระทำรับผิดชอบหรือไม่³³

การกระทำที่จะเป็นละเมิดจะต้องครบองค์ประกอบทั้งสี่ข้อ หากขาดข้อใดข้อหนึ่ง ย่อมไม่เป็นการกระทำละเมิด เมื่อไม่ละเมิดย่อมไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าเสียหาย

1.2.6 หลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

1) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

(1) หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่

กล่าวคือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ได้กระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดและหรือถูกฟ้องแทนเจ้าหน้าที่ โดยหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นสังกัดอยู่ หรือหากเจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานใดให้ฟ้องกระทรวงการคลัง เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ขับรถยนต์ของทางราชการไปติดต่องานราชการแล้วไปชนกับรถยนต์ของบุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย กรณีนี้ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่เป็น

³¹ วาริ นาสกุล .คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้.หน้า 129.

³² เรื่องเดียวกัน.หน้า 130.

³³ วาริ นาสกุล .คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้.หน้า 154.

ผู้รับผิดชอบโดยตรงในผลแห่งละเมิดนั้น บุคคลภายนอกหรือประชาชนผู้ได้รับความเสียหายสามารถร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

(2) เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบใช้เป็นการเฉพาะตัว เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีได้อยู่ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ราชการไปทะเลาะวิวาทแล้วทำร้ายร่างกายประชาชน ก็ถือว่า เป็นการกระทำละเมิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเนื่องจากมิใช่ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอันอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิด

(3) การไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ก. หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

กรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแม้ว่าเจ้าหน้าที่จะไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหายก็ตาม แต่ก็มีได้พ้นความรับผิดชอบไปทั้งหมด กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบเพียง 2 ระดับเท่านั้น คือ กรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากรณีเจ้าหน้าที่กระทำโดยประมาทเลินเล่อไม่ถึงขั้นร้ายแรงหน่วยงานของรัฐไม่สามารถไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ได้อีกต่อไป

ข. จำนวนเงินที่เรียกให้ชดใช้หรือไล่เบียด โดยพิจารณาจาก

- การคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและ
ความเป็นธรรมในแต่ละกรณี

- การคำนึงถึงความผิดหรือความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม

- หากความเสียหายที่เกิดขึ้นมีส่วนหนึ่งเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม เมื่อได้หักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวออกจากค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่จะต้องชดใช้แล้ว ค่าเสียหายที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมดังกล่าวถือเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงตกเป็นพับแก่หน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

2) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

(1) ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้นำบทบัญญัติ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(2) ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้

(2.1) ต้องรับผิดชอบเมื่อกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ

(2.2) ต้องรับผิดชอบเต็มจำนวนความเสียหาย

(2.3) กรณีการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนให้ร่วมกันรับผิดชอบใช้อย่างลูกหนี้ร่วม

1.2.7 หลักกฎหมายทั่วไป

1) หลักความเป็นกลาง³⁴

(1) หลักความเป็นกลางตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

หลักความเป็นกลางได้ถูกบัญญัติและรับรองไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรของไทยโดยเฉพาะกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการ กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรและการควบคุมการประกอบวิชาชีพอิสระ กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบธุรกิจของเอกชน และกฎหมายเกี่ยวกับการวินิจฉัยคดีปกครองโดยองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองในขณะนั้น ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากที่ประเทศไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 แต่ทว่ากฎหมายเหล่านั้นได้บัญญัติรับรองหลักความเป็นกลางไว้เพียงหลักการสำคัญเท่านั้น และมีเพียงกฎหมายบางฉบับที่ได้บัญญัติรับรองหลักความเป็นกลางตั้งแต่ขอบเขตการปรับใช้ เหตุที่กระทบต่อหลักความเป็นกลาง หรือมาตรการทางกฎหมายในการป้องกัน หรือแก้ไข เมื่อมีเหตุที่มากกระทบต่อหลักการดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาประเทศไทยได้มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ขึ้น ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครอง

³⁴ เมธา นวลิมป์. ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด และผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีหัวหน้าหน่วยของรัฐเป็นผู้กระทำละเมิด. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยศรีปทุม, กรุงเทพมหานคร. 2561. หน้า 30 – 35 .

ต่าง ๆ ว่าจะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการ ขณะเดียวกันก็วางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย อันเป็นการยอมรับสถานะของประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิ (Subject) ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน สถานะของประชาชนมิใช่เป็นผู้อยู่ภายใต้การปกครองที่ไร้ซึ่งสิทธิ (Object) อีกต่อไป ซึ่งเป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐ (L'Etat Dedroit) ที่เรียกร้องให้การกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความถูกต้องเหมาะสมกับเรื่องในกรณีเฉพาะรายจะไม่ใช้อำนาจอย่างไรซึ่งเหตุผล หรือเกินสมควร หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้จึงมีมาตรการสำคัญในการป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 ถึง มาตรา 16

คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น หากผู้ใดไม่มีอำนาจหน้าที่มากระทำก็จะเกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายส่วนผลจะเป็นโมฆะหรือเพิกถอนได้หรือไม่เป็นอีกปัญหาหนึ่ง ในขณะเดียวกันการทำงานจะเป็นไปด้วยดีได้และเป็นที่ไว้วางใจได้ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีความเป็นกลางต่อทุกฝ่ายเพื่อประกันกระบวนการปฏิบัติราชการโดยเป็นธรรม กฎหมายจึงมีวิธีการควบคุมโดยวางมาตรการตรวจสอบขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็นตามสภาพสังคมในขณะนั้น ๆ

กรณีต่าง ๆ ที่กระทบต่อความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้³⁵

ลักษณะที่ 1 ความไม่เป็นกลางในทางภาวีสัย

ความไม่เป็นกลางในลักษณะนี้หมายถึง ความไม่เป็นกลางที่มีอยู่ภายนอกความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจากสถานภาพหรือฐานะของตัวเจ้าหน้าที่โดยกรณีนี้กฎหมายได้คำนึงถึงว่าการที่เจ้าหน้าที่มีสถานภาพ หรือฐานะบางประการอาจจะกระทบต่อความไม่เป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง ความไม่เป็นกลางในลักษณะนี้ได้รับการกำหนดไว้ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยวางหลักว่า เจ้าหน้าที่ต่อไปนี้ คือ เป็นคู่กรณีเอง เป็นคู่หมั้น หรือคู่สมรสของคู่กรณี เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการี หรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้อง หรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้พิทักษ์ หรือผู้แทน หรือตัวแทนของคู่กรณี เป็นเจ้าหนี้ หรือลูกหนี้

³⁵ ภิสวรรค์ อุซุงศ์อมร. *ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง, วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*. เลขปีที่ 8 ฉบับที่ 1. หน้า 488.

หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี และกรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้³⁶

โดยส่วนใหญ่จะได้แก่กรณีที่เจ้าหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์ทางด้านใด ด้านหนึ่งใกล้ชิดกับคู่กรณีจนอาจเกิดความไม่เป็นกลางขึ้นได้ และอาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่นั้นเป็นคู่กรณีเอง นอกจากนั้นอาจมีกรณีความไม่เป็นกลางจากเหตุอื่น ๆ เกี่ยวกับสถานภาพ หรือฐานะของเจ้าหน้าที่ ซึ่งผู้ร่างกฎหมายยังไม่สามารถระบุได้ในขณะนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้มีความยืดหยุ่น โดยให้ฝ่ายบริหารไปกำหนดกรณีอื่นเพิ่มเติมจากที่มีการบัญญัติไว้โดยทำเป็นกฎกระทรวง

ลักษณะที่ 2 ความไม่เป็นกลางในทางอัตวิสัย

ความไม่เป็นกลางในส่วนนี้หมายถึง ความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจากสภาพภายในความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่ โดยในกรณีนี้ หลักกฎหมายค่านึงถึงความไม่เป็นกลางอาจมาจากเหตุอื่นที่มีใช้เรื่องของสถานภาพ หรือฐานะของเจ้าหน้าที่ก็ได้³⁷

ความไม่เป็นกลางลักษณะนี้ ปรากฏอยู่ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีหลักว่า ในกรณีมีเหตุอื่นใด นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 16 บัญญัติว่า ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้ ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการ ดังนี้

- (1) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่ง หรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี
- (2) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่ง หรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

³⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 489.

³⁷ ภัสวรรณ อุซุงศ์อมร.ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง,วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย. หน้า 492.

(3) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่ง หรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณีว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคสอง มาตรา 15 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม.

โดยหากเกิดกรณีดังกล่าว ให้ดำเนินการ ดังนี้ ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบแล้วแต่กรณี

ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่ง หรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่ง หรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณีว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

เหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ในกรณีนี้กฎหมายมุ่งจำกัดเฉพาะกรณีที่มีลักษณะร้ายแรงเท่านั้น

2) หลักความได้สัดส่วน

วรพจน์ วิศวตพิชญ์ ได้ให้ความหมายของ “หลักความได้สัดส่วน” ไว้ว่าเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจ บังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ (moderation) และถือว่าหลักความได้สัดส่วน เป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและมีค่าบังคับเสมอกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ

สำหรับในทางปกครองหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ถือว่าเป็น หลักกฎหมายทั่วไปที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการควบคุมการกระทำทั้งหลายของรัฐในทางปกครองของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น การออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การออกกฎ หรือการกระทำอื่นใด เพื่อมิให้ฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร

โดยหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักที่ห้ามมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจ (Discretionary power)³⁸

2. กฎหมายต่างประเทศ

ในระบบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นระบบกฎหมายที่แยกกฎหมายปกครองออกจากหลักกฎหมายเอกชน ซึ่งตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ปีค.ศ 1949 ได้มีข้อกำหนดได้กำหนดให้รัฐจะต้องรับผิดชอบการละเมิดทุกอย่างที่กระทำโดยผู้ซึ่งใช้อำนาจของรัฐและรัฐจะเป็นผู้ฟ้องไล่เบียดออกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดในภายหลังได้เฉพาะการกระทำที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดโดยละเมิดหรือจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วนกรณีละเมิดโดยประมาทเพียงเล็กน้อยจะไม่มีกรฟ้องและเบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นในระบบของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำจะไม่ถูกฟ้องโดยตรงในศาล เหมือนกันกับสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีระบบกฎหมายปกครองเกี่ยวกับละเมิดแยกต่างหากจากกรณีกฎหมายเอกชนเป็นที่ยอมรับว่า รัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับการกระทำละเมิดทางปกครองนั้น และได้วางหลักไว้ว่าต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะข้อความเหมาะสมของระบบราชการและเกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของรัฐและเอกชน ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบให้เห็นถึงการรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐของแต่ละประเทศว่ามีความเหมือนหรือต่างกับกฎหมายไทยอย่างไร เพื่อนำไปสู่การค้นหาคำตอบเกี่ยวกับการกระทำผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ทุจริตเงินซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานรัฐอย่างไร

2.1 กฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีระบบกฎหมายปกครองแยกจากหลักกฎหมายเอกชน กรณีลูกจ้างนายจ้างตามปกติเป็นๆเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา 831 ซึ่งเมื่อนายจ้างจ่ายค่าสินไหมทดแทนไปแล้วก็ต้องฟ้องไล่เบียดเอาจากลูกจ้างได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา 840

³⁸ ปราณี สุขศรี .หลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด : ศึกษาหลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality) และหลักความเสมอภาค (Principle of Equality) .หน้า 9.

วรรคสอง แต่กรณีส่วนราชการ แต่เดิมมีการกำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะ ในมาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำหน้าที่จงใจหรือประมาทเลินเล่อ จะต้องรับผิดเป็นส่วนตัวต่อผู้ได้รับความเสียหาย แต่หลักนี้ต่อมาถูกเปลี่ยนแปลงไปโดยกฎหมาย ปีค.ศ 1910 และมาตรา 131 ของรัฐธรรมนูญปีค.ศ 1919 โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลละเมิดที่เกิดขึ้นต่อเอกชนโดยตรงในเบื้องต้น ซึ่งตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญปีค.ศ 1949 ซึ่งข้อกำหนดได้ กำหนดให้รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อละเมิดทุกอย่างที่กระทำโดยผู้ซึ่งใช้อำนาจของรัฐและรัฐจะเป็น ผู้ฟ้องไล่เบี้ยออกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดในภายหลังได้เฉพาะการกระทำเกิดจาก เจ้าหน้าที่ของรัฐทำความผิดโดยละเมิดหรือจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วนกรณีละเมิดโดยประมาทเพียงเล็กน้อยจะไม่มี การฟ้องและเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งนั้นในระบบ ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำจะไม่ถูกฟ้องโดยตรงในศาล³⁹

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับโทษทางปกครอง ซึ่งเรียกว่า “รัฐบัญญัติว่าด้วยการละเมิดต่อกฎ ระเบียบ ค.ศ. 1978” ขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะ และเป็นประเทศหนึ่งที่ไม่ยอมรับให้มีการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญาเพราะเห็นว่า ขัดต่อหลักการห้ามลงโทษการกระทำผิดกรรมเดียวหลายครั้ง (ne bis in idem) ซึ่งเป็นหลักประกัน สิทธิเสรีภาพ ขึ้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้⁴⁰

ในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้แยกเรื่องทางปกครองกับการบังคับ ทางปกครองออกจากกันอย่างชัดเจน โดยโทษทางปกครองเป็นเรื่องของการกำหนดโทษสำหรับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นเรื่อง ที่อยู่ในระบบกฎหมายของกระบวนการยุติธรรมในการที่จะสอบสวนและพิจารณาลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน กฎหมายหรือคำสั่ง ในขณะที่การบังคับทางปกครองเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองในการกำหนดมาตรการเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำการตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมาย ในการบังคับทางปกครอง จึงเป็นเรื่องภายในระบบกฎหมายของฝ่ายปกครอง⁴¹

³⁹ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิด. หน้า 22

⁴⁰นิรันดร์ แฉวงเพชร . การนำโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญาในกฎหมายที่ต้องถึงบังคับใช้ . หน้า 29.

⁴¹ อรรถสิทธิ์ กันมล. ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร มหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2549. หน้า 48.

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาและโทษทางปกครองในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับโทษทางปกครอง บังคับเป็นการเฉพาะและเป็นประเทศหนึ่งที่ไม่ยอมรับให้มีการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา ดังนั้นจึงต้องศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาและโทษทางปกครอง เพื่อเข้าใจถึงการนำโทษแต่ละประเภทไปใช้ให้เหมาะสมกับการกระทำความผิดนั้นๆ

ในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การกำหนดว่าการกระทำใด เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาหรือความเป็นโทษทางปกครอง ต้องพิจารณาในเรื่องข้อความคิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดในทางเนื้อหา โดยอาจจะพิจารณาถึงคุณสมบัติในทางเนื้อหาของการกระทำว่า การกระทำดังกล่าวจะเป็นโทษในทางอาญาหรือโทษในทางปกครองก่อน ซึ่งในทางอาญา กฎหมายมีไว้เพื่อคุ้มครอง “นิติสมบัติ” บางประการที่กำหนดไว้เท่านั้น เช่น ชีวิต ความปลอดภัยของร่างกาย ชื่อเสียง เป็นต้น เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของสังคม แม้ว่ากฎหมายอาญาจะทำหน้าที่เพื่อคุ้มครองสังคมให้เป็นไปอย่างสงบสุข แต่ก็ได้หมายความว่า การดำเนินการทุกเรื่องของรัฐ จะต้องมีการ บังคับทางอาญาและเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายอาญา ซึ่งจากหลักการกฎหมายอาญาอาจจะมีไว้เพื่อคุ้มครองบางประการเท่านั้น ซึ่งก่อให้เกิดผลที่สำคัญ 2 ประการคือ⁴²

1) การกระทำที่เป็นแต่เพียงการขัดศีลธรรมอันดีไม่เป็นความผิดอาญา ซึ่งมีข้อพิจารณาว่าการกระทำที่เป็นเพียงการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีแต่ไม่ใช่เป็นการกระทำที่ทำให้เสียหายแก่สิ่งที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองจะเป็นความผิดอาญาหรือไม่นั้น เป็นปัญหาที่เกิดข้อถกเถียงกันมาอย่างยาวนาน ซึ่งต่อมาก็มีแนวคิดที่ว่าโทษทางอาญาและวิธีการ เพื่อความปลอดภัยเป็นสิ่งที่มิได้เพื่อคุ้มครองนิติสมบัติและเป็นการวางรากฐานแนวคิดทางเสรีนิยม ซึ่งก่อให้เกิดผลที่ทำให้การกระทำที่เป็นเพียงการขัดต่อศีลธรรมนั้น แต่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของบุคคลอื่น เป็นการกระทำที่ไม่ผิดกฎหมายอาญาอีกต่อไป ซึ่งได้รับการยอมรับได้มาตั้งแต่มีการปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาปี ค.ศ 1966

2) การกระทำที่เป็นแต่เพียงการละเมิดต่อกฎ ระเบียบไม่เป็นความผิดอาญา โดยมีแนวคิดมาจากการที่กฎหมายอาญามีไว้เพื่อที่จะคุ้มครองนิติสมบัติที่มีอยู่ก่อนแล้ว จึงเป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนที่มีอยู่ก่อนที่จะมีรัฐ ส่วนการละเมิดต่อกฎเกณฑ์ต่างๆ ของรัฐที่ไม่ได้มีไว้เพื่อคุ้มครองนิติสมบัติ หากแต่เป็นกฎเกณฑ์ที่ออกมาเพื่อให้ภารกิจที่เกี่ยวกับระเบียบสาธารณะและ

⁴² เรื่องเดียวกัน. หน้า 45.

ภารกิจในการที่จะทำให้ประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขเป็นไปโดยความเรียบร้อย บรรลุเป้าหมายของการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เพื่อไม่ให้รัฐละเมิดต่อสิทธิของปัจเจกชน การละเมิดต่อกฎเกณฑ์ดังกล่าว จึงถือเป็นการถือเป็นเพียงการละเมิดต่อกฎระเบียบที่ไม่ควรนำมาตรึงโทษทางอาญาและกระบวนการพิจารณาโทษทางอาญาบางประการมาใช้บังคับ⁴³

2.1.2 การบังคับทางปกครองในกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

เมื่อระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้แยกโทษทางอาญาและโทษทางปกครอง ออกจากกัน ดังนั้นโทษในทางปกครองเป็นการกำหนดเกี่ยวกับการกระทำที่เป็น การฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็น กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งทางปกครอง โดยการบังคับ ทางปกครองเป็นการที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือรัฐ ในการกำหนดมาตรการ เพื่อบังคับให้บุคคลต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น เพื่อให้คำสั่งบรรลุเป้าหมายของการออกคำสั่ง ทางปกครอง โดยระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก็ได้มี กฎหมายวิธีพิจารณา เรื่องทางปกครอง (Verwaltungs - verfahrensgesetz - VwVfG) โดยการบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการ บังคับทางปกครองจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายทั้งระดับสหพันธ์และระดับมลรัฐ⁴⁴

1) ความหมายของการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมาย กฎหมายสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนี

การดำเนินการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง Verwaltungs - verfahrensgesetz – VwVfG แต่ตามกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้นิยามคำว่า “การบังคับทางปกครอง (Verwaltungsvollstreckung) ไว้ ดังนั้น จึงมีการอธิบายว่า การบังคับทางปกครองหมายถึง การบังคับทางกายภาพ บังคับตามสิทธิเรียกร้องในทางกฎหมายมหาชนหรือความสัมพันธ์ในเชิงบังคับอื่น ๆ ตามกฎหมายระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองตนเอง หรือนิติบุคคลซึ่งใช้อำนาจในทางมหาชน และประชาชนที่มีภาระหน้าที่กระทำการหรือละเว้นกระทำการ โดยการบังคับทางปกครองจะมีคำสั่ง ทางปกครองเป็นศูนย์กลางอำนาจ เป็นฐานอำนาจ ดังนั้นการบังคับทางปกครองจึงเป็นการบังคับตาม คำสั่งทางปกครอง ยกเว้นการบังคับทางปกครองในกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า หรือในกรณี ที่สัญญาทางปกครองคู่สัญญาฝ่ายเอกชนตกลงในสัญญายินยอมให้หน่วยงานสามารถดำเนินการบังคับ ตามสิทธิเรียกร้องในสัญญาได้ทันทีโดยไม่ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นการใช้อำนาจ

⁴³ อรรถสิทธิ์ กันมล. ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา. หน้า 46.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 48.

ของรัฐในการบังคับโดยตรงเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์นั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องมีเอกสิทธิ์เหนือสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากศาลก่อนใช้มาตรการบังคับดังกล่าว⁴⁵

2) บทบาทของการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐ

เยอรมนี

การบังคับทางปกครองเป็นการดำเนินการเพื่อบังคับ ซึ่งมีพื้นฐานมาจากกฎหมายปกครองในทางสารบัญญัติ โดยการบังคับทางปกครองเป็นกระบวนการในการทำให้คำสั่งทางปกครองบรรลุวัตถุประสงค์ดังนั้นคำสั่งทางปกครองและการบังคับตามคำสั่งทางปกครองจึงมีความสำคัญและมีความสัมพันธ์กันในการนำไปใช้ เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ของการบังคับทางปกครอง โดยที่กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยการบังคับทางปกครองนั้นแบ่งออกได้ 2 ขั้นตอน คือในชั้นออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างรัฐและเอกชน โดยคำสั่งทางปกครอง อาจจะทำให้กระทำหรือละเว้นกระทำก็ได้ ซึ่งหากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะดำเนินการในชั้นที่สองคือ การบังคับทางปกครองหรือการบังคับให้กระทำหรือละเว้นการกระทำของคำสั่งทางปกครอง⁴⁶

3) หลักการสำคัญของการบังคับทางปกครองตามกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐ

เยอรมนี

รัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 ได้แบ่งโครงการสร้างเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองออกเป็น 4 หมวด แต่หมวดที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงิน คือ หมวด 1 โดยในหมวดที่ 2 มีเนื้อหาเกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งที่ให้กระทำหรือละเว้นการกระทำ หมวด 3 มีเนื้อหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดค่าใช้จ่ายในการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง และในหมวดที่ 4 เป็นบทเฉพาะกาล⁴⁷

โดยเงื่อนไขสำคัญของการบังคับทางปกครองตามกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อาจสรุปได้ดังนี้

⁴⁵วรณาริ สิงห์โต .การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน.เอกสารการศึกษาวิจัย.สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.หน้า 1.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน.หน้า 2.

⁴⁷อรรถสิทธิ์ กันมล. ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา. หน้า 49.

(1) การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครอง มีเงื่อนไขในการบังคับทางปกครองโดยมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1.1) คำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับ (Wirksamer Verwaltungsakt) โดยต้องพิจารณาถึงผลบังคับของคำสั่งทางปกครอง (Wirksamkeit des Verwaltungsaktes) ตามมาตรา 43 แห่งรัฐบาลว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (Verwaltungsverfahrensgesetz VwVfG) โดยความมีผลบังคับของคำสั่งทางปกครองสืบเนื่องจากหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ (Rechtsicherheit) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐในการรับรองผลทางกฎหมายที่ประชาชนจะได้รับอันเนื่องมาจากการกระทำที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำนั้น⁴⁸ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสร้างความน่าเชื่อถือของการใช้สิทธิของตนที่มีอยู่ตามกฎหมายและสามารถใช้สิทธิของตนได้เท่าที่ไม่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพอย่างหนึ่งของรัฐ เพื่อไม่ให้รัฐใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตอำนาจที่ได้รับตามกฎหมาย หรือที่กฎหมายให้อำนาจไว้ โดยรัฐต้องใช้อำนาจอยู่บนหลักของความชอบด้วยกฎหมาย

(1.2) การบังคับทางปกครองใช้กับคำสั่งทางปกครองที่สามารถบังคับได้ (Vollstreckbar)⁴⁹ หรือคำสั่งทางปกครองที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ (Vollstreckbarer Verwaltungsakt) คือ เป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ จำยอมรับการกระทำ หรือละเว้นกระทำการ เป็นการดำเนินการบังคับทางปกครองตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้ให้สามารถกระทำได้ เมื่อปรากฏว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่อาจจะโต้แย้ง หรือการบังคับทางปกครองในกรณีจำเป็นเร่งด่วน หรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีการทูลเกล้าการบังคับ⁵⁰

(1.2.1) เป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่มีลักษณะเป็นการสั่งการ (befehlender Verwaltungsakt) โดยเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งกระทำการหรือละเว้นการกระทำการ⁵¹ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดข้อปฏิบัติ (Gebot) หรือข้อห้าม (Verbot) โดยเป็นการกำหนดให้

⁴⁸ วรณารีย์ สิงห์โต .การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน.หน้า 8.

⁴⁹ อรรถสิทธิ์ กั้นมล. ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา. หน้า 49.

⁵⁰ วรณารีย์ สิงห์โต .การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน.หน้า 9.

⁵¹ อรรถสิทธิ์ กั้นมล. ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา. หน้า 49.

ผู้รับคำสั่งกระทำการ (Handlung) จำยอมรับการกระทำ (Duldung) หรือละเว้นกระทำการ เช่น คำสั่งให้ดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง คำสั่งกำหนดให้ชำระเงิน เป็นต้น⁵²

(1.2.2) เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับในทางกฎหมาย เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ยังไม่มีการเพิกถอนผลของคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ได้สิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือเหตุอื่น⁵³

(1.2.3) เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจโต้แย้งได้ ซึ่งอาจเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับผูกพันทันทีโดยไม่อาจถูกโต้แย้งได้ หรือบุคคลที่มีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งอาจจะเป็นการที่บุคคลที่มีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองแสดงเจตนาสละสิทธิอุทธรณ์โต้แย้ง หรือกฎหมายกำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับผูกพันโดยทันที หรือกรณีระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองได้ล่วงพ้นไปโดยไม่มีการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้น การโต้แย้งคำสั่งทางปกครองแต่การโต้แย้งนั้นไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับทางปกครอง ก็ย่อมถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจโต้แย้งได้⁵⁴

(2) การบังคับทางปกครองไม่ใช่กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน

โดยปกติการบังคับทางปกครองจะไม่นำมาใช้กับหน่วยงานของรัฐและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งกระทำการตามอำนาจหน้าที่ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น⁵⁵

(3) การบังคับทางปกครองในกรณีอื่น

การบังคับทางปกครองโดยไม่มีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งแบ่งได้ 3 กรณี ดังนี้

(3.1) การบังคับตามสัญญาทางปกครองระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน (Subordinationsrechtlicher Vertrag) คือเป็นกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีข้อตกลงในสัญญาทางปกครองระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน โดยเอกชนมีข้อตกลงยินยอมให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการบังคับตามสิทธิเรียกร้องในสัญญาทางปกครองได้ทันที

⁵² วรณารีย์ สิงห์โต .การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน.หน้า 9.

⁵³ อรรถสิทธิ์ กันมล. ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา. หน้า 49.

⁵⁴ วรณารีย์ สิงห์โต .การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน.หน้า 9.

⁵⁵ อรรถสิทธิ์ กันมล. ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา. หน้า 50.

(3.2) การบังคับทางปกครองในกรณีจำเป็นเร่งด่วน (Sofortiger Vollzug) คือเป็นกรณีที่เกิดความจำเป็นเร่งด่วนเกิดขึ้น ซึ่งตามมาตรา 6 วรรค 2 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน เพื่อป้องกันการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันอาจนำไปสู่การทำความผิดในทางอาญา หรือการชำระค่าปรับตามกฎหมาย หรือมีความจำเป็น เพื่อป้องกันอันตราย โดยเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการบังคับทางปกครอง ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนดังกล่าวได้

(3.3) การบังคับทางปกครองตามคำพิพากษา คือเป็นกรณีที่กฎหมาย กำหนดให้การบังคับทางปกครองเป็นไปตามคำพิพากษา โดยในมาตรา 169 แห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาคดีปกครองของเยอรมัน กำหนดให้นำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตาม กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมาใช้บังคับคดีตามคำพิพากษา ที่บังคับต่อประชาชนในทางที่เป็นคุณหรือเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐได้ ดังนั้นคำพิพากษา คำสั่งศาลการประนีประนอมยอมความในชั้นศาล หรือคำสั่งเกี่ยวกับค่าธรรมเนียม จึงอาจเป็นอำนาจ ในการบังคับทางปกครองด้วย⁵⁶

(4) มาตรการบังคับทางปกครองต้องใช้เท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในมาตรา 9 วรรคสองได้กำหนดว่าในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องใช้วิธีการ บังคับที่มีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของการบังคับ และจะต้องกำหนดวิธีการบังคับ เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องและสาธารณะให้น้อยที่สุด ซึ่งในกระบวนการบังคับดังกล่าว ต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ⁵⁷

2.1.3 มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครอง กำหนดให้ชำระเงิน

1) มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน ตามมาตรา 5 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 กำหนดว่า มาตรการบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงินให้ดำเนินการ

⁵⁶ วรนาří สิงห์โต .การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน..หน้า 11.

⁵⁷ อรรถสิทธิ์ กัณมล. ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา. หน้า 50.

ตามบทบัญญัติในประมวลรัษฎากร ซึ่งประมวลรัษฎากรได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการ รวมทั้งอำนาจเจ้าหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับการ ได้ดังนี้

1.1) กำหนดมาตรการที่จะนำมาบังคับการทางปกครองไว้ได้แก่การยึดอสังหาริมทรัพย์

1.2) กำหนดอำนาจและหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ บังคับการในขณะดำเนินการยึดทรัพย์ไว้⁵⁸

2) กระบวนการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน

การดำเนินกระบวนการจะเริ่มต้นจากการที่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่ง (Anordnungsbehörde) ได้ออกคำสั่งบังคับการ (Vollstreckungsanordnung) ส่งไปยังเจ้าหน้าที่บังคับการ (Vollstreckungsbehörde) เพื่อให้ดำเนินการบังคับทางปกครองตามมาตรการบังคับที่กำหนดในคำสั่งบังคับการนั้น ซึ่งหน่วยงานบังคับการต้องผูกพันตามคำสั่งบังคับการ โดยหน่วยงานที่ออกคำสั่งบังคับการจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการบังคับหรือสั่งให้หยุดการบังคับก็ได้ ในกรณีที่หน่วยงานที่ออกคำสั่งบังคับการกับหน่วยงานบังคับการเป็นหน่วยงานเดียวกันก็สามารถสั่งการภายในหน่วยงานให้ดำเนินการบังคับไปได้เลยโดยไม่ต้องออกคำสั่งบังคับการ

การออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน (Vollstreckungsanordnung) มีเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. จะต้องมีการสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน (Leistungsbescheid) เป็นหนังสือแจ้งให้ผู้รับคำสั่งชำระเงินตามสิทธิเรียกร้องที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีต่อลูกหนี้ตามคำสั่งทางปกครองนั้น

2. หนี้ตามคำสั่งทางปกครองถึงกำหนดชำระแล้ว (Faeligkeit der Leistung)

3. ระยะเวลาได้ล่วงพ้นชนไปแล้ว 1 สัปดาห์ นับแต่ได้มีการแจ้งคำสั่งให้ชำระเงิน (Leistungsbescheid) หรือในกรณีที่มีการกำหนดเวลาให้ชำระเงินหลังจากแจ้งคำสั่งระยะเวลาดังกล่าวก็ล่วงพ้นไปแล้ว 1 สัปดาห์

4. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใดมีหนังสือเตือนให้ผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองกระทำการชำระเงินอีก 1 ครั้งโดยกำหนดระยะเวลาชำระเงินต่อไปอีก 1 สัปดาห์แล้วก่อนที่จะออกคำสั่งบังคับการ⁵⁹

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้า 53.

⁵⁹ อรรถสิทธิ์ กันมล. ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา. หน้า 54.

2.2 กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายปกครองเกี่ยวกับละเมิดแยกต่างหากจากกรณีกฎหมายเอกชนและได้รับการยอมรับมานานแล้วว่า รัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับการกระทำละเมิดทางปกครองนั้นได้วางหลักไว้ว่าต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะข้อความเหมาะสมของระบบราชการและเกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของรัฐและเอกชน ซึ่งในปัจจุบันได้มีการจำแนกความรับผิดชอบออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1. ความรับผิดชอบส่วนตัว (Faute Personelle) เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดไปในทางส่วนตัว กรณีนี้เจ้าหน้าที่นั้นต้องรับผิดชอบส่วนตัว รัฐจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องด้วย

2. ความรับผิดกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนในการปฏิบัติหน้าที่ (Faute De Service) โดยเจ้าหน้าที่นั้นไม่มีวัตถุประสงค์ในทางส่วนตัว ดังนั้นรัฐจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายโดยตรง เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบและจะไม่ต้องถูกฟ้องเป็นการเฉพาะตัว

3. ความรับผิดกรณีกระทำละเมิดที่มีความรับผิดชอบสมกันระหว่างความรับผิดชอบส่วนตัวและความรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่ (Cumul) ขอบเขตความรับผิดประเภทนี้ค่อนข้างกว้างเป็นนโยบายทางกฎหมายที่จะช่วยเหลือผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยา⁶⁰

และในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวกับการนำโทษทางปกครองไว้ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีกรณีกฎหมายว่าด้วยโทษทางปกครองอย่างชัดเจน หรือบัญญัติไว้อย่างเฉพาะ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการนำโทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่ไปใช้ด้วยกัน

2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาและโทษทางปกครองในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ แต่ศาลปกครองสูงสุด (สภาแห่งรัฐ : Conseil d'Etat) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้วางแนวคำพิพากษาซึ่งมีผลต่อพัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายปกครองเป็นจำนวนมาก ซึ่งคำพิพากษาเหล่านี้ได้พัฒนามาจนถึงปัจจุบัน และจะมีผลต่อการศึกษาวินิจฉัยคดีปกครอง นอกจากนั้นยังมีแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา หรือแนวความคิดของนักวิชาการต่างๆ ทำให้พบว่าการกระทำกรรมเดียวสามารถกำหนดโทษทางปกครองและ

⁶⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิด. หน้า 23.

โทษทางอาญาควบคู่กันได้ เนื่องจากการลงโทษของทั้งทางอาญาและโทษทางปกครองมีความเป็นอิสระ หลักการที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของขอบเขตการใช้โทษทางปกครองและทางอาญา คือ

1) *หลักว่าด้วยความเป็นเอกเทศระหว่างกระบวนการลงโทษทางปกครองและกระบวนการลงโทษทางอาญา* ซึ่งหลักการดังกล่าวหากพิจารณาในเชิงของการใช้อำนาจพิจารณาความรับผิดชอบก็จะเห็นว่า การลงโทษทางปกครอง ศาลปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจในการตรวจสอบ แต่หากเป็นการลงโทษทางอาญาศาลยุติธรรมเป็นศาลที่ใช้อำนาจในการตรวจสอบ ซึ่งทั้งสองศาลดังกล่าวมีความเป็นอิสระต่อการใช้อำนาจพิจารณาคดีหรือกำหนดโทษ ดังนั้นจะเห็นว่าในกรณีที่การกระทำผิดกรรมเดียวมีโทษทั้งทางปกครองและโทษทางอาญากระบวนการลงโทษทั้งสองประเภทจะไม่ขึ้นแก่กัน โดยฝ่ายปกครองไม่ถูกจำกัดให้ต้องรอผลการพิจารณาพิพากษาของศาลอาญา เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาโทษทางปกครอง ในทำนองเดียวกันศาลอาญาก็ไม่จำเป็นต้องพักการพิจารณาพิพากษาเพื่อรอผลการพิจารณาโทษทางปกครอง อย่างไรก็ตามในกรณีที่ศาลอาญาได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดโดยมีวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงตามกรณีมีการกระทำผิดหรือไม่ อย่างไร ฝ่ายปกครองและศาลปกครองจะผูกพันให้นำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาประกอบเข้ากับข้อกฎหมายต่อไป⁶¹

2) *ทฤษฎีว่าด้วยความแตกต่างในมูลเหตุแห่งการลงโทษ* หากพิจารณาถึงเนื้อหาของสาระของการลงโทษทางปกครองและการลงโทษทางอาญา สาเหตุการลงโทษของทั้งสองมีมูลเหตุทางกฎหมายและสถานะทางกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยโทษทางปกครองกำหนดขึ้นเพื่อใช้กับความผิดที่เกิดจากการละเมิดหน้าที่ของทางปกครอง ซึ่งผู้กระทำผิดไม่มีลักษณะเป็นอาชญากร และความผิดนั้นไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี โดยขณะที่โทษในทางอาญานั้นเป็นโทษที่เป็นความผิดที่มีการกำหนดบทลงโทษไว้อย่างชัดเจนดังนั้นเมื่อมูลเหตุแห่งการลงโทษทางปกครองและโทษทางอาญาแตกต่างกัน การลงโทษทั้งสองประเภทนี้จึงเป็นอิสระจากกันและสามารถใช้ควบคู่กันได้⁶²

2.2.2 การตรากฎหมายในการกำหนดโทษทางอาญาและโทษทางปกครองในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส

เนื่องจากการกำหนดโทษทางอาญาและโทษทางปกครองในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดการใช้ไว้ควบคู่กันในกฎหมายหลายฉบับ โดยศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์ ก็ได้สรุปไว้ในบันทึกเสนอผลการศึกษากลับมาเกี่ยวกับการใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่กันเพื่อลงโทษ

⁶¹ อรรถสิทธิ์ กันมล. ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา. หน้า 35.

⁶² เรื่องเดียวกัน หน้า 35.

การกระทำผิดกรรมเดียว⁶³ ว่า แนวทางการตรากฎหมายเพื่อกำหนดให้นำโทษทางปกครองและโทษทางอาญามาใช้ในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีอยู่ด้วยกัน 2 แนวทาง คือ แนวทางที่กำหนดให้ใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่กัน และ แนวทางที่กำหนดให้ใช้โทษอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) แนวทางที่กำหนดให้ใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่กัน

จากแนวคำพิพากษาของศาล จึงมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดโทษสำหรับการกระทำผิด ซึ่งมีการกำหนดโทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่กัน ไว้ดังนี้

1.1) การกำหนดโทษให้ใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญาพร้อมกัน

กล่าวคือ ให้สามารถใช้อำนาจกำหนดโทษทั้งทางปกครองและทางอาญาไปพร้อมๆ กันได้ เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อม กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งลงโทษทางปกครอง โดยอาจจะสั่งให้หยุดการดำเนินการที่เป็นความเสียหายต่อชุมชน พร้อมกันนั้นก็สามารถดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำผิดได้ด้วย

1.2) การกำหนดให้ใช้โทษอย่างหนึ่งก่อนโทษอีกอย่างหนึ่ง กล่าวคือ มีการกำหนดโทษไว้ในลักษณะที่มีสองรูปแบบ เช่น การให้ใช้โทษทางปกครองก่อนใช้โทษทางอาญา หรือ การใช้โทษทางอาญาเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดในการฝ่าฝืนโทษทางปกครอง เป็นต้น

1.3) การกำหนดให้ใช้โทษทางอาญาควบคู่ด้วยเฉพาะกรณีการกระทำผิดบางลักษณะ บางกรณีกฎหมายได้กำหนดให้ใช้โทษทางอาญาควบคู่ไปกับการลงโทษทางปกครองเฉพาะกรณีการกระทำผิดโดยมีเจตนาฉ้อฉลหรือการกระทำผิดซ้ำ⁶⁴

2) แนวทางที่กำหนดให้ใช้โทษทางปกครองหรือโทษทางอาญาอย่างใดอย่างหนึ่ง

กล่าวคือเป็นการลงโทษผู้กระทำผิดเพียงอย่างเดียว จะใช้การลงโทษทั้งโทษทางอาญาและโทษทางปกครองไม่ได้ ซึ่งมองว่าหากใช้ทั้งทางอาญาและทางปกครองควบคู่กัน จะขัดต่อหลักการไม่ดำเนินคดีซ้ำ ซึ่งจะมีการตรากฎหมายที่กำหนดให้ใช้โทษทางอาญาหรือโทษทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น หรือจะมีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษทางปกครอง

⁶³ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ,บันทึกเสนอผลการศึกษาค้นคว้ากฎหมายต่างประเทศ “การใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่กัน เพื่อลงโทษการกระทำผิดกรรมเดียว”เอกสารเสนอคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อพิจารณาในการประชุม วันที่ 1 ธันวาคม 2547,หน้า 5-10. อังโน อรรถสิทธิ์ กัณมล. “ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549. หน้า 38.

⁶⁴ อรรถสิทธิ์ กัณมล. ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา.หน้า 40.

ไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะ โดยในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส ก็มีการตรากฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองเลือกที่จะพิจารณาโทษทางปกครองหรือส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีอาญา ดังนี้

2.1) การกำหนดให้ใช้โทษทางปกครองเพียงอย่างเดียว

2.2) การกำหนดให้ฝ่ายปกครองเลือกที่จะใช้โทษทางปกครองหรือส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีอาญา

ดังนั้นจะเห็นว่า ในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสยอมรับให้มีการกำหนดโทษทางปกครองและโทษทางอาญาสำหรับการกระทำผิดกรรมเดียวได้และการลงโทษทางปกครองและกระบวนการลงโทษทางอาญาเป็นเอกเทศต่อกัน โดยนิรันดร์ แวงเพชร⁶⁵ ได้สรุปว่า การใช้โทษควบคู่กันต้องเป็นไปตามขอบเขตที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ 2 ประการดังนี้

ก) ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้การกระทำผิดกรรมเดียวมีทั้งโทษปรับทางปกครองและโทษปรับทางอาญา ยอดค่าปรับทั้งหมดต้องไม่เกินอัตราค่าปรับสูงสุดของโทษที่กำหนดค่าปรับไว้สูงสุด

ข) ไม่อาจบัญญัติให้ใช้โทษทางปกครองที่เป็นโทษทางการเงิน ควบคู่กับโทษทางอาญา

นอกจากนี้สภาแห่งรัฐยังมีข้อเสนอแนะว่าควรกำหนดโทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่กันเฉพาะที่จำเป็น โดยอาจกำหนดควบคู่ได้ใน 3 กรณีดังนี้

(1) กรณีที่ใช้โทษทางปกครองเป็นมาตรการชั่วคราวขณะรอการลงโทษทางอาญา

(2) กรณีที่โทษทางปกครองและโทษทางอาญาไม่มีลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ หากลงโทษทางการเงินแล้ว โทษอีกประเภทควรเป็นลักษณะอื่นที่ไม่ใช่โทษทางการเงิน เช่น กำหนดโทษปรับทางปกครองควบคู่กับโทษจำคุก เป็นต้น

(3) กรณีที่ใช้โทษทางอาญาควบคู่กันเฉพาะกรณีความผิดลักษณะพิเศษเท่านั้น กล่าวคือ ควรบัญญัติโทษทางปกครองบังคับกับกรณีการกระทำผิดทั่วไป ส่วนโทษทางอาญาไม่ว่าจะเป็น

⁶⁵ นิรันดร์ แวงเพชร .การนำโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญาในกฎหมายที่ท้องถิ่นบังคับใช้. (การค้นคว้าอิสระ ปริญญาโทระดับบัณฑิต) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, นนทบุรี.2562 หน้า 38.

โทษปรับหรือโทษจำคุก เป็นโทษเสริม สำหรับใช้เฉพาะกรณีผู้กระทำความผิดมีเจตนาฉ้อฉล หรือกระทำความผิดซ้ำเท่านั้น⁶⁶

2.2.3 การบังคับทางปกครองในกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส

เมื่อระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสมิได้แยกโทษทางอาญาและโทษทางปกครองออกจากกัน โดยสามารถใช้ควบคู่กันได้ มีกระบวนการการลงโทษเป็นเอกเทศต่อกันและมีมูลเหตุแห่งการลงโทษต่างกันในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส จึงเห็นว่า สามารถใช้โทษของทั้งโทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่กันได้

1) ความหมายของการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ได้นิยามความหมายของการบังคับทางปกครองไว้ แต่ก็มีนักวิชาการได้นิยามว่า “การบังคับทางปกครอง” หมายถึง การดำเนินการของฝ่ายปกครองในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครอง เพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครอง หรือทำให้นิติกรรมทางปกครองนั้นบรรลุวัตถุประสงค์เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ⁶⁷

2) บทบาทของการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส

เนื่องจากฝ่ายปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจเหนือเอกชน ดังนั้นจึงมีอำนาจพิเศษ ซึ่งจะไม่พบในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเอง แต่มักพบในการความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและเอกชน ซึ่งกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริหารสาธารณะ โดยอำนาจพิเศษที่พบคือ การทำนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งได้แก่ การแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มุ่งหมายให้เกิดผลทางกฎหมายต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลที่เกี่ยวข้องก่อน กล่าวคือเอกชนไม่มีสิทธิที่จะแสดงเจตนาเกี่ยวกับข้อสัญญาในสัญญาทางปกครอง ซึ่งนิติกรรมทางปกครองอาจแบ่งได้ 2 ประเภทคือ นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป และ นิติกรรมทางปกครองที่ไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป⁶⁸

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁷ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ ,การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ,เอกสารการศึกษาวิจัย.สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.หน้า 1.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน.

สรุปได้ว่า ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีระบบกฎหมายปกครองแยกจากหลักกฎหมายเอกชน โดยตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1949 มีข้อกำหนดได้กำหนดให้รัฐจะต้องรับผิดชอบการละเมิดทุกอย่างที่กระทำโดยผู้ซึ่งใช้อำนาจของรัฐและรัฐจะเป็นผู้ฟ้องไล่เบียดออกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดในภายหลังได้เฉพาะการกระทำเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดโดยละเมิดหรือจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วนกรณีละเมิดโดยประมาทเพียงเล็กน้อยจะไม่มี การฟ้องและเบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐดังนั้นในระบบของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำจะไม่ถูกฟ้องโดยตรงในศาล และมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับโทษทางปกครอง เรียกว่า “รัฐบัญญัติว่าด้วยการละเมิดต่อกฎ ระเบียบ ค.ศ.1978” ขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะและเป็นประเทศหนึ่งที่ไม่ยอมรับให้มีการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญาเพราะเห็นว่าขัดต่อหลักการห้ามลงโทษการกระทำผิดกรรมเดียวหลายครั้ง เป็นหลักประกัน สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การกำหนดว่าการกระทำใดเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาหรือความเป็นโทษทางปกครอง ต้องพิจารณาในเรื่องข้อความคิดเกี่ยวกับการกระทำผิดในทางเนื้อหา เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของสังคม แม้ว่ากฎหมายอาญาจะทำหน้าที่เพื่อคุ้มครองสังคมให้เป็นไปอย่างสงบสุข แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การดำเนินการทุกเรื่องของรัฐ จะต้องมีการบังคับทางอาญาและเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายอาญา และกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีระบบกฎหมายปกครองเกี่ยวกับละเมิดแยกต่างหากจากกรณีกฎหมายเอกชน โดยรัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับการกระทำละเมิดทางปกครองนั้น ได้วางหลักไว้ว่าต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะข้อความเหมาะสมของระบบราชการและเกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของรัฐและเอกชน และในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวกับการนำโทษทางปกครองไว้ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีกรณีบัญญัติกฎหมายว่าด้วยโทษทางปกครองอย่างชัดเจน หรือบัญญัติไว้อย่างเฉพาะ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการนำโทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่ไปใช้ด้วยกัน เนื่องจากฝ่ายปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจเหนือเอกชน ดังนั้นจึงมีอำนาจพิเศษซึ่งจะไม่พบในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเอง แต่มักพบในการความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและเอกชน ซึ่งเป็นอำนาจเหนือเอกชน

ตารางที่ 2.1 ตารางเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างเกี่ยวกับการเปรียบเทียบสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ข้อเปรียบเทียบ	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐฝรั่งเศส
1.ระบบกฎหมาย	กฎหมายปกครองแยกจากหลักกฎหมายเอกชน	ระบบกฎหมายปกครองเกี่ยวกับละเมิดแยกต่างหากจากกรณีกฎหมายเอกชน
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับผิดชอบของรัฐ	รัฐบัญญัติว่าด้วยการละเมิดต่อกฎระเบียบ ค.ศ.1978	หลักว่าด้วยความเป็นเอกเทศระหว่างกระบวนการลงโทษทางปกครองและกระบวนการลงโทษทางอาญา และทฤษฎีว่าด้วยความแตกต่างในมูลเหตุแห่งการลงโทษ
3. การปกครองและการบังคับทางปกครอง	ระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้แยกเรื่องทางปกครองกับการบังคับทางปกครองออกจากกัน	ระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำโทษทางปกครองไว้ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามี การบัญญัติกฎหมายว่าด้วยโทษทางปกครองอย่างชัดเจน หรือบัญญัติไว้โดยเฉพาะ
4. การลงโทษทางกฎหมายปกครองและทางกฎหมายอาญา	ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับโทษทางปกครองบังคับเป็นการเฉพาะ และเป็นประเทศหนึ่งที่ไม่ยอมรับให้มีการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา	ระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการนำโทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่ไปใช้ด้วยกัน

บทที่ 3

กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการทับซ้อนในกระบวนการพิจารณาของ สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและ หน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

การศึกษาเพื่อให้เข้าใจเกี่ยวกับปัญหา จึงต้องศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความรับผิดเกี่ยวกับการรับผิดของเจ้าหน้าที่ทางการเงินของหน่วยงานรัฐ โดยศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกฎหมายของป.ป.ช.ที่เกี่ยวข้อง

1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420⁶⁹ องค์ประกอบมีดังนี้

1.1 มีการกระทำของบุคคลหนึ่งต่อบุคคลอื่น ซึ่งในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาว่าใครบ้างที่จะถือเป็นบุคคลที่ทำละเมิดได้ พิจารณาของความหมาย “ผู้ใด” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 พบว่า

1.1.1 บุคคลธรรมดา คือบุคคลที่เกิดมามีร่างกาย ชีวित จิตใจ หากเป็นบุคคลที่รู้สำนึกในการกระทำของตนแล้ว ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะเป็นผู้เยาว์ เป็นคนจิตไม่ปกติ โดยบุคคลเหล่านั้นเมื่อรู้สำนึกในการกระทำของตนได้แล้วย่อมมีหน้าที่งดเว้นไม่ทำให้บุคคลอื่นเสียหายเช่นเดียวกับบุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้วหรือมีสภาพจิตใจร่างกายเป็นปกติด้วย และเนื่องจากในมาตรา 439 ก็ได้ยืนยันความเป็นผู้ใดตามมาตรา 420 ว่า “บุคคลใดแม้ไร้ความสามารถเพราะเหตุผู้เยาว์หรือวิกลจริตก็ยังคงรับผิดในผลที่ตนได้กระทำละเมิด...”⁷⁰ ดังนั้นจึงมิได้พิจารณาจากสถานะทางกฎหมายของผู้กระทำ

⁶⁹ มาตรา 420 วางหลักว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดีอนามย์ก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

⁷⁰ ศนันทกรณ โสคติพันธ์ .คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้. หน้า 69.

ละเมิดเหมือนกับกรณีของผู้ทำนิติกรรม แต่พิจารณาจากข้อเท็จจริงว่า แม้จะเป็นผู้ไร้ความสามารถ ก็ทำละเมิดได้ หากขณะที่ทำเขามี “การกระทำ” คือการรู้สำนึกในสิ่งที่ทำ⁷¹

1.1.2 นิติบุคคล นิติบุคคลก็เป็นคนแม้เป็นเพียงคนที่กฎหมายสมมุติขึ้น แต่นิติบุคคลก็สามารถก่อความเสียหายให้กับบุคคลอื่นโดยการกระทำละเมิดได้เช่นกัน แต่การกระทำละเมิดของนิติบุคคลจะเกิดขึ้นจากการกระทำของผู้แทน ซึ่งผู้กระทำละเมิดภายในกรอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล จึงถือว่านิติบุคคลนั้นกระทำละเมิดเอง⁷²

1.2 มีการกระทำ คือ การเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึกในการเคลื่อนไหวนั้น และอยู่ในบังคับของจิตใจผู้กระทำ การกระทำ รวมถึงการงดเว้นหน้าที่ที่จะต้องกระทำเพื่อป้องกันผล โดยผู้กระทำต้องมีหน้าที่ หน้าที่ดังกล่าวอาจเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย จากสัญญา หรือเกิดจากการกระทำครั้งก่อนๆ ของตน หน้าที่ที่เกิดจากความสัมพันธ์พิเศษ หรือหน้าที่อื่น ๆ เช่น หน้าที่ที่เกิดจากระเบียบ การงดเว้นนี้อาจเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ได้ แต่ถ้าผู้กระทำไม่มีหน้าที่ที่จะต้องกระทำ การงดเว้นนั้นไม่ถือเป็นการละเมิด

1.3 โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

จงใจ คือ การกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำของตน

ประมาทเลินเล่อ คือ การกระทำโดยไม่จงใจ แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวัง เช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่

1.4 กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย

การทำละเมิดต้องเป็นการทำต่อบุคคลอื่น “โดยผิดกฎหมาย” อาจผิดต่อกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง รัฐธรรมนูญ ล่วงสิทธิผิดต่อบุคคลอื่น หรืออาจเป็นการฝ่าฝืนไม่ทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงผิดระเบียบต่างๆ ก็ถือว่่าเป็นการผิดกฎหมาย แต่หากการกระทำนั้นไม่ผิดกฎหมาย ก็ไม่เป็นละเมิด เช่น กฎหมายให้อำนาจโดยตรง มีอำนาจตามสัญญาที่ให้กระทำได้ มีอำนาจตามคำพิพากษา หรือเกิดอำนาจจากความยินยอม

1.5 ทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

ความเสียหายนั้นจะเป็นความเสียหายที่เกิดแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ แต่ต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอน และความเสียหาย

⁷¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 70.

⁷² ศนันทกรณ โสทธิพันธ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลามมิตราได้. หน้า 70.

จะต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยผิดกฎหมายของผู้กระทำด้วย การกระทำจะเป็นละเมิดหรือไม่ ต้องมีความเสียหายเกิดขึ้น แม้มีการกระทำที่ผิดกฎหมาย แต่ไม่มีความเสียหายย่อมไม่เป็นละเมิด

สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น สิทธิในความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการที่จะได้รับการแต่งตั้ง เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งและสิทธิเลื่อนขั้นเงินเดือนซึ่งเป็นสิทธิของข้าราชการที่กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลกำหนดไว้ เป็นต้น

ซึ่งจะต้องครบองค์ประกอบดังกล่าวทุกข้อจึงจะถือว่าเป็นการกระทำ “ละเมิด” ซึ่งผู้ทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย⁷³ โดยหากขาดองค์ประกอบข้อใดแล้ว ย่อมทำให้การกระทำละเมิดนั้นไม่สมบูรณ์

2. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 ได้บัญญัติเกี่ยวกับนิยามของ “ศาล” ซึ่งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้หมายถึงศาลยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจเกี่ยวกับคดีอาญา ซึ่งผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งเป็นผู้กระทำผิดในคดีอาญาต่อผู้เสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลย โดยหากเป็นความผิดต่อแผ่นดินแล้วพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล โดยถึงพนักงานอัยการ หรือผู้เสียหายซึ่งฟ้องคดีอาญาต่อศาลหรือทั้งคู่ ในเมื่อพนักงานอัยการและผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วมกันได้ตามมาตรา 28 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

โดยในมาตรา 40⁷⁴ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาจะฟ้องต่อศาลซึ่งพิจารณาคดีอาญาหรือต่อศาลที่มีอำนาจชำระคดีแพ่งก็ได้ และ หากการพิจารณาคดีแพ่งจะทำให้คดีอาญาซ้ำการดำเนินคดีแพ่ง ศาลมีอำนาจ

⁷³สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน). บทความกฎหมายน่ารู้ “ละเมิด”. 12 มิถุนายน 2567.สืบค้นจาก <https://web2016.hrdi.or.th/InternalRules/Detail/1455>.

⁷⁴ มาตรา 40 บัญญัติว่า “การฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาจะฟ้องต่อศาลซึ่งพิจารณาคดีอาญาหรือต่อศาลที่มีอำนาจชำระคดีแพ่งก็ได้ การพิจารณาคดีแพ่งต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง”

สั่งให้แยกคดีแพ่งออกจากคดีอาญาได้โดยในคดีส่วนแพ่ง ศาลต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนอาญาด้วย ตามมาตรา 41⁷⁵ และ มาตรา 46⁷⁶ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว

3.กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

3.1 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่มีเจตนาเพื่อคุ้มครองการกระทำตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานรัฐ เพื่อมิให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และเมื่อมีการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่เกิดขึ้น หากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานย่อมต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอก และหากไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดย่อมต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว

3.1.1 เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเจตนารมณ์ตามที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งแยกเจตนารมณ์ในการบัญญัติไว้ดังนี้⁷⁷

1) เนื่องจากการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่มาใช้กับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ย่อมไม่เหมาะสม เนื่องจากเจ้าหน้าที่นั้นมีเจตนาทำเพื่อส่วนตัวแต่ดำเนินกิจการของหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

2) การนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับทำให้สัดส่วนในความรับผิดนั้นไม่เป็นธรรม เพราะทำให้เจ้าหน้าที่ทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องรับผิดในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อื่นด้วย โดยระบบกฎหมายแพ่งนั้นกฎหมายมุ่งที่จะได้รับเงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อเจ้าหน้าที่แต่ละคน ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่

⁷⁵ มาตรา 41 บัญญัติว่า “ถ้าการพิจารณาคดีแพ่งจักทำให้การพิจารณาคดีอาญาเนิ่นช้าหรือติดขัดศาลมีอำนาจสั่งให้แยกคดีแพ่งออกจากคดีอาญา และพิจารณาต่างหากโดยศาลที่มีอำนาจชำระ”

⁷⁶ มาตรา 46 วางหลักว่า “ในการพิพากษาคดีส่วนแพ่ง ศาลจำต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนอาญา”

⁷⁷ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. *หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. หน้า 7.

3) ในการควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานราชการ นั้น โดยปกติยังมีความคุ้มครองการดำเนินการทางวินัย เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการนอกขอบอำนาจหน้าที่ ดังนั้นจึงมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้น เพื่อเป็นการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากบางครั้งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ อาจเกิดการกระทำละเมิดขึ้นได้ หน่วยงานของรัฐควรคุ้มครองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และหากเกิดการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกนั้น โดยเจ้าหน้าที่จะรับผิดก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่นั้นมีได้ตั้งใจหรือประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

3.1.2 ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. 2539

1) ขอบเขตเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึง หน่วยงานอื่นของรัฐที่มี พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ซึ่งตามนิยามดังกล่าว ท่านชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้นเน้นถึงการทำงานแทนรัฐ ในลักษณะที่กระทำแทนรัฐในหน่วยงานภาครัฐโดยตรง⁷⁸

โดยหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วย

“หน่วยงานของรัฐ” จึงหมายถึง

(1) ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการ อย่างเป็นทางการอื่นและมีฐานะเป็นกรม เช่น กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมี ฐานะเป็นกรม เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงยุติธรรม กระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรม กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรมสรรพสามิต หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรมเช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

⁷⁸ชาญชัย แสงวงศ์ดี. รวมคำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. หน้า 36.

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานงบประมาณ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเป็นส่วนราชการ เป็นต้น⁷⁹

(2) *ราชการส่วนภูมิภาค* ได้แก่ จังหวัด อำเภอ เนื่องด้วยราชการส่วนภูมิภาคซึ่งประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอนั้น หากพิจารณาตามนิยามของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พบว่า ราชการส่วนภูมิกษณนั้น หมายถึงจังหวัดซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น มิได้หมายความรวมถึงอำเภอ ส่วนราชการประจำอำเภอ และรวมถึงส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วย แต่ไม่ได้หมายความว่าอำเภอ ส่วนราชการประจำอำเภอ และรวมถึงส่วนราชการประจำจังหวัดจะไม่ตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพราะส่วนราชการดังกล่าวต่างก็เป็นส่วนหนึ่งของจังหวัด หรือกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม เช่นอำเภอต่างๆในแต่ละจังหวัดต่างก็เป็นส่วนหนึ่งของจังหวัด สำนักงานคลังจังหวัดเป็นหน่วยงานในสังกัดกรมบัญชีกลาง สำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอหรือสำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดก็เป็นหน่วยงานในสังกัดกรมที่ดิน เป็นต้น⁸⁰

(3) *ราชการส่วนท้องถิ่น* ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร พัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล

(4) *รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา* ซึ่งไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล และรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด⁸¹

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาค ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ องค์การคลังสินค้า องค์การตลาดเพื่อการเกษตร เป็นต้น

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 152.

⁸⁰ ชาอุชัย แสงศักดิ์. *รวมคำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. หน้า 153.

⁸¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 35.

แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีหรือกฎหมาย เอกชน เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เป็นหน่วยงาน ในสังกัดราชการส่วนกลาง จึงตกอยู่ภายใต้บังคับของ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที พ.ศ. 2539 เช่น โรงงานไฟเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง เป็นต้น

ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนย่อมมีฐานะเป็น นิติบุคคลเอกชน จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่น บริษัท ขนส่ง จำกัด บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535 เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น⁸²

(5) หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็น หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้⁸³ โดยแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ดังต่อไปนี้⁸⁴

กลุ่มที่ 1 องค์กรมหาชน ไม่ว่าจะเป็น

- องค์กรมหาชนที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ เช่น สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการแต่ไม่มีฐานะเป็นกรม สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ไม่เป็น ส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายเฉพาะที่เป็นองค์กรมหาชนตามมติคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนา และส่งเสริมองค์กรมหาชน ธนาคารแห่งประเทศไทย สถาบันพระปกเกล้า กองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ กองทุนการออมแห่งชาติ เป็นต้น

- องค์กรมหาชนที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความ ในพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว โรงเรียนมหิตลวิทยาลัยสุรธรรม สถาบันองค์กรชุมชน เป็นต้น

กลุ่มที่ 2 หน่วยงานอิสระของรัฐที่กฎหมายมิได้กำหนดให้มีฐานะเป็นกรม

เช่น สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงาน ศาลยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงาน

⁸² สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์.คู่มือสอบกฎหมายปกครอง. หน้า 153.

⁸³ ชาญชัย แสงวงศ์ดี. รวมคำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 .หน้า 36.

⁸⁴ สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์.คู่มือสอบกฎหมายปกครอง.หน้า 154.

การตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงาน
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นต้น

กลุ่มที่ 3 องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ

เช่น แพทยสภา ทันตแพทยสภา สภาการพยาบาล ศุภสภา

สภาวิศวกร สภาสถาปนิก

หน่วยงานที่ไม่อยู่ภายใต้นิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4

แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่น

- รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน
- สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
- สภานายความ
- ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย
- กองทุนสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550

ดังนั้นเมื่อหน่วยงานดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้นิยาม “หน่วยงานของรัฐ”

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ย่อมไม่ใช่
หน่วยงานตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ด้วย

ตัวอย่างเกี่ยวกับการพิจารณาว่ากรณีใดจึงจะเป็นหรือไม่เป็น
“หน่วยงานของรัฐ”

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับ การพิจารณาว่า
กรณีใดจึงจะเป็นหรือไม่เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด ดังนี้

- ความรับผิดทางละเมิดในเรื่องของความเสียหายต่อทรัพย์สิน
หน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องมีฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น กล่าวคือเป็นนิติบุคคล
ดังนั้น หน่วยงานของรัฐในราชการส่วนภูมิภาคจึงหมายถึงจังหวัดซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล
ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยไม่ได้
หมายความรวมถึง สถานีอนามัย สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ และโรงพยาบาลต่าง ๆ ซึ่งเป็น
ส่วนราชการประจำจังหวัดหรือส่วนราชการประจำอำเภอ และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

- องค์กรเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) มีกฎหมาย
กำหนดให้องค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรของรัฐตามพระราชกำหนดการปฏิรูปสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540
ทุนทั้งหมดของ ปรส. เป็นของรัฐ และการดำเนินงานของ ปรส. ย่อมมีทั้งกำไรขาดทุน ปรส.

จึงเป็นรัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นโดยพระราชบัญญัติ จึงเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มิใช่รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และมีใช้หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด ดังนั้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงไม่ใช่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

- โรงเรียนสละพือวิทยาคาร เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 แต่ไม่ได้เป็นไปตามนิยามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงมิใช่หน่วยงานของรัฐตามนิยามความหมายดังกล่าว

2) ขอบเขตด้านเจ้าหน้าที่

“เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งตามนิยามดังกล่าว ท่านชาญชัย แสวงศักดิ์ก็ได้อ้างถึงนิยามของท่านชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ซึ่งได้ให้คำอธิบายไว้ว่า “เจ้าหน้าที่” หมายถึง บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับรัฐไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือกรรมการ และไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะใดก็ตาม⁸⁵

การพิจารณาว่าลูกจ้างคนใดเป็นเจ้าหน้าที่หรือไม่ ต้องพิจารณาลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับลูกจ้างในสังกัด โดยหากลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำและต่อเนื่อง ลูกจ้างในลักษณะดังกล่าวจะมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่⁸⁶

ซึ่งตามคู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของกรมบัญชีกลางกล่าวว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นี้ เน้นการทำงานแทนรัฐในลักษณะเจ้าหน้าที่ของภาครัฐทุกประเภท ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตามคำนิยาม

⁸⁵ ชาญชัย แสวงศักดิ์. รวมคำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. หน้า 35.

⁸⁶ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. หน้า 16.

ดังกล่าวจึงหมายความว่าบุคคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับรัฐไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือจะเป็น
กรรมการ และไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะใด⁸⁷

โดยตามบทนิยาม “เจ้าหน้าที่” มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สามารถจำแนกเจ้าหน้าที่ออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้⁸⁸

1) *ข้าราชการ* หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง
ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายนั้น ๆ ให้รับราชการในส่วนราชการโดยได้รับเงินเดือนจาก
เงินงบประมาณหมวดเงินเดือน เช่นข้าราชการพลเรือน ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ข้าราชการครู
ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการรัฐสภา
ข้าราชการการเมือง ข้าราชการสำนักงานศาลยุติธรรมข้าราชการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

2) *พนักงาน* หมายถึงบุคคลซึ่งได้รับการทำสัญญาจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่
เป็นพนักงานในหน่วยงานของรัฐโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือน เช่น
พนักงานราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์การมหาชน พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงาน
ธนาคารแห่งประเทศไทยพนักงานสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พนักงานสำนักงานผู้ตรวจการ
แผ่นดิน เป็นต้น

3) *ลูกจ้าง* หมายถึงบุคคลซึ่งได้รับการทำสัญญาจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่
เป็นลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราว โดยลูกจ้างประจำ
ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดค่าจ้างประจำในขณะที่ลูกจ้างชั่วคราวได้รับเงินเดือนจากเงิน
งบประมาณหมวดรายจ่ายอื่นหรือจากเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานต้นสังกัดแต่ทั้งนี้ไม่รวมถึง
ลูกจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ว่าจ้างให้ปฏิบัติงานเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน หากลูกจ้างเป็นครั้งคราว
เฉพาะงานกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐความรับผิดทางละเมิดของลูกจ้าง
ผู้นั้นย่อมเป็นไปตามตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

4) *ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น* หมายถึงผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย
ให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐแต่ไม่มีฐานะเป็น ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างโดยอาจได้รับ
การแต่งตั้งในฐานะกรรมการ เช่น กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการรัฐวิสาหกิจ กรรมการ
ในคณะกรรมการตามกฎหมายต่างๆ หรืออาจได้รับการแต่งตั้งในฐานะอื่นก็ได้ เช่น ที่ปรึกษาของ
ส่วนราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านสารวัตรกำนัน และแพทย์ประจำตำบล เป็นต้น

⁸⁷ กรมบัญชีกลาง. *คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่* (ฉบับสมบูรณ์ พ.ศ.2556) .หน้า 11.

⁸⁸ สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง*. หน้า 155.

บุคคลใดซึ่งไม่ตกอยู่ภายใต้บทนิยามดังกล่าว บุคคลนั้นย่อมไม่ใช่เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เช่น พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน ลูกจ้างของเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้รับจ้างดำเนินงานแทนการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในฐานะผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างทำของ เป็นต้น

ตัวอย่างการพิจารณาถึงการเป็นเจ้าหน้าที่

1) ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 849/2542 มีความเห็นว่าการนี้ลูกจ้างที่สมัครเข้าทำงานกับ ร.ส.พ. โดยระบุเงื่อนไขว่าเป็นสัญญาจ้างแรงงานโดยเป็นสัญญาจ้างลูกจ้างเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็น ว่า เมื่อพิจารณาตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อาจจะพิจารณาโดยจำแนกตามลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับบุคคลในสังกัด ซึ่งแยกพิจารณาได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1.1) ลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานประจำและต่อเนื่องมีการกำหนดอัตราเงินเดือนการเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย ไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ หรือลูกจ้างประจำหรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างประเภทนี้เป็นเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.2) ลูกจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ว่าจ้างให้ปฏิบัติงานในลักษณะเป็นครั้งคราวเฉพาะงานไม่ว่าจะมีสัญญาจ้างหรือไม่ก็ตาม ความสัมพันธ์ของบุคคลดังกล่าวกับหน่วยงานของรัฐที่ว่าจ้างย่อมเป็นไปตามข้อตกลงในสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากลูกจ้างกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐความรับผิดทางละเมิดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2) ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 172/2559 ข้อหารือของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เนื่องด้วยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้พนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นส่วนของบริษัท ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม ซึ่งความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า การที่บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เปลี่ยนสถานภาพเป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ไม่ถือเป็นหน่วยงานของรัฐตามบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่ง

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้นทำให้พนักงานและลูกจ้างของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3) ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่ 485/2543 พิจารณาแล้วเห็นว่า เทศบาลมีหน้าที่จัดให้ มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำในเขตเทศบาลนั้น ๆ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งเรียกว่า “สถานธนาบาล” โดยในการจัดตั้งสถานธนาบาลนั้น เทศบาลเมืองจะต้องขอ อนุญาตต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ โรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 เงินทุนหมุนเวียนรับจำนำ ในเริ่มแรกให้เทศบาลดังกล่าวกู้ยืมจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประจำสถานธนาบาลในตำแหน่ง ผู้จัดการสถานธนาบาล สำนักงานคณะกรรมการจัดการสถานธนาบาลของหน่วยบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น (จ.ส.ท.) กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย จะเป็นผู้จัดส่งมาปฏิบัติหน้าที่ส่วน พนักงานในตำแหน่งอื่นเทศบาลจะดำเนินการเปิดสอบแข่งขัน และคัดเลือกเอง และในการปฏิบัติงานของพนักงานเป็นการปฏิบัติงานประจำ การบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาเลื่อนขั้น เงินเดือนค่าตอบแทนและค่าจ้างการดำเนินการทางวินัย การเกษียณอายุและการต่ออายุการดำรง ตำแหน่งเป็นไปตามระเบียบสำนักงาน จ.ส.ท. ว่าด้วยพนักงานสถานธนาบาล พ.ศ. 2523 และ ให้ถือว่าเป็นพนักงานเทศบาลด้วย ดังนั้นพนักงานสถานธนาบาลจึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ในราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

4) ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ) ที่ 896/2542 พิจารณาข้อหารือของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคประกอบคำชี้แจงของผู้แทนการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคแล้ว มีความเห็นว่า กรณีที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคทำสัญญาแต่งตั้งให้เอกชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) ดำเนินงานในหน้าที่อย่างหนึ่ง อย่างไม่ได้แทนการไฟฟ้า ส่วนภูมิภาคดังกรณีที่ทำหรือมานั้น เป็นสัญญาจ้างทำตามนัยมาตรา 428 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เอกชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา เจ้าหน้าที่ของนิติบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) ที่เป็นผู้สัญญากับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคดังกล่าว จึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่ ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3) องค์ประกอบความรับผิดของเจ้าหน้าที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(1) เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตามคำนิยามตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งได้อธิบายไว้แล้วในข้อ 3.1.2.2 ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(2) มีการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

ก. กระทำโดยจงใจ

อาจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ ได้อธิบายว่า การกระทำโดยจงใจ คือ การกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำของตน ถ้ารู้สำนึกว่าการกระทำนั้นจะก่อความเสียหายแก่ผู้อื่นก็เป็นการกระทำโดยจงใจแล้ว ส่วนผลเสียหายจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดย่อมไม่สำคัญ⁸⁹

อาจารย์ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้อธิบายไว้ว่า “การกระทำโดยจงใจ คือ การกระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำของตนเองที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น กล่าวคือ ถ้ารู้ว่าการกระทำนั้นจะเกิดผลเสียหายแล้ว ถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดก็ตาม แม้ผลเสียหายจะมีมากกว่าที่คาดคิดไว้ ก็เรียกว่าเป็นการกระทำโดยจงใจแล้ว อย่างไรก็ตาม การกระทำโดยจงใจมีความหมายกว้างกว่าการกระทำโดยเจตนา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสอง เพราะการกระทำโดยเจตนา ผู้กระทำได้ประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผล แต่การกระทำโดยจงใจมิได้หมายความไปถึงกับว่าจะต้องเจาะจงให้เกิดผลเสียอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นโดยเฉพาะดังเช่นการกระทำโดยเจตนาในทางอาญา”⁹⁰

เช่น เจตนาฆ่าหรือเจตนาทำร้าย ฯลฯ อย่างไรก็ตามการกระทำโดยจงใจในเรื่องละเมิดถือหลักเบาบางกว่าทางอาญา สำหรับอาญานั้นต้องกระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะเดียวกันผู้กระทำได้ประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผลด้วย ส่วนจงใจในเรื่องละเมิดบางกรณีไม่ผิดในทางอาญาแต่เป็นละเมิดต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่เขา เช่น จำเลยรื้อห้องน้ำ ห้องครัว ซึ่งโจทก์ปลูกแล้วออกไปนอกที่เช่าของวัดโดยวัดต้องการจะชดเชยได้บอกให้โจทก์รื้อแล้วโจทก์

⁸⁹ จิตติ ดิงศภัทย์ .คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึงมาตรา 452.(พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2523) หน้า 178.อ้างใน สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์,คู่มือสอบกฎหมายปกครองพิมพ์ครั้งที่ 15,กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน .2565 หน้า 157.

⁹⁰ ชาญชัย แสวงศักดิ์ .คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. หน้า 30.

ไม่ยอมรับการที่จำเลยรื้อแล้วกองไว้หลังบ้านโจทยมิได้เจตนาชั่วร้ายทำให้ทรัพย์สินของโจทยอันตรายเสียหายไม่เป็นการผิดฐานทำให้เสียทรัพย์แต่เป็นละเมิด เพราะรู้ว่าการรื้อนั้นจะทำให้ทรัพย์สินของโจทยเสียหาย (ฎีกาที่ 1617-1618/2500) ว่าประมาทเลินเล่อในทางแพ่งหมายถึงการกระทำให้ขาดความระมัดระวังจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายนั้นและหมายความถึงการไม่ป้องกันผลที่เกิดขึ้นโดยประมาทเลินเล่อแม้ตนเองไม่ได้กระทำให้เกิดผลนั้นขึ้นระดับความระมัดระวังของบุคคลต้องถือระดับบุคคลธรรมดา เช่น นาย ก. ขับรถยนต์ไปในถนนที่มีคนเดินจอบด้วยความเร็วและไม่ได้ให้สัญญาณแตรแล้วเฉี่ยวชนลูกคนเดินถนนได้รับบาดเจ็บตั้งนี้ถือว่า นาย ก. กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อ⁹¹

ตัวอย่างคำพิพากษาเกี่ยวกับการพิจารณาว่าการกระทำโดยจงใจหรือไม่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.236/2551 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า นาย ข. เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมที่ดิน) และนาย ส. ปลัดอำเภอ รักษาการแทนนายอำเภอเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมการปกครอง) กระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อดำเนินการออกหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) จำนวน 2 แปลง ให้แก่นาย ข. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก นาย ข. มิได้เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินและใช้หลักฐาน ส.ค. 1 ของที่ดินแปลงอื่น เป็นหลักฐานประกอบคำขอพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออก น.ส. 3 ก. ทับที่ดินของผู้อื่น และผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินดังกล่าวโดยนางอ. เจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ต่อมาอธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ดังกล่าว อันเป็นผลเพิกถอนนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินทั้งหมด เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินเป็นค่าเสียหาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ. 184/2553 พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้กำหนดตำแหน่งที่ดินแปลงพิพาทโดยอาศัยข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งที่ดินที่ได้จากการสอบถามผู้ขายที่ดิน และผู้ฟ้องคดีมิได้ทักท้วงเป็นสำคัญ ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งที่ดินแปลงดังกล่าวตามที่มีการระบุไว้ในโฉนดที่ดิน ย่อมจะพบว่าที่ดินแปลงดังกล่าวไม่ใช่ที่ดินที่อยู่ในโซน 01 บล็อก เอ หน่วยที่ 1 และหน่วยที่ 5 ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ใช้เป็นฐานในการคำนวณค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียน สิทธิและนิติกรรม แต่เป็นที่ดินที่อยู่ในโซน 01 บล็อก บี

⁹¹ องค์การบริหารส่วนตำบลนาสวน จังหวัดกาญจนบุรี..การละเมิด. 20 มิถุนายน 2567. สืบค้นจาก

หน่วยที่ 2 กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องที่ 2 กำหนดตำแหน่งที่ดินคลาดเคลื่อนจากตำแหน่งจริงโดยปราศจากความระมัดระวัง อันพังกงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนในเรื่องการกำหนดทุนทรัพย์สำหรับเสียค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยทั่วไป พึงมีและใช้ตามวิสัยและพฤติการณ์ อันเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สิน กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีที่ 2 กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีและเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดดังกล่าว

คำพิพากษา อ. 99/2560 การที่องค์การบริหารส่วนตำบลก่อสร้างอาคารศาลาประชาคมบนที่ดินมีโฉนดของเอกชน แม้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทจะไม่ได้ได้แต่แยงและปล่อยให้อาคารอยู่ในที่ดินพิพาทมากกว่า 15 ปี แต่เมื่อไม่ปรากฏว่ามีการแสดงเจตนาอุทิศที่ดินพิพาทให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ แม้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทได้สร้างรั้วรอบที่ดินของตน แยกจากอาคารศาลาประชาคมอย่างชัดเจน แต่รั้วบ้านเป็นการกำหนดเขตที่อยู่อาศัยและเพื่อความปลอดภัยแก่บุคคลและทรัพย์สิน ไม่ใช่การกำหนดเขตกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท กรณีจึงไม่อาจถือว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทได้สละการครอบครองที่ดินพิพาทที่อยู่นอกเขตรั้วบ้านและไม่อาจถือว่าที่ดินพิพาทกลายเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทจึงมีสิทธิใช้สอย จำหน่าย ได้ดอกผล กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์ของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ได้ กรณีเป็นการจงใจทำให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิด⁹²

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 37/2552 การที่ผู้ฟ้องได้รับแจ้งให้เข้าฝึกอบรมก่อนถึงกำหนดฝึกอบรมเพียง 2 วัน แล้วผู้ฟ้องคดีไม่ได้ตรวจสอบว่าตนมีหน้าที่ต้องอยู่เวรยามในวันใดเพราะเป็นเวลาทีกระชั้นชิดและผู้ฟ้องคดีมีราชการที่ต้องออกไปปฏิบัตินอกสถานที่อย่างต่อเนื่องและมีได้รายงานให้หัวหน้าฝ่ายทะเบียนการค้าทราบเพื่อจะได้ออกคำสั่งให้ผู้อื่นมาอยู่เวรยามแทน จึงมีเหตุผลพอที่จะรับฟังได้ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องไปเข้ารับการฝึกอบรมตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นการกระทำโดยชอบในทางราชการ จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ละทิ้งหน้าที่เวรยามและถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้เกิด

⁹² สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. คู่มือสอบกฎหมายปกครอง. หน้า 158.

ความเสียหายแก่ทางราชการ คำสั่งของกรมทะเบียนการค้าที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁹³

ดังนั้นจะเห็นว่าตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีได้นิยามคำว่า ละเมิดไว้เฉพาะ และไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดของหน่วยงานของรัฐต่อผู้เสียหาย รวมทั้งความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้โดยครบถ้วน⁹⁴ จึงต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁹⁵

ข. กระทำโดยประมาทเลินเล่อ

ประมาทเลินเล่อ หมายถึง การกระทำโดยมิได้ตั้งใจ แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลที่อยู่ในภาวะเช่นนั้น จำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่⁹⁶

โดยแยกหลักเกณฑ์ของ คำว่า ประมาทเลินเล่อ ได้ดังนี้

- เป็นการกระทำโดยมิใช่การจงใจ กล่าวคือ โดยดร.วารี นาสกุล ได้อธิบายว่า “การกระทำโดยจงใจ ได้แก่ การกระทำด้วยความรู้สึกสำนึกว่าการกระทำหรือการงดเว้นนั้นมีผลทำให้เกิดความเสียหายขึ้น และยอมรับเอาผลเสียหายนั้นถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ”⁹⁷ ดังนั้น การกระทำโดยมิใช่การจงใจจึงเป็นการกระทำโดยรู้สำนึกของการกระทำหรือการงดเว้นการทำการนั้น

- เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งในการกระทำการเช่นนั้น บุคคลดังกล่าวต้องมีตามภาวะวิสัยและพฤติการณ์ การกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง

⁹³ ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. หน้า 33.

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 30.

⁹⁵ มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

⁹⁶ วารี นาสกุล. คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้. หน้า 66

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน. หน้า 61.

วิสัย หมายถึง ลักษณะที่เป็นอยู่ของผู้กระทำ เช่น วิสัยของคนทั่วไป เช่น อายุ เพศ การศึกษา และวิสัยของผู้ประกอบวิชาชีพ เช่น แพทย์ต้องมีความระมัดระวังมากกว่าคนทั่วไป เจ้าหน้าที่การเงินต้องมีความชำนาญเกี่ยวกับการเงินมากกว่าตำแหน่งอื่น เป็นต้น⁹⁸

ตัวอย่างคำพิพากษาเกี่ยวกับการพิจารณาว่าการกระทำโดยประมาท เลินเล่อหรือไม่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2550⁹⁹ นายอำเภอ ได้ทำพินัยกรรมแบบฝ่ายเมืองให้กับ นาง อ. แล้วเก็บรักษาพินัยกรรมนั้นไว้ทั้ง ๆ ที่นาง อ. ยังมีได้ลงลายมือชื่อในพินัยกรรมโดยนายอำเภอไม่ได้ตรวจสอบเสียก่อนว่า นาง อ. ได้ลงลายมือชื่อแล้วหรือไม่ เป็นผลให้พินัยกรรมเป็นโมฆะตามมาตรา 1705 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีจึงถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1012/2563 ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ เป็นเจ้าหน้าที่พัสดุจึงต้องเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี หากได้อาศัยความรู้และประสบการณ์ในฐานะเจ้าหน้าที่พัสดุเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชา แต่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่พัสดุ ไม่ได้ทักท้วงหรือเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาในการออกประกาศสอบราคาครั้งใหม่โดยทำสัญญาจ้างผู้เสนอราคารายใหม่ในราคาที่สูงขึ้น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการทักท้วง จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และในฐานะเจ้าหน้าที่พัสดุจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจำต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ค. การกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย

เป็นการกระทำหรืองดเว้นกระทำการที่มีหน้าที่ให้ต้องกระทำ โดยเป็นหน้าที่ที่เกิดจากกฎหมาย ระเบียบ หรือหน้าที่ที่เกิดจากสัญญาหรือหน้าที่ที่ต่อสาธารณชน หรือหน้าที่ที่มีต่อสาธารณชนหรือหน้าที่อันเกิดจากความสัมพันธ์ทางข้อเท็จจริงที่มีอยู่ระหว่างผู้งดเว้นกับผู้เสียหาย

ตัวอย่างคำพิพากษาเกี่ยวกับการพิจารณาถึงการกระทำให้เกิดความเสียหาย

⁹⁸ วารี นาสกุล .คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้.หน้า 66.

⁹⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์ คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. หน้า 33.

คำพิพากษาฎีกาที่ 1975/2528 กรมทางหลวง มีหน้าที่ในการซ่อมแซมก่อสร้างบำรุงรักษาถนนที่เกิดเหตุ จึงมีหน้าที่ในการควบคุมจัดให้มีเครื่องหมายและสัญญาณจราจรในบริเวณก่อสร้างถนน แม้การที่บริษัทรับเหมาจะเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ก็ยังมีหน้าที่ควบคุมให้บริษัทรับเหมาติดตั้งเครื่องหมายและสัญญาณจราจรขึ้นให้ถูกต้อง จำเลยย่อมมีต้องรับผิดชอบผู้เสียหาย¹⁰⁰

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 31/2550 การขุดลอกขยายความกว้างของลำห้วยพร้อมทั้งก่อสร้างคันดินเป็นถนนเลียบบตลอดแนวสองฝั่ง โดยได้มีการรุกกล้าเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยกรมชลประทานผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ได้เวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดี และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อจะขุดลอกที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่นใด ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าไปใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการรุกกล้าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำโดยจงใจ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ความเสียหายนั้น¹⁰¹

ง. บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย

ในการกระทำทางละเมิด แม้การกระทำนั้นจะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย แต่หากผู้ที่ได้รับผลจากการกระทำไม่ได้รับความเสียหาย ย่อมไม่เป็นละเมิด

ซึ่งอาจารย์ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้สรุปลักษณะของความเสียหายที่เกิดขึ้นที่ถือว่าเป็นความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิด มีลักษณะ ดังนี้

(1) เป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการกระทำละเมิด

(2) เป็นความเสียหายที่แน่นอน ไม่ว่าจะ เป็นความเสียหายแก่ชีวิตร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือเป็นความเสียหายต่อสิทธิของบุคคลอื่นซึ่งกฎหมายรับรองคุ้มครอง ซึ่งอาจเป็นความเสียหายที่เป็นตัวเงินหรือความเสียหายที่มีใช้ตัวเงินหรือเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว ในปัจจุบันหรือในอนาคต อันจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน

3) เป็นความเสียหายที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง¹⁰²

ตัวอย่างคำพิพากษาเกี่ยวกับการเป็นผู้เสียหายหรือไม่

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 37.

¹⁰¹ ชาญชัย แสวงศักดิ์ คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. หน้า 40.

¹⁰² เรื่องเดียวกัน.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 268/2566 ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเป็นหน้าที่ของเทศบาลตามมาตรา 53 (1) ประกอบมาตรา 50 (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยเทศบาลได้ยอมรับในข้อเท็จจริงถึงเหตุเดือดร้อนรำคาญและความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดแก่ผู้ฟ้องคดีรวมถึงประชาชนที่อาศัยอยู่ข้างเคียงจากการดำเนินโครงการระบบฝังกลบขยะมูลฝอยซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลดังกล่าว ให้เทศบาลดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ตามวิธีการที่เหมาะสม เพื่อระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญอันเกิดจากระบบฝังกลบขยะมูลฝอย มิให้เกิดกลิ่นเหม็นเกินสมควร และมีให้ขยะหรือน้ำเสียไหลล้นหรือซึมผานออกนอกระบบฝังกลบขยะมูลฝอย ของเทศบาล รวมทั้งให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนพรอมดอกเบี้ยยแก่ผู้ฟ้องคดีโดยในสวนของดอกเบี้ยยนั้น ให้แก้ไขเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด¹⁰³

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.372/2550 ความทุกข์ใจเป็นความเสียหายที่มีใช้ตัวเงิน การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดา ผู้ฟ้องคดีจึงเกิดความทุกข์ใจนั้น ความทุกข์ใจดังกล่าวเป็นเพียงอารมณ์ที่เกิดขึ้น ไม่ใช่ผลสืบเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยของผู้ฟ้องคดีหรือกระทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียเสรีภาพแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ได้¹⁰⁴

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งสำนวนเลขที่ 70/2549 โดยวินิจฉัยว่า ผู้รับจ้างซ่อมแซมถนนได้ส่งมอบงานให้แก่ อบต. ผู้ว่าจ้างและ อบต. ได้เบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างโดยมีเอกสารหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายไม่ครบถ้วน พฤติการณ์ถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แต่ไม่ปรากฏว่าผู้รับจ้างปฏิบัติผิดเงื่อนไขในสัญญาจ้าง อันจะทำให้ไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างแต่อย่างใด ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างจึงยังถือไม่ได้ว่า อบต. ได้รับความเสียหาย จึงไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ แต่

¹⁰³ กลุ่มพัฒนางานคดีปกครอง สำนักงานส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง..น้ำขยะเจ้ากรรมไหลเข้าที่นา ฟ้องขอค่าเสียหายความเสียหาย. 31 กรกฎาคม 2567.

https://admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_310724_103615.pdf

¹⁰⁴ อนุชา ฮุนสวัสดิกุล.แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ปัญหาในทางปฏิบัติและหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง.สถาบันพระปกเกล้า. 2551. หน้า 14.

อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่เบิกจ่ายเงินโดยมีเอกสารหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายไม่ครบถ้วน เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเบิกจ่ายเงิน จึงให้ อบต. ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ตามสมควรแก่กรณี¹⁰⁵

(3) ความรับผิดในการกระทำละเมิด

ซึ่งความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ แบ่งออกเป็น ความรับผิดของรัฐ ในการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นกับเอกชน และความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในการกระทำที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดไว้ในมาตรา 5 และมาตรา 6

ก. ความรับผิดของรัฐในการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นกับเอกชน

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ ได้อธิบายว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐต่อผู้เสียหายไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด จึงยังคงเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 มาตรา 425 มาตรา 426 หรือมาตรา 427 แล้วแต่กรณี กล่าวคือ รัฐต้องรับผิดโดยตรงต่อผู้เสียหายในคดีที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่ทำให้หลักประกันในเรื่องของการฟ้องทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ลดลง เพราะหน่วยงานของรัฐยังคงต้องรับผิดต่อผู้เสียหายตามหลักละเมิดในทางแพ่งเหมือนเดิม¹⁰⁶

(ก) กระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ซึ่งในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้แก่

มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้ โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง

ซึ่งจะบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่และผู้เสียหายไม่สามารถฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำได้ ดังนั้นจะเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าว

¹⁰⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 19.

¹⁰⁶ ชาญชัย แสงวงศ์. คำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. หน้า 92.

คุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และหากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ไม่ได้สังกัดหน่วยงานใด ให้ผู้เสียหายฟ้องกระทรวงการคลัง จะฟ้องเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้เช่นกัน¹⁰⁷

ตัวอย่างคำพิพากษาเกี่ยวกับการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 2127/2550 การที่พนักงาน

อัยการเจ้าของสำนวนซึ่งดำเนินการฟ้องคดีแทนผู้เสียหาย และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยื่นอุทธรณ์ คดีอาญาไม่ทันกำหนดเวลาที่ศาลขยายให้ ย่อมส่งผลให้คดีอาญาดังกล่าวไม่ได้รับการตรวจสอบ หรือพิสูจน์จากศาลสูงว่าคำพิพากษาศาลชั้นต้นที่วินิจฉัยว่าพยานหลักฐานของโจทก์ที่นำสืบมา ยังมีความสงสัยว่าจำเลยกระทำผิดหรือไม่ และยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย และพิพากษาว่าจำเลยมิได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายนั้นชอบนั้นไม่ การยื่นอุทธรณ์คดีอาญาไม่ทันกำหนดดังกล่าวจึงยอมเป็นการตัดสิทธิที่จะได้รับการตรวจสอบ หรือพิสูจน์จากศาลสูงในคดีอาญา และแม้ว่าหากมีการยื่นอุทธรณ์ได้ทันกำหนดก็ไม่แน่ว่าศาลสูง จะพิพากษาลงโทษจำเลยหรือไม่ก็ตาม แต่เมื่อความไม่แน่นอนนั้นมีใช่เป็นไปไม่ได้โดยแน่แท้ว่า ศาลสูงจะไม่พิพากษาลงโทษจำเลยอย่างเดียวกันแน่นอนแล้ว และหากศาลสูงพิพากษาลงโทษจำเลย ด้วยแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็จะได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากจำเลย ดังนั้น สิทธิที่ควรจะได้รับ การตรวจสอบหรือพิสูจน์จากศาลสูง หากมีการยื่นอุทธรณ์ได้ทันภายในกำหนดดังกล่าวย่อมถือว่าเป็นสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดที่พึงสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ การกระทำของพนักงาน อัยการเจ้าของสำนวนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อและเป็นการ ละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ 345/2566 ศาลปกครอง สูงสุด พิพากษายืนตามที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง เนื่องจากพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 420 แห่งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น และมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตน ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ เมื่อได้วินิจฉัยข้างต้นแล้วว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ลงนามในหนังสือ

¹⁰⁷ เรื่องเดียวกัน .หน้า 92.

เทศบาลตำบล ที่ กส 54201/ (ไม่ระบุ) ลงวันที่ (ไม่ระบุ) กันยายน 2555 เรื่อง การรับรองบัญชี ผู้สอบคัดเลือกสายงานเริ่มต้นจากระดับ 3 ถึงประธานกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ประธาน ก.ท.จ.) ที่เจ้าหน้าที่สำนักปลัดเทศบาล สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จัดทำขึ้นและเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลงนาม ไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่ได้กระทำ ละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 562/2565 ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืน เนื่องจากกรณีพิพาทคดีนี้ ตามที่ดินที่พิพาท เมื่อปรากฏว่า ที่ดินพิพาทภายใน สิบปีนับแต่วันที่ได้รับ น.ส. 3 ก. ห้ามมิให้โอนที่ดิน น.ส. 3 ก. นั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอด ทางมรดก หรือโอนให้แก่ทางราชการ การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีไม่จัดแจ้งการห้ามโอน ในสารบัญญัติทะเบียนใน น.ส. 3 ก. ก่อนที่จะรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จึงเป็นการกระทำ โดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ ต่อมาเมื่อมีการเพิกถอนการจดทะเบียนในกรณีนี้ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในสังกัด จึงต้องรับผิดชอบต่อ ผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(ข) กระทำที่มีใช้ในการปฏิบัติหน้าที่

ตามมาตรา 6¹⁰⁸ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 วางหลักถึงการกระทำละเมิดที่มีใช้ในการกระทำในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัว เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งไม่ได้อยู่ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ได้ไปทำร้ายร่างกายเพื่อนบ้าน การกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ต้องดำเนินการตามความรับผิดเป็นการส่วนตัว¹⁰⁹

ตัวอย่างคำพิพากษาเกี่ยวกับกระทำที่มีใช้ในการปฏิบัติหน้าที่

¹⁰⁸ มาตรา 6 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

¹⁰⁹ ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. หน้า 95.

คำพิพากษาฎีกาที่ 1931/2518 จำเลยเป็นข้าราชการ สังกัดกรมไปรษณีย์ จอดรถเก็บไปรษณีย์ภัณฑ์ตรงตู้ไปรษณีย์ จำเลยด่าตำรวจจราจรที่สั่งให้จำเลย จอดรถให้ถูกที่ ตำรวจจะงอกรศีรษะเข้าไปในรถแจ้งข้อหาฐานดูหมิ่นเจ้าพนักงาน จำเลยขับรถไป โดยเร็วและผลักตำรวจตกจากรถการด่าและการชัตขวางตำรวจเป็นเรื่องส่วนตัว ไม่เกี่ยวกับ กรมไปรษณีย์ กรมไปรษณีย์ไม่ต้องรับผิดชอบ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 849/2542 ลูกจ้างขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) ซึ่งได้ทำสัญญาว่าจ้างบุคคลมาเป็นลูกจ้าง เป็นครั้งคราวเฉพาะงาน ไม่ใช่การบรรจุแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามระเบียบว่าด้วยเรื่องรับสมัคร บรรจุ และให้ออกของพนักงานเจ้าหน้าที่องค์การรับส่งสินค้า และพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. 2495 ดังนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับ ร.ส.พ. ย่อมเป็นไปตามข้อตกลง ในสัญญาจ้างแรงงาน ดังนั้นลูกจ้างดังกล่าวจึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทาง ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ¹¹⁰

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 896/2542 กรณีที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคทำสัญญาแต่งตั้งให้ออกชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินงานในหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดแทนการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นสัญญาจ้างทำของ ตามมาตรา 428 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นออกชนซึ่งเป็น บุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล จึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จึงไม่ต้องรับผิดชอบในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹¹¹

ข. ความรับผิดของรัฐในการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐ

ซึ่งมาตรา 10 วรรคหนึ่ง¹¹² แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดกรณีที่เกิดต่อหน่วยงาน ของรัฐไว้ โดยท่านชาญชัย แสวงศักดิ์ก็ได้อ้างถึงคำอธิบายของท่านอาจารย์สะเทือน ชูสกุล

¹¹⁰ คณะกรรมการกฤษฎีกา ,หลักการและแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หน้า 7.

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 7.

¹¹² มาตรา 10 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจาก เจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตาม บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์"

ได้อธิบายว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ถ้าการกระทำละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ แต่ถ้าเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว การจะเรียกให้เจ้าหน้าที่นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ก็ต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์เดียวกันกับการที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย¹¹³

4) การฟ้องต่อศาล

การดำเนินคดีในศาล เมื่อผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือกรณีผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด แต่เจ้าหน้าที่นั้นเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือร่วมรับผิดชอบแล้ว หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมีสิทธิขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้¹¹⁴ ตามมาตรา 7¹¹⁵ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กรณีผู้เสียหายเป็นหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 กำหนดแนวทางในการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่งและคดีปกครองในส่วนการยุติข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจไว้อย่างชัดเจน¹¹⁶

5) สิทธิไต่เบี่ย

¹¹³ ชาญชัย แสงวงศ์. คำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. หน้า 115.

¹¹⁴ กรมบัญชีกลาง. คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับสมบูรณ์ พ.ศ. 2556). หน้า 40.

¹¹⁵ มาตรา 7 บัญญัติว่า “ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี”

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่ คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

¹¹⁶ กรมบัญชีกลาง. คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับสมบูรณ์ พ.ศ. 2556), กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2556, หน้า 40.

ตามมาตรา 8¹¹⁷ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐ โดยต้องเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) การไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ

แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่ต้องรับผิดโดยตรงให้แก่ผู้เสียหายกรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อเอกชนหรือบุคคลภายนอกในการต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หลุดพ้นจากความรับผิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เอกชน ผู้ถูกกระทำละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่กระทำการปฏิบัติหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้น ต้องรับผิดในจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนนั้นก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐจึงจะสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้¹¹⁸

(2) หลักเกณฑ์การไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

การใช้สิทธิไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปก่อนนั้น อาจไม่จำเป็นต้องมีการไล่เบี้ยเต็มจำนวนค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 8 วรรค 2 โดยหากความเสียหายนั้นมีส่วนที่หน่วยงานต้องรับผิด ไม่ว่าจะเพราะถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย ตามมาตรา 8 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้นการพิจารณาสิทธิ

¹¹⁷ มาตรา 8 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่ หน่วยงานของรัฐได้

ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและ เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น”

¹¹⁸ คณะกรรมการกฤษฎีกา. หลักการและแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. หน้า 27.

ในการไล่เบี่ยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐจึงต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา และถ้าการละเมิดเกิดจากความผิด หรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบ ดังกล่าวออกด้วย ¹¹⁹

ตัวอย่างเกี่ยวกับการใช้สิทธิไล่เบี่ยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 402/2548 กรณี
การจัดซื้อที่ดินของเทศบาลเมืองชุมแสงในราคาสูงกว่าราคาประเมินของสำนักงานที่ดินจังหวัด
นครสวรรค์ และสภาพของที่ดินไม่เหมาะแก่การนำไปทำประโยชน์ของเทศบาลและไม่เป็นไปตาม
วัตถุประสงค์ของการจัดซื้อนั้น ในการกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนเพื่อให้นายกเทศมนตรี
คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษและคณะกรรมการตรวจรับพัสดุชุดใช้ให้แก่หน่วยงานของรัฐ
ต้องนำมาตรา 8 วรรคสอง และสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม
ในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ และหากการละเมิดเกิดจาก
ความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมให้หักส่วน
แห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.563/2556 เจ้าหน้าที่ผังเมือง
ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาให้เก็บรักษารถยนต์
ส่วนกลาง ที่บ้านพักของเจ้าหน้าที่นั้น แต่กลับประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการเก็บรักษา
รถคันดังกล่าว โดยไม่ได้มีที่จอดในบ้านพักของเจ้าหน้าที่นั้น โดยนำรถยนต์ไปจอดบนถนน
ซึ่งอยู่หน้าบ้านพักจนทำให้รถยนต์คันดังกล่าวสูญหาย แต่เนื่องจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่
ดังกล่าวได้เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ได้รับอนุญาตให้นำรถไปจอดเก็บนอกสถานที่ได้โดยไม่ได้ตรวจสอบ
ถึงความปลอดภัยของการนำรถยนต์ของราชการไปจอดที่อื่น กรณีนี้จึงถือได้ว่าการละเมิดดังกล่าวได้
เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องที่หน่วยงานของรัฐมีส่วนเกี่ยวข้อง จึงสมควรหักส่วนความรับผิด
ดังกล่าวออกด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 582/2542 เจ้าหน้าที่
ของกรมปศุสัตว์ขับรถยนต์ไปปฏิบัติราชการเกิดเฉี่ยวชนกับรถจักรยานยนต์ของเอกชน

¹¹⁹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 33.

เป็นเหตุให้เอกชนถึงแก่ความตาย และทำให้รถยนต์ของหน่วยงานเสียหาย ซึ่งการกระทำละเมิดเกิดจากการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ โดยหน่วยงานของรัฐจะหักส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 8 วรรคสองและสามหรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป ไม่อาจกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ได้

(3) กรณีการกระทำละเมิดที่เกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน

ถ้าการกระทำละเมิดนั้น เกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคท้าย โดยให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น เหตุผลที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติไม่ใช้หลักลูกหนี้ร่วมเนื่องจากก่อนการไม่นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้ขึ้น การนำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับทำให้สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งชำระหนี้ได้เต็มจำนวน ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น และบั่นทอนกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่¹²⁰

ตัวอย่างเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง เสร็จที่ 907/2551 นาง ก. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ได้ทุจริตเงินของทางราชการไปใช้ส่วนตัว ต่อมากรมบัญชีกลางได้มีการแจ้งผลการตรวจสอบสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้วให้นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล และเจ้าหน้าที่อื่น รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสัดส่วนที่เกิดขึ้นให้แก่หน่วยงานของรัฐ ดังนั้นจึงมีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดต้องรับผิดชอบใช้หลายคน โดยเจ้าหน้าที่นั้นรับผิดชอบตามสัดส่วนของตนหาได้รับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมไม่

¹²⁰ คณะกรรมการกฤษฎีกา. หลักการและแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. หน้า 35.

3.2 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3.2.1 ขั้นตอนการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1) เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้าและให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

กรณีที่ถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชา และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด เว้นแต่

(1) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นรัฐมนตรี ให้แจ้งต่อนายกรัฐมนตรี

(2) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

(3) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้แจ้งต่อกระทรวงการคลัง

(4) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาและมีใช้ปฏิบัติงานในราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้แจ้งต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแล ผู้แต่งตั้งตน หรือผู้ซึ่งสั่งให้ตนปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ¹²¹

¹²¹ ข้อ 9 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 วางหลักว่า กรณีที่ถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชา และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด เว้นแต่

(1) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นรัฐมนตรี ให้แจ้งต่อนายกรัฐมนตรี

(2) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

(3) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้แจ้งต่อกระทรวงการคลัง

2) เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้าเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบ และจำนวนค่าสินไหมทดแทน ที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นตามข้อ 9 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งสังกัด หรือผู้ซึ่งระเบียบนี้กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้งตามข้อ 9 (1) (2) (2) หรือ (4) แล้วแต่กรณีมีอำนาจร่วมกัน แต่งตั้งคณะกรรมการ

ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือ ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ ตามข้อ 8 หรือข้อ 10 บรรดาที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

3) คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำ ละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคลหรือ พยานผู้เชี่ยวชาญและตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ และคณะกรรมการต้องให้โอกาส แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน อย่างเพียงพอและเป็นธรรมด้วย

4) เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง ถ้าผู้แต่งตั้งขอให้ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติม ให้คณะกรรมการรีบดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในเวลา ที่ผู้แต่งตั้งกำหนดความเห็นของคณะกรรมการต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แจ้งชัดและ ต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบด้วยความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือรัฐที่ จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น

(4) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาและมีใช้ปฏิบัติงานในราชการส่วน ท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วย ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้แจ้งต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแล ผู้แต่งตั้งตน หรือผู้ซึ่งสั่งให้ตนปฏิบัติงานให้แก่ หน่วยงานของรัฐ

5) เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ โดยในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ¹²²

6) เมื่อกระทรวงการคลังได้รับสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐแล้วต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในกรณีให้เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐาน หรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

โดยกระทรวงการคลังต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดลงแต่ไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

¹²² ข้อ 17 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 วางหลักว่า เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในกรณีให้เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐาน หรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดลงแต่ไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปีถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

7) เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแล หรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตเงินของสำนักงาน ป.ป.ช.

4.1 สารสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

4.1.1 สารสำคัญของการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็วสุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้งรัฐต้องจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามรัฐธรรมนูญ จึงมีการบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย โดยก็ได้บัญญัติตามบทนิยามของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้นियามความหมาย

ของ “เจ้าพนักงานของรัฐ” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”¹²³ ไว้แตกต่างจาก “เจ้าหน้าที่” ตามนิยาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้นิยามความหมายของ “เจ้าพนักงาน ของรัฐ” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ได้นิยามไว้อย่างชัดเจน เช่น ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือ เงินเดือนประจำ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหาร ท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมาย ว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หรือเจ้าพนักงานอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และบุคคลหรือคณะบุคคล บรรดาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจ หรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่น ของรัฐด้วย แต่ไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งหากได้กระทำผิดตามกฎหมายดังกล่าว และ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติให้ดำเนินการไต่สวน ก็จะเป็นผู้ถูกกล่าวหาตามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ซึ่งการกระทำผิดของเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งเป็นการ “ทุจริตต่อหน้าที่”¹²⁴ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ เพื่อแสวงหาประโยชน์

¹²³ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้นิยาม ดังนี้

“เจ้าพนักงานของรัฐ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือ เงินเดือนประจำ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และ สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมาย ว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หรือ เจ้าพนักงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และบุคคลหรือคณะบุคคล บรรดาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบ ให้ใช้อำนาจทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐด้วย แต่ไม่รวมถึงผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

“ไต่สวน” หมายความว่า การแสวงหา รวบรวม และการดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ได้มา ซึ่งข้อเท็จจริงและ พยานหลักฐาน

¹²⁴ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้ นิยามไว้ว่า

ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น ดังนั้นเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้นิยามการทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งการทุจริตต่อหน้าที่ก็หมายถึงการทุจริตทางการเงินของเจ้าพนักงานของรัฐด้วย อันทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายจากการทุจริตดังกล่าว

4.1.2 สารະสำคัญด้านการปราบปรามการทุจริต

1) หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน ทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

(4) ไต่สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือ ที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

(5) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายอื่น¹²⁵

ถ้าในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 28 (2) และ (4) ที่มีใช้ความผิดร้ายแรง อาจส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้¹²⁶

นอกจากอำนาจหน้าที่ที่กล่าวมาแล้วนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(1) กรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ให้ดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานของรัฐหรือบุคคลอื่นใดในข้อหาใด ๆ ¹²⁷

¹²⁵ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 20 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก

https://alro.go.th/uploads/org/legal_aff/article_attach/article_attach_201902181550477067.pdf.

¹²⁶ มาตรา 63 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 28 (2) และ (4) ที่มีใช้ความผิดร้ายแรง ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้

¹²⁷ มาตรา 61 ในกรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ให้ดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานของรัฐหรือบุคคลอื่นใดในข้อหาใด ๆ บรรดาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้พนักงานสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง รวมทั้งรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้น แล้วส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องที่ได้รับมาตามวรรคหนึ่ง ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือแม้จะอยู่ในหน้าที่และอำนาจแต่เป็นเรื่องไม่ร้ายแรง ที่เป็นการกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรมอบหมายให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้ส่งเรื่องคืนพนักงานสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง จากพนักงานสอบสวน โดยจะกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดทำคู่มือแจกจ่ายให้พนักงานสอบสวนอย่างทั่วถึงเพื่อให้พนักงานสอบสวนทราบว่าเรื่องใดบ้างที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในกรณีที่มิใช่เหตุจะต้องขอให้ศาลออกหมายจับบุคคลตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เพื่อให้ออกหมายจับบุคคลดังกล่าวได้ หรือในกรณีที่มิใช่เหตุจำเป็นอย่างอื่นที่จะจับโดยไม่มีหมายจับได้ ให้พนักงานสอบสวน หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจจับบุคคลดังกล่าวได้

ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่จับบุคคลดังกล่าวไว้ ส่งตัวผู้ถูกจับพร้อมทั้งบันทึกการจับมายังพนักงานสอบสวนหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสี่สิบแปดชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับ มาถึงที่ทำการของ

(1.1) กรณีอยู่ในหน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.

- กรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ให้ดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานของรัฐหรือบุคคลอื่นใด
- พนักงานสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง รวมทั้งรวบรวม พยานหลักฐานเบื้องต้น
- รวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าว ส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

(1.2) กรณีไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือแม้จะ อยู่ในหน้าที่และอำนาจแต่เป็นเรื่องไม่ร้ายแรง

- เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าว ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือแม้จะอยู่ในหน้าที่และอำนาจแต่เป็นเรื่อง ไม่ร้ายแรง ที่เป็นการกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรมอบหมายให้ พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการ
- ให้ส่งเรื่องคืนพนักงานสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวน โดยจะกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการของพนักงานสอบสวน ด้วยก็ได้

(1.3) ในกรณีที่มีเหตุจะต้องขอให้ศาลออกหมายจับบุคคลตาม (1.1) หรือ (1.2)

- ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ หรือในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอื่นที่จะจับโดยไม่มีหมายจับ ได้ ให้พนักงานสอบสวน หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจจับบุคคลดังกล่าวได้
- ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่จับบุคคลดังกล่าวไว้ ส่งตัวผู้ถูกจับพร้อมทั้งบันทึกการจับของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ

พนักงานสอบสวน โดยมีให้ันระยะเวลาเดินทางตามปกติที่นำตัวผู้ถูกจับจากที่จับมายัง ที่ทำการของพนักงานสอบสวน รวมเข้าในกำหนดเวลาสี่สิบแปดชั่วโมงนั้นด้วย ในกรณีที่ไม่จำเป็นต้องมี การควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจปล่อยตัวผู้ถูกจับไป โดยมีประกัน หรือไม่มีประกันก็ได้

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ ศาลออกหมายขังผู้ถูกจับไว้ได้ ตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาสำหรับความผิดที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษนั้น

- ให้แก่พนักงานสอบสวนหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 48 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับ มาถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน โดยมีให้ับระยะเวลาเดินทางตามปกติที่นำตัวผู้ถูกจับจากที่จับมายัง ที่ทำการของพนักงานสอบสวน รวมเข้าในกำหนดเวลาสี่สิบแปดชั่วโมงนั้นด้วย

- ในกรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจปล่อยตัวผู้ถูกจับไป โดยมีประกัน หรือไม่มีประกันก็ได้

- ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลออกหมายขังผู้ถูกจับไว้ได้

2) กระบวนการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

2.1) การไต่สวน

กำหนดกรอบระยะเวลาการไต่สวน โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี อาจขยายได้แต่รวมแล้วไม่เกิน 3 ปี โดยระยะเวลาดังกล่าวอยู่ภายใต้กำหนดอายุความ

กระบวนการ “การตรวจสอบเบื้องต้น” เพื่อตรวจสอบและรับคำกล่าวหา ก่อนการไต่สวน ทั้งนี้กระบวนการดังกล่าวเทียบเคียงได้ กับการตรวจรับคำกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวม พยานหลักฐาน ตามระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจ รับคำกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2560¹²⁸

2.2) การกล่าวหา

การกล่าวหาให้ยื่นคำกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงานให้กล่าวหาในขณะที่ผู้ร้องเป็นเจ้าของพนักงานของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐไม่เกิน 5 ปี แต่ไม่ตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยขึ้นไต่สวนได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวแล้วแต่กรณี ในกรณีที่มีการยกคำกล่าวหาขึ้นพิจารณาหรือกรณีที่ยกเหตุอันควรสงสัยขึ้นไต่สวนภายในกำหนดเวลาตามวรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการกับเจ้าพนักงานของรัฐอื่นซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือ

¹²⁸ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 20 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก

ผู้สนับสนุนในเรื่องนั้นได้ด้วย ไม่ว่าผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวแล้ว¹²⁹

2.3) การตรวจสอบเบื้องต้น

ให้เลขาธิการหรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมาย ตรวจสอบว่า มีข้อมูลหรือรายละเอียดเพียงพอที่จะดำเนินการต่อไปหรือไม่ ความผิดที่กล่าวหาอันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่ เป็นเรื่องที่ห้ามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาตามมาตรา 54 หรือ มาตรา 55 (1) หรือไม่และเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อไม่รับเรื่องไว้พิจารณาโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้พิจารณา และมีคำสั่งแทนได้ ซึ่งหากผู้กล่าวหาไม่เห็นด้วยสามารถมีหนังสือให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนคำสั่งของกรรมการ ภายใน 30 วัน¹³⁰

2.4) กระบวนการไต่สวน

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วมีมติให้ไต่สวน¹³¹ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนเอง หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน

¹²⁹ เรื่องเดียวกัน.20 สิงหาคม 2567.

¹³⁰ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.สืบค้นจาก

https://alro.go.th/uploads/org/legal_aff/article_attach/article_attach_201902181550477067.pdf.

20 สิงหาคม 2567.

¹³¹ มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะมีการกล่าวหาหรือไม่ ว่ามีการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยพลัน โดยในกรณีที่เป็นต้องมีการไต่สวน ต้องไต่สวนและ มีความเห็นหรือวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งต้องไม่เกินสองปี นับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน

ในการกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. คำนึงถึงความรวดเร็ว ความยากง่าย ของการไต่สวน และอายุความของการดำเนินการในเรื่องนั้น โดยจะระบุระยะเวลาของการไต่สวนข้อกล่าวหา แต่ละประเภทที่แตกต่างกันก็ได้

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอันไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขยายระยะเวลาออกไปตามที่เป็นได้แต่รวมแล้วต้องไม่เกินสามปี เว้นแต่ เป็นเรื่องที่เป็นต้องเดินทางไปไต่สวนในต่างประเทศ หรือขอให้หน่วยงานของต่างประเทศดำเนินการ ไต่สวนให้ หรือขอรับเอกสารหลักฐานจากต่างประเทศ จะขยายระยะเวลาออกเท่าที่จำเป็นก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับแจ้งจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อ บทบัญญัติแห่ง

หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายเลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน เป็นผู้ไต่สวนเบื้องต้นได้ ตามมาตรา 50 วรรคหนึ่ง¹³² แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยในการไต่สวนเบื้องต้นต้องดำเนินการให้เสร็จ และจัดทำรายงานการไต่สวนเบื้องต้น เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 180 วันนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย¹³³

ซึ่งในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะป็นกรณีที่มีการกล่าวหาหรือไม่ ให้เลขาธิการหรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมายตรวจสอบเบื้องต้น ก่อน หากตรวจสอบเบื้องต้นแล้วพบว่ามีข้อมูล หรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไป หรือความผิดที่กล่าวหา นั้นไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นเรื่องที่ห้ามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาตามมาตรา 54 หรือมาตรา 55 (1) ให้เลขาธิการ หรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมายตรวจสอบเบื้องต้นก่อนนั้นเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา ไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา ตามระยะเวลาและวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว ถ้าป็นกรณีที่มีคำกล่าวหา ให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้กล่าวหาทราบด้วยตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561¹³⁴

รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และเป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจจะดำเนินการได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนโดยพลัน โดยให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือ จัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ภายใต้กำหนดอายุความ เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสาม หรือตามที่บัญญัติไว้ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีหน้าที่และอำนาจ ที่จะดำเนินการไต่สวน และมีความเห็น หรือวินิจฉัย หรือดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป แต่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา สอบสวนและดำเนินการลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้องตามควรแก่กรณีโดยเร็ว”

¹³² มาตรา 50 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “ในการไต่สวน คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายเลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือ พนักงานไต่สวน เป็นผู้ไต่สวนเบื้องต้นได้”

¹³³ มาตรา 50 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “การไต่สวนเบื้องต้นตามวรรคหนึ่งต้องดำเนินการให้เสร็จและจัดทำรายงานการไต่สวนเบื้องต้น เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย”

¹³⁴ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะป็นกรณีที่มี

การไต่สวนข้อเท็จจริง ในการดำเนินการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน แล้วแต่กรณี ต้องดำเนินการ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นโทษต่อผู้ถูกกล่าวหา ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หรือหัวหน้าพนักงานไต่สวน แล้วแต่กรณี เรียกบุคคลหรือเรียกเอกสารจากบุคคลใด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานไต่สวน ดำเนินการตามที่ร้องขอ แต่ผู้ถูกกล่าวหาต้องร้องขอ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งข้อกล่าวหา เว้นแต่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหา จงใจประวิงเวลา หรือใช้สิทธิโดยไม่สุจริต หรือบุคคลหรือเอกสารที่ขอให้เรียกนั้นไม่มีผลต่อการวินิจฉัย ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ต้องบันทึกเหตุนั้นไว้ในสำนวนการไต่สวนหรือรายงานการไต่สวนเบื้องต้นด้วย¹³⁵

การกล่าวหาหรือไม่ ให้เลขาธิการหรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมายตรวจสอบ เบื้องต้นก่อนตามหลักเกณฑ์ที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด หากตรวจสอบเบื้องต้นแล้วพบว่าข้อมูล หรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการ ต่อไป หรือความผิดที่กล่าวหาไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นเรื่องที่ห้ามไม่ให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาตามมาตรา 54 หรือมาตรา 55 (1)

ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา ตามระยะเวลาและวิธีการที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้ พิจารณาแล้ว ถ้าเป็นกรณีที่มีคำ กล่าวหาให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้กล่าวหาทราบ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือ หลายคนเป็นผู้ พิจารณาและมีคำสั่งแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้

คำกล่าวหาใดที่ไม่มีเหตุที่ไม่รับไว้พิจารณาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการไต่สวนต่อไป

ผู้กล่าวหาซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาของกรรมการตามวรรคสอง อาจมีหนังสือ ขอให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนคำสั่งนั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งตามวรรคสอง

ในการตรวจสอบเบื้องต้นให้เลขาธิการหรือหัวหน้าพนักงานไต่สวนมีอำนาจตามมาตรา 34 (1) (2) และ (3) ด้วย”

¹³⁵ มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “ในการดำเนินการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หัวหน้า พนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน แล้วแต่กรณี ต้องดำเนินการ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นโทษต่อผู้ถูกกล่าวหา

พยานหลักฐานใดที่ผู้ถูกกล่าวหา นำส่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน จะไม่รับด้วยเหตุล่วงเลยเวลาหรือผิดขั้นตอนมิได้ เว้นแต่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติชี้มูล แล้ว หรือเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหา จงใจประวิงเวลาหรือใช้สิทธิโดยไม่สุจริต

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หรือหัวหน้าพนักงานไต่สวนเรียก บุคคลหรือเรียกเอกสารจากบุคคลใด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานไต่สวน ดำเนินการตามที่ร้องขอ แต่ผู้

โดยมีขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และการไต่สวนข้อเท็จจริง ดังนี้¹³⁶

1. กรณีรับไว้ดำเนินการ และออกเลขเรื่องกล่าวหาแล้ว ผู้อำนวยการสำนักไต่สวน/สำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัด มอบหมายเรื่องให้พนักงานไต่สวนเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน โดยมีระยะเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องกล่าวหา โดยหากดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายใน 180 วัน ให้ขอขยายระยะเวลาต่อผู้อำนวยการได้ไม่เกิน 90 วัน หากเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ให้เสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือบุคคลหรือคณะบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายเพื่อขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 90 วัน ทั้งนี้หากขยายระยะเวลาทั้งสองครั้งแล้วยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ให้เสนอเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณามีมติตามที่เห็นสมควรต่อไป

2. เมื่อจัดทำรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้ว เสนอเรื่องให้คณะอนุกรรมการกลั่นกรองเรื่องกล่าวหาประจำสำนักไต่สวน/ประจำภาคพิจารณารายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงฯ และจัดทำบัญชีเสนอเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเพื่อมีมติ

3. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่รับไว้ดำเนินการ สำนักไต่สวน/สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดจัดทำหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้กล่าวหาทราบ

4. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง พนักงานไต่สวนผู้รับผิดชอบดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ต่อไป

ถูกกล่าวหาต้องร้องขอภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งข้อกล่าวหา ทั้งนี้ เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หรือกรรมการที่กำกับดูแลเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหา ใจประวิงเวลา หรือใช้สิทธิโดยไม่สุจริต หรือบุคคลหรือเอกสารที่ขอให้เรียกนั้นไม่มีผลต่อการวินิจฉัย ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ต้องบันทึกเหตุขึ้นไว้ในสำนวนการไต่สวนหรือรายงานการไต่สวนเบื้องต้นด้วย”

¹³⁶ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และการไต่สวนข้อเท็จจริง. 7 กันยายน 2567. สืบค้นจาก

5. เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ เสนอสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา

6. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย พนักงานไต่สวนผู้รับผิดชอบจะต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหา ดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย กฎข้อบังคับหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา

7. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางอาญา พนักงานไต่สวนผู้รับผิดชอบจะส่งสำนวนให้อัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการต่อไป

8. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ช้อกล่าวหาตกไป พนักงานไต่สวนผู้รับผิดชอบ จัดทำหนังสือแจ้งผลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาทราบ

2.5) เรื่องที่ห้ามคณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกเรื่องขึ้นพิจารณา

ตามมาตรา 54¹³⁷ และมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับข้อห้ามของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการรับหรือยกเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ ขึ้นพิจารณา มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เรื่องที่มีช้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่คดี ซึ่งอาจทำให้ผลของคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปลี่ยนแปลงไป

(2) เรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่คดีนั้นได้มีการถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้อง หรือเป็นกรณี

¹³⁷ มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ ขึ้นพิจารณา

(1) เรื่องที่มีช้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่คดี ซึ่งอาจทำให้ผลของคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปลี่ยนแปลงไป

(2) เรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่คดีนั้นได้มีการถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังมิได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นพิจารณาก็ได้

(3) ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาตาย เว้นแต่เป็นกรณีร้ายแรงผิดปกติ

ที่ศาลยังมีได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นพิจารณา
ก็ได้

(3) ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาตาย เว้นแต่เป็นกรณีร้ายแรงผิดปกติ

(4) เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินสิบปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มี
การกล่าวหา

(5) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีการดำเนินการต่อผู้ถูกร้อง
หรือผู้ถูกกล่าวหา ตามกฎหมายอื่นเสร็จสิ้นและเป็นไปโดยชอบแล้ว และไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่า
การดำเนินการนั้นไม่เที่ยงธรรม

(6) ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือ
พ้นจากตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาไปแล้วเกินห้าปี ในกรณีที่มีการพิจารณาเรื่องภายในกำหนดเวลา
แม้จะพ้นกำหนดเวลาห้าปีแล้ว ก็ให้มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้

แต่ถ้ามีหลักฐานชัดเจนและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเป็น
กรณีที่เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ตามข้อ (4) ถึง (6) ตามมาตรา 55¹³⁸
แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561
คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถรับหรือยกเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวขึ้นพิจารณาได้

ตัวอย่างการพิจารณาเพื่อฟ้องคดีต่อศาล

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลกรณี เจ้าหน้าที่ของวิทยาลัย
พลศึกษาชลบุรี ทุจริตในการยืมเงินทศรองราชการ ประจำปีงบประมาณ 2544 – 2548 โดยพิจารณา
แล้วเห็นว่าเงินยืมทศรองราชการ เป็นเงินที่หน่วยงานราชการจ่ายให้แก่ผู้ยืม เพื่อใช้จ่ายในการเดินทาง
ไปราชการ หรือดำเนินโครงการตามที่ได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชา อันเป็นการยืมไป
เพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ และกิจการของราชการ ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามตำแหน่ง
หน้าที่ของผู้ยืม การยืมเงินทศรองราชการจึงเป็นการยืมไปใช้เพื่อประโยชน์ในกิจการของราชการ

¹³⁸ มาตรา 55 ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา เว้นแต่มีหลักฐาน
ปรากฏชัดเจนและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเป็นกรณีที่เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิด ความเสียหายอย่างร้ายแรง

(1) เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินสิบปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา

(2) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีการดำเนินการต่อผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา ตามกฎหมายอื่นเสร็จสิ้นและ
เป็นไปโดยชอบแล้ว และไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการดำเนินการนั้นไม่เที่ยงธรรม

(3) ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาไปแล้วเกินห้าปี
ในกรณีที่มีการพิจารณาเรื่องภายในกำหนดเวลา แม้จะพ้นกำหนดเวลาห้าปีแล้ว ก็ให้มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้

ทั้งสิ้น ซึ่งผู้ยืมต้องปฏิบัติตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ดังนั้นเงินที่วิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดชลบุรี จ่ายให้ผู้ถูกกล่าวหา ยังคงเป็นเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินของทางราชการ การที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ส่งใช้เงินยืมภายในระยะเวลาที่กำหนด ปล่อยให้ระยะเวลาล่วงเลยนานถึง 5 ปี อันเป็นการเบียดบังเงินยืมไปเป็นของตนหรือของผู้อื่นโดยทุจริต การกระทำจึงครบองค์ประกอบความผิดตามมาตรา 147 แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วคดีนี้มีพยานหลักฐานเพียงพอจึงนำคดีมาฟ้องเองต่อศาลภายในอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ประกอบมาตรา 95 (1) โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 77 ประกอบมาตรา 93 ดังนั้นการแจ้งข้อกล่าวหา การไต่สวนและการฟ้องคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ในรูปแบบขององค์คณะบุคคลมีความเห็นเป็นอิสระ โดยรับฟังพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนและพยานบุคคลประกอบการกระทำ อันเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีเหตุผลประกอบเป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรมและปราศจากอคติชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 25 แล้ว¹³⁹

กรณีการไต่สวนเรื่องนี้สืบเนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดสรรพากรพื้นที่กาญจนบุรี และสรรพากรพื้นที่สมุทรสงคราม กับพวก ทุจริตคั้นเงินภาษีมูลค่าเพิ่มแก่ผู้ไม่มีสิทธิได้รับ เพราะไม่ได้เป็นผู้ประกอบการส่งสินค้าออกจริง เมื่อปี พ.ศ. 2553 – 2557 โดยขณะเกิดเหตุเจ้าหน้าที่ตำแหน่งนักวิชาการศุลกากรชำนาญการ 3 คน ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจปล่อยสินค้าตามใบขนสินค้าขาออกให้แก่ผู้ประกอบการส่งออกสินค้าผ่านด่านศุลกากรสังขละบุรีและด่านพรมแดน (ด่านเจดีย์สามองค์) จังหวัดกาญจนบุรี ไปยังประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า ได้กระทำการตรวจปล่อยและรับบรรจุทุกสินค้าตามใบขนสินค้าขาออกในระบบคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากร โดยมีได้ปฏิบัติหน้าที่ตามขั้นตอนปกติ เพื่อให้บริษัทผู้ประกอบการได้ไปซึ่งหลักฐานสำเนาใบขนสินค้าขาออก ในนามของผู้ประกอบการจดทะเบียนที่ผ่านพิธีการศุลกากรฉบับที่มีการสลักหลังการตรวจปล่อยสินค้าโดยเจ้าหน้าที่ศุลกากร ทั้งที่บริษัทดังกล่าวไม่ใช่ผู้ประกอบการส่งออกและมิได้มีการส่งสินค้าออกจริง แล้วนำไปใช้เป็น

¹³⁹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. *ป.ป.ช. ทำหน้าที่ด้วยดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายมีความเห็นเป็นอิสระ การไต่สวนและการฟ้องคดี* จึงเป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม และปราศจากอคติ. 20 กรกฎาคม 2567. สืบค้นจาก

หลักฐานในการขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มต่อกรมสรรพากร โดยที่ไม่มีสิทธิได้รับเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 121,474,313.28 บาท

ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วมีมติดังนี้

1) การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งนักวิชาการศุลกากรชำนาญการ 3 คน มีมูลความผิดทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 154 มาตรา 157 และมาตรา 162 (1) และ (4) ประกอบมาตรา 91 และมาตรา 151 ประกอบมาตรา 86 และมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง

2) การกระทำของเอกชนซึ่งเป็นกรรมการบริษัท ผู้รับมอบอำนาจจากบริษัท และบริษัทผู้ขอคืนภาษี รวม 9 ราย มีมูลความผิดทางอาญา ฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด และฐานความผิดอื่นที่เกี่ยวข้อง

ให้ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐานสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี และส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อดำเนินการทางวินัย ตามฐานความผิดดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 91 (1) (2) และมาตรา 98 แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ให้แจ้งกรมศุลกากร ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 82 วรรคสองต่อไป¹⁴⁰

ดังนั้นจะเห็นว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่กรณีเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ถ้าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นชำระค่าสินไหมทดแทนได้ ดังนั้นเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตทางการเงินของหน่วยงานของรัฐก็เป็นความผิดเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายแพ่งเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่นั้นชดเชยค่าเสียหายให้แก่หน่วยงานของรัฐ แต่เมื่อพิจารณาความผิดดังกล่าวจะเห็นว่า การกระทำ

¹⁴⁰ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดคดีสำคัญกรณีเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ รวมจำนวน 2 เรื่อง. 23 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464105/20240821140347>.

ดังกล่าวก็ผิดกฎหมายอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ด้วย ซึ่งจะเห็นกระบวนการดำเนินการทางกฎหมายของหน่วยงานของรัฐเพื่อเอาผิดหรือเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ดำเนินกระบวนการไปทั้งกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่ง โดยทั้งสองกระบวนการดังกล่าว มีการดำเนินการไปทั้งในรูปของการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง และกระบวนการของศาล ซึ่งเป็นการทับซ้อนในกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้เกิดปัญหาว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ต้องรอผลการพิจารณาของศาลในสำนวนการชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งหรือไม่ ซึ่งไม่มีกฎหมายใดที่กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว ทำให้เมื่อระหว่างศาลพิจารณา และกระทรวงการคลังก็ดำเนินการพิจารณา อาจจะทำให้ผลหรือจำนวนความเสียหายไม่ตรงกัน ทำให้เมื่อมีการออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานนั้น เกิดความสับสนว่าต้องเรียกให้ผู้ใดต้องรับผิดและรับผิดชดใช้ค่าสินไหมในจำนวนความเสียหายเป็นเงินจำนวนเท่าใด ประกอบกับหากมีกฎหมายในการกำหนดให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ต้องรอผลการพิจารณาของศาลในสำนวนการชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งสำนวนไปยังศาลให้ศาลมีคำสั่ง ดังนั้นการกำหนดในเรื่องอายุความในการรอผลการพิจารณาของศาลก็ควรจะสะดุดหยุดลง เพื่อไม่ให้เกิดการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งของกระทรวงการคลังขาดอายุความ

ดังนั้นเมื่อเกิดการทับซ้อนในกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะนำการมาวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวทางกฎหมายในบทต่อไป

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทับซ้อนในกระบวนการพิจารณา ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและ หน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

การทับซ้อนของกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของ
เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งของคณะกรรมการ
พิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ต้องรอผลการพิจารณาของศาลในสำนวนการชี้มูลความผิดเกี่ยวกับ
การทุจริตเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือ
ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งหรือไม่ ซึ่งปัจจุบันพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็ยังไม่พบกฎหมายใดที่กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์
ดังกล่าว ทำให้เมื่อคดีอาญาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
อยู่ระหว่างศาลพิจารณา และกระทรวงการคลังก็ดำเนินการพิจารณาความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่เพื่อเรียกให้ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนนั้น อันมีผลอาจจะทำให้ผลหรือจำนวน
ความเสียหายไม่ตรงกัน เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งทางปกครองให้ชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการ
ละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำการทุจริตเงิน โดยปรากฏว่าเมื่อมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าว
ชดเชยแล้ว และต่อมาหากศาลได้พิพากษาในสำนวนการชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเงินของ
เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ตรวจสอบโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.ซึ่งทำให้หน่วยงานที่จะต้องออกคำสั่งหรือ
เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการละเมิดที่มีความรับผิดต้องชดเชยคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐเกิดความสับสนว่า
ต้องเรียกให้ผู้ใดต้องรับผิดและรับผิดชดเชยค่าสินไหมในจำนวนความเสียหายเป็นเงินจำนวนเท่าใด
ประกอบกับหากมีกฎหมายกำหนดให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง
ของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ต้องรอผลการพิจารณาของศาล การกำหนด
ในเรื่องอายุความในการรอผลการพิจารณาของศาลก็ควรจะสะดุดหยุดลง เพื่อไม่ให้การพิจารณา
ของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ของกระทรวงการคลังขาดอายุความ ซึ่งปัจจุบัน

ปัญหาดังกล่าวยังไม่มีกฎหมายใด หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องระบุเพื่อแก้ไขความทับซ้อนของกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นจึงต้องวิเคราะห์ถึงปัญหาการทับซ้อนของกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหา หรือการบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับความรับผิดชอบที่เกิดขึ้น

จากการศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการทับซ้อนของกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ โดยกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ ได้กำหนดว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยทุจริตเงินของหน่วยงานเมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้ส่งเรื่องให้กระทรวงการคลัง เมื่อกระทรวงการคลังได้รับสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 17 แล้ว กระทรวงการคลังจะดำเนินการตรวจสอบโดยคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง โดยต้องพิจารณาภายในอายุความของสำนวนการสอบข้อเท็จจริงให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดลง และเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

โดยในการดำเนินการเกี่ยวกับความผิดกรณีเจ้าพนักงานของรัฐเป็นการ “ทุจริตต่อหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ เพื่อแสวงหาประโยชน์ ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น อันเกี่ยวกับการทุจริตเงินทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เมื่อคณะกรรมการรับไว้ดำเนินการ ผู้มีอำนาจมอบหมายเรื่องให้พนักงานได้สอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และจัดทำรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้ว เสนอเรื่องให้คณะอนุกรรมการกลั่นกรอง

เรื่องกล่าวหาประจำสำนักไตสวน/ประจำภาค พิจารณารายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงฯ และจัดทำบัญชีเสนอเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเพื่อมีมติไว้ดำเนินการไตสวนข้อเท็จจริง พนักงานไตสวนผู้รับผิดชอบดำเนินการไตสวนข้อเท็จจริงตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไตสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ต่อไป เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ เสนอสำนวนการไตสวนข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางอาญา พนักงานไตสวนผู้รับผิดชอบจะส่งสำนวนให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

ดังนั้นจะเห็นว่ากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีความเกี่ยวข้องกับกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหากดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ต้องพิจารณาโดยคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ซึ่งเป็นการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งและเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงาน แต่การกระทำผิดดังกล่าวในบางกรณีมักมีจุดเริ่มต้นจากการตั้งข้อกล่าวหาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต่อมาหน่วยงานของรัฐจึงตั้งสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้น ซึ่งกระบวนการดังกล่าวของทั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกระทรวงการคลังซึ่งพิจารณามีการดำเนินการไปพร้อมกัน ซึ่งเป็นปัญหาถึงการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งว่า การดำเนินการดังกล่าวต้องรอผลการพิจารณาของศาลในสำนวนการชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งหรือไม่ ซึ่งยังไม่พบบัญญัติที่กล่าวถึงการดำเนินการดังกล่าวอย่างแน่ชัด และถ้าหากต้องรอผลการพิจารณาของคดีต่อศาลอายุความในการดำเนินการของกระทรวงการคลังจะมีผลให้อายุความสะดุดหยุดลงหรือไม่ เพราะการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งของกระทรวงการคลัง ต้องพิจารณาภายในอายุความของสำนวนการสอบข้อเท็จจริงให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดลง

ตัวอย่าง กรณีศึกษาสำนักงานคณะกรรมการ สกสค. มีหนังสือหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในข้อเท็จจริงที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่า การกระทำของผู้ถูกกล่าวหา มีมูลความผิดทางอาญาและมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริต ต่อหน้าที่และ

ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ มติ หรือนโยบายของ คณะกรรมการฯ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครู และบุคลากรทางการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการ สกสค.) อย่างร้ายแรง ตามระเบียบสำนักงาน คณะกรรมการ สกสค. เกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัย ซึ่งอัยการสูงสุด โดยพนักงานอัยการ ได้เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐทั้ง 16 คน และบริษัท ๆ เป็นจำเลยในคดีอาญาต่อศาลอาญา คดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง คดีหมายเลขดำที่ อท 144/2564 โดยคำขอท้ายคำฟ้องคดีอาญา ดังกล่าว พนักงานอัยการได้ขอให้ศาลสั่งให้จำเลยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐและบริษัท ๆ รวม 17 ราย ร่วมกันคืนเงินจำนวน 800 ล้านบาท ให้แก่สำนักงานคณะกรรมการ สกสค. ผู้เสียหายด้วย และตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้สำนักงาน คณะกรรมการ สกสค. เป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นจึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย สำนักงานคณะกรรมการ สกสค. จึงมีข้อหารื้อ ดังนี้

1) มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลผู้กระทำผิดทางทางอาญาและทางวินัย มีผลผูกพันต่อการพิจารณาต่อการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด หรือไม่

2) การที่พนักงานอัยการได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ทั้ง 16 คนและบริษัท ห. จำกัด เป็นจำเลยในคดีอาญา โดยขอท้ายคำฟ้องคดีอาญาดังกล่าว พนักงานอัยการได้ขอให้ศาลสั่งให้ จำเลยทั้ง 17 ราย ร่วมกันคืนเงินจำนวน 800 ล้านบาท ให้แก่สำนักงานคณะกรรมการ สกสค. ผู้เสียหาย การดำเนินคดีอาญาและคำขอท้ายคำฟ้องมีผลผูกพันต่อการพิจารณาของคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือไม่

3) ในการดำเนินการกรณีนี้ สำนักงานคณะกรรมการ สกสค. จะต้องดำเนินการเฉพาะในส่วนคำขอท้ายคำฟ้องคดีอาญาที่ให้ร่วมกันคืนเงิน จำนวน 800 ล้านบาท หรือสามารถดำเนินการตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไปพร้อมกัน¹⁴¹

ตัวอย่าง กรณีศึกษากรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี มีหนังสือข้อหาหรือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ในข้อเท็จจริงที่ กรมเจ้าท่าได้ส่งคำกล่าวหาข้าราชการความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่ ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่า การกระทำของผู้ถูกกล่าวหา มีมูลความผิด ทางอาญาและมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ส่งเรื่องให้สำนักงาน

¹⁴¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา .หนังสือตอบข้อหารือแนวทางการดำเนินการความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ .กรุงเทพฯ ฯ กองกฎหมายปกครอง ฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง. หน้า 2.

อัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดี พร้อมกันนี้กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้มีการดำเนินการตามกระบวนการความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ด้วย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี จึงมีข้อหารือ ดังนี้

1) การที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือแจ้งมติว่าการกระทำของบุคคลจำนวน 7 คน เป็นการกระทำความผิดทางอาญาตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญานั้น ถือเป็นกรกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามนัยของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่ เพียงใด

หากกรณีดังกล่าวมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งวรรคหนึ่งของมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กรณีดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจหน้าที่การดำเนินการของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่งกรมฯ แต่งตั้งตามคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีที่ 57/2546 หรือไม่ เพียงใด

2) กำหนดอายุความสองปี ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ใช้กับกรณีที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย โดยไม่ใช่อายุความหนึ่งปี ตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ อย่างไร

3) การนับอายุความที่ให้นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น จะถือว่าหน่วยงานของรัฐรู้ตั้งแต่เมื่อใด และในกรณีที่สำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือ ที่ ปช 0005/5250 ลงวันที่ 3 กันยายน 2545 ที่กล่าวถึงข้างต้นจะถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รู้แล้วหรือไม่ เพียงใด

ตัวอย่าง กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีหนังสือหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา¹⁴² ในข้อเท็จจริงที่ สำนักงานป.ป.ท. ได้มีหนังสือลับ ที่ ปป 0006/ต 5 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2562 โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลความผิดทางอาญาและทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ต่อมาสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

¹⁴² บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการของสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรณีกระทรวงการคลังมีความเห็นเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แตกต่างจากหน่วยงาน และคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยและทางอาญาเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทรวงการคลังไม่มีความเห็นให้รับผิดชอบทางละเมิด

มีคำสั่งไล่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวออกจากราชการ แต่กรมบัญชีกลาง ได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ แล้ว พบว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่มีคำสั่งไล่ออกตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลความผิดทางอาญาและทางวินัยดังกล่าว พิจารณาแล้วไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ

1)...

2)...

3) กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่า การกระทำของนางพรทิพย์ฯ จงใจทุจริตเบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็น การกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยสำนักงานปลัดกระทรวงการคลังการพัฒนาศังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีคำสั่งไล่ออกเจ้าหน้าที่ดังกล่าว แต่กรมบัญชีกลางมีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาศังคมและความมั่นคงของมนุษย์ต้องมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชำระเงินจำนวน 342,000 บาทหรือไม่ และจะส่งผลต่อเจ้าหน้าที่อื่นตามความเห็นของกรมบัญชีกลางหรือไม่

จากการศึกษาปัญหาข้อเท็จจริงในหลายกรณีศึกษาและตามตัวอย่างกรณีศึกษาที่ยกมาข้างต้นแนวคิด ทฤษฎี กฎหมายต่างประเทศ และ กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยพบประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญคือ การทับซ้อนในการส่งสำนวนการฟ้องของของสำนักงาน ป.ป.ช. และการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องมีการวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายที่จะแก้ไขปัญหา ดังนี้

4.1 ปัญหาข้อกฎหมาย การทับซ้อนในการส่งสำนวนการฟ้องของของสำนักงาน

ป.ป.ช. และการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สอดคล้องกับหลักการ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การทับซ้อนในการส่งสำนวนการฟ้องของของสำนักงาน ป.ป.ช. และการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่สำคัญตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิด ได้แก่ หลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง คือเป็นการกระทำทางบริหารประเภทหนึ่งที่ใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญหรือ พระราชบัญญัติ ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการ

ของส่วนรวมอันมีลักษณะเป็นงานประจำ โดยตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย หลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ คือ หากมีกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่ผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นสังกัดอยู่ หรือหากเจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานใดให้ฟ้องกระทรวงการคลังแต่จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ หรือหากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้เป็นการเฉพาะตัว ซึ่งหลักการกระทำทางปกครอง เป็นหลักที่นำมาใช้เพื่อให้ผู้มีอำนาจทางปกครองใช้อำนาจอย่างถูกต้อง และเป็นธรรม

ดังนั้นเมื่อคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานของรัฐให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงต้องเป็นไปตามหลักการสำคัญของการกระทำทางปกครองตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจ ซึ่งอาจจะทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนหรือประชาชน จึงมีความจำเป็นต้องควบคุมการใช้อำนาจของรัฐหรือควบคุมการกระทำทางปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย โดยควบคุมการใช้อำนาจของรัฐให้ใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยการกระทำทางปกครองดังกล่าวต้องต้องไม่ขัดต่อกฎหมายทำให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น การกระทำทางปกครองฝ่ายปกครองจึงไม่มีอาจดำเนินการใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจและกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายที่ให้อำนาจดำเนินการทางปกครองนั้น และหากไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ ซึ่งเป็นไปตามหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจเป็นหลักการที่แสดงให้เห็นความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างการกระทำในกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน กล่าวคือ การกระทำในทางเอกชนสามารถกระทำการใด ๆ ก็ได้ตราบเท่าที่ไม่มีกฎหมายห้าม ในขณะที่การกระทำในทางกฎหมายมหาชน ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ อย่างชัดเจนเท่านั้น

ดังนั้นการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงอยู่บนหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ประกอบด้วยหลักย่อย 2 หลัก ได้แก่หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย กล่าวคือ เป็นหลักการที่ทำให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งการกระทำทางปกครองฝ่ายปกครองจึงไม่มีอาจดำเนินการใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจและกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายที่ให้อำนาจดำเนินการทางปกครองนั้น และหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ เป็นหลักการที่แสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างการกระทำในกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน โดยการกระทำในทางเอกชนสามารถกระทำการใด ๆ ก็ได้ตราบเท่าที่ไม่มีกฎหมายห้าม แต่การกระทำในทางกฎหมายมหาชน ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมาย

ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น กล่าวคือต้องมีกฎหมายให้อำนาจผู้ออกคำสั่งสามารถกระทำได้ และการมีอำนาจแล้วการออกคำสั่งต้องชอบด้วยกฎหมายโดยการออกคำสั่งดังกล่าวซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย อันเป็นการกระทำทางปกครอง จึงต้องอยู่บนพื้นฐานของการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายและต้องไม่กระทำการอันไม่มีกฎหมายให้กระทำได้ ดังนั้น เพื่อให้คำสั่งที่ออกโดยผู้มีอำนาจสามารถนำไปใช้บังคับได้ และเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยมีการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐผู้ทำคำสั่งหรือคณะกรรมการผู้มีส่วนเกี่ยวข้องย่อมต้องอาศัยกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานกระทำการทางปกครองเพื่อให้เกิดความความชอบด้วยกฎหมายและไม่ขัดต่อกฎหมาย

ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งครบองค์ประกอบตามมาตรา 4 จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้นเมื่อการกระทำละเมิดดังกล่าวเป็นการทุจริตทางการเงินของรัฐ จึงเป็นการกระทำโดยจงใจทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติเกี่ยวกับการกระทำละเมิดไว้จึงต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 มาใช้ ซึ่งเป็นความรับผิดทางแพ่ง ดังนั้นการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจให้หน่วยงานของรัฐเสียหายเป็นไปตามองค์ประกอบของการกระทำ ละเมิด 4 ประการ คือมีการกระทำ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อการกระทำเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย และทำให้หน่วยงานของรัฐเสียหายอันเป็นผลโดยตรงจากการทุจริตเงินดังกล่าว

ดังนั้นเมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นจึงเป็นไปตามทฤษฎีความรับผิดทางละเมิดที่ต้องการความผิด (Subjective Responsibility) เนื่องจากการเป็นกรณีที่ผู้กระทำจะมีความรับผิดโดยมีความผิด (Fault) เกิดขึ้นของผู้กระทำละเมิด กล่าวคือมีความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นองค์ประกอบภายในจิตใจของผู้กระทำ โดยผู้กระทำจงใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย รวมถึงแม้ไม่ได้ตั้งใจ แต่ด้วยความไม่ระมัดระวัง สะเพร่าหรือที่เรียกว่าประมาทเลินเล่อ ไม่ระมัดระวังก่อความเสียหายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้แก่บุคคลอื่นได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิด ซึ่งกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นกรณีไม่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดแจ้ง แต่ทำให้เสียหายแต่สิทธิเด็ดขาดอย่างใดอย่างหนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งบุคคลอื่นได้รับความเสียหายและความเสียหายจะต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำนั้นด้วย ความเสียหายจะต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำด้วยนั้น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำ ซึ่งถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ความรับผิดฐานละเมิดที่สำคัญ ซึ่งการพิจารณาว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลตามหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและ

ผลของการกระทำ ซึ่งมีข้อพิจารณา 2 ขั้นตอน คือ 1) มีความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุและผลต่อกัน ระหว่างการกระทำโดยไม่ชอบของผู้กระทำ กับความเสียหายที่ผู้ถูกระทำได้รับสัมพันธ์กันหรือไม่ 2) ความเสียหายที่เป็นผลมาจากการกระทำของจำเลยนั้นไกลเกินกว่าเหตุที่ควรจะให้ผู้กระทำรับผิดหรือไม่ โดยเมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบอื่น ๆ แล้วการกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำละเมิดแล้ว ผู้กระทำจึงจะต้องรับผิด

ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจึงต้องมีการลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อป้องกันมิให้ผู้อื่นกระทำผิดซ้ำอีก โดยอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีการลงโทษ ซึ่งการลงโทษผู้กระทำผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำละเมิดเกี่ยวกับการทุจริตเงินนั้นเป็นไปตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อการข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence Theory) มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการลงโทษเพื่อสร้างประโยชน์สังคม ดังนั้นเมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้น จึงต้องหาแนวทางในการป้องกันมิให้มีการกระทำผิดลักษณะดังกล่าวนี้เกิดขึ้นอีก เป็นวิธีการลงโทษเพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการกระทำผิดซ้ำอีก โดยการให้การลงโทษเป็นการขู่ให้บุคคลอื่นในสังคมกลัวต่อโทษที่จะได้รับและไม่กล้ากระทำความผิด การลงโทษเพื่อการข่มขู่ยับยั้ง จึงเป็นการป้องปรามมิให้ผู้กระทำความผิดหรือบุคคลในสังคมกระทำความผิดในลักษณะดังกล่าวอีก หรือเพื่อมิให้ผู้ที่เคยกระทำนั้นกระทำความผิดซ้ำในลักษณะเดิมอีก หรือเพื่อเป็นการป้องกันคนในสังคมไม่ให้กระทำในลักษณะอันก่อให้เกิดความผิดอีก ดังนั้นเมื่อเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดละเมิดเกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่เกิดขึ้น เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริง และส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาถึงความผิดที่ได้กระทำดังกล่าวและหาผู้รับผิดในการกระทำละเมิดนั้นและเรียกให้ผู้กระทำความผิดและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบตามสัดส่วนความรับผิด ซึ่งต้องไปตามหลักความได้สัดส่วน ซึ่งในทางปกครองหลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality) ถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการควบคุมการกระทำทั้งหลายของรัฐในทางปกครองของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การออกกฎ หรือการกระทำอื่นใด เพื่อมิให้ฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร โดยหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักที่ห้ามมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจในกรณีที่ถูกกฎหมายให้อำนาจดุลพินิจ

นอกจากนี้เมื่อกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ต้องพิจารณาอย่างเป็นกลางตามหลักความเป็นกลางซึ่งได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเมื่อมีการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว การมีคำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น หากผู้ใดไม่มีอำนาจหน้าที่มากระทำก็จะเกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายส่วนผลจะเป็นโทษ หรือเพิกถอนได้หรือไม่เป็นอีกปัญหาหนึ่ง ในขณะที่เกี่ยวกับการทำงานจะเป็นไปด้วยดีได้และเป็นที่น่าพอใจได้ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่

ผู้ปฏิบัติมีความเป็นกลางต่อทุกฝ่ายเพื่อประกันกระบวนการปฏิบัติราชการโดยเป็นธรรม กฎหมายจึงมีวิธีการควบคุมโดยวางมาตรการตรวจสอบขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็น และหากการพิจารณาความรับผิดชอบดังกล่าว ผู้พิจารณาเป็นคู่กรณีเอง เป็นคู่หมั้น หรือคู่สมรส ของคู่กรณี เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการี หรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้อง หรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้พิทักษ์ หรือผู้แทน หรือตัวแทนของคู่กรณี เป็นเจ้าหนี้ หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี และกรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จะทำการพิจารณา ทางปกครองไม่ได้ ย่อมทำให้การพิจารณานั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อหลัก ความเป็นกลาง ทำให้เกิดความไม่เป็นกลางเกิดขึ้น จนอาจจะเป็นเหตุให้เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย

และนอกจากการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริต ทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว หากสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พบการกระทำผิดหรือมีผู้กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายได้ให้อำนาจสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะทำการ ไต่สวนความผิดของเจ้าหน้าที่นั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งการกระทำผิดของเจ้าพนักงานของรัฐ อันเป็นการ “ทุจริตต่อหน้าที่” ดังนั้นการทุจริตทางการเงินของเจ้าพนักงานของรัฐจึงเข้าความหมายตามนิยาม “ทุจริตต่อหน้าที่” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย อันเป็นความรับผิดทางอาญา ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงมีอำนาจในการไต่สวน ข้อเท็จจริง การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อมูลความผิดทางวินัย พนักงานไต่สวน ผู้รับผิดชอบจะต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการ ทางวินัยตามกฎหมาย กฎข้อบังคับหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา นั้น หรือกรณีที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางอาญา พนักงานไต่สวนผู้รับผิดชอบจะส่งสำนวนให้อัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการต่อไป เมื่อสำนักงานอัยการได้รับสำนวนแล้วเห็นว่าควรสั่งฟ้องคดีต่อศาล

4.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริต ทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ของไทยและต่างประเทศ

ในกฎหมายไทย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ

ทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการผู้มีอำนาจในแต่ละเรื่องดำเนินการตามขั้นตอนกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกฎหมายดังกล่าวมิได้มีการแยกความรับผิดทางปกครองออกจากการดำเนินการทางแพ่งและทางอาญา โดยหน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการพิจารณาความรับผิดของผู้กระทำความเสียหายให้แก่หน่วยงานของรัฐ และกฎหมายดังกล่าวก็ได้แยกกฎหมายปกครองออกจากกฎหมายเอกชน กล่าวคือหากเป็นกรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำโดยส่วนตัวแล้ว ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ดังกล่าวโดยตรง ไม่สามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้ เช่นเดียวกันกับในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่แยกกฎหมายปกครองออกจากหลักกฎหมายเอกชน โดยสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีการบัญญัติกฎหมายไว้ในมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ปีค.ศ 1949 ได้มีข้อกำหนดได้กำหนดให้รัฐจะต้องรับผิดชอบการละเมิดทุกอย่างที่กระทำโดยผู้ซึ่งใช้อำนาจของรัฐและรัฐจะเป็นผู้ฟ้องไล่เบียดออกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้กระทำละเมิดในภายหลังได้เฉพาะการกระทำเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดโดยละเมิดหรือจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วนกรณีละเมิดโดยประมาทเพียงเล็กน้อยจะไม่มี การฟ้องและเบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นในระบบของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำจะไม่ถูกฟ้องโดยตรงในศาล และในสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีระบบกฎหมายปกครองเกี่ยวกับละเมิดแยกต่างหากจากกรณีกฎหมายเอกชนเป็นที่ยอมรับว่า รัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับการกระทำละเมิดทางปกครองนั้น และได้วางหลักไว้ว่าต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะข้อความเหมาะสมของระบบราชการและเกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของรัฐและเอกชน

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับโทษทางปกครองซึ่ง เรียกว่า “รัฐบัญญัติว่าด้วยการละเมิดต่อกฎ ระเบียบ ค.ศ.1978” ขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะและไม่ยอมรับให้มีการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญาเพราะเห็นว่าขัดต่อหลักการห้ามลงโทษการกระทำผิดกรรมเดียวหลายครั้ง (ne bis in idem) ซึ่งเป็นหลักประกัน สิทธิเสรีภาพ ขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่การกระทำที่เป็นเพียงการละเมิดต่อกฎ ระเบียบไม่เป็นความผิดอาญา โดยมีแนวคิดมาจากการที่กฎหมายอาญามีไว้เพื่อที่จะคุ้มครองนิติสมบัติที่มีอยู่ก่อนแล้ว จึงเป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนที่มีอยู่ก่อนที่จะมีรัฐ ส่วนการละเมิดต่อกฎเกณฑ์ต่างๆ ของรัฐที่ไม่ได้มีไว้เพื่อคุ้มครองนิติสมบัติ หากแต่เป็นกฎเกณฑ์ที่ออกมาเพื่อให้ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับระเบียบสาธารณะ และภารกิจในการที่จะทำให้ประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขเป็นไปโดยความเรียบร้อย จึงถือเป็น

การถือเป็นเรื่องเพียงการละเมิดต่อกฎระเบียบที่ไม่ควรนำมาตรึงโทษทางอาญาและกระบวนการพิจารณาโทษทางอาญาบางประการมาใช้บังคับ

ดังนั้นหากจะเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เกี่ยวกับกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นกรณีความรับผิดทางแพ่ง ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และทางอาญาตามกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งในกฎหมายไทยตามกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ดังกล่าวมิได้เป็นการกระทำที่เป็นเพียงการละเมิดต่อกฎระเบียบไม่เป็นความผิดอาญา เหมือนกับในกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดังนั้นเมื่อมีกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้ต้องดำเนินการทั้งตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และทางอาญาตามกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งทำให้การพิจารณาตามกฎหมายไทยเกิดความทับซ้อนกันของกฎหมายกันระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งของกระทรวงการคลัง และการพิจารณาของศาลในสำนวนการชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งดังกล่าว

กฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีหลักการว่าด้วยความเป็นเอกเทศระหว่างกระบวนการลงโทษทางปกครองและกระบวนการลงโทษทางอาญา โดยพิจารณาในเชิงของการใช้อำนาจพิจารณาความรับผิดก็จะเห็นว่า การลงโทษทางปกครอง ศาลปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจในการตรวจสอบ แต่หากเป็นการลงโทษทางอาญาศาลยุติธรรมเป็นศาลที่ใช้อำนาจในการตรวจสอบ ซึ่งทั้งสองศาลดังกล่าวมีความเป็นอิสระต่อการใช้อำนาจพิจารณาคดีหรือกำหนดโทษ โดยทฤษฎีว่าด้วยความแตกต่างในมูลเหตุแห่งการลงโทษ หากพิจารณาถึงเนื้อหาสาระของการลงโทษทางปกครองและการลงโทษทางอาญา สาเหตุการลงโทษของทั้งสองมีมูลเหตุทางกฎหมายและสถานะทางกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยโทษทางปกครองกำหนดขึ้นเพื่อใช้กับความผิดที่เกิดจากการละเมิดหน้าที่ของทางปกครอง ซึ่งผู้กระทำผิดไม่มีลักษณะเป็นอาชญากร และความผิดนั้นไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี โดยขณะที่โทษในทางอาญานั้นเป็นโทษที่เป็นความผิดที่มีการกำหนดบทลงโทษไว้

อย่างชัดเจนตั้งนั้นเมื่อมูลเหตุแห่งการลงโทษทางปกครองและโทษทางอาญาแตกต่างกัน การลงโทษทั้งสองประเภทนี้จึงเป็นอิสระจากกันและสามารถใช้ควบคู่กันได้เพื่อลงโทษการกระทำผิดกรรมเดียว ซึ่งแนวทางการตรากฎหมายเพื่อกำหนดให้นำโทษทางปกครองและโทษทางอาญามาใช้ในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีอยู่ด้วยกัน 2 แนวทาง คือ แนวทางที่กำหนดให้ใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่กัน เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อม และแนวทางที่กำหนดให้ใช้โทษอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือเป็นการลงโทษผู้กระทำผิดเพียงอย่างเดียว จะใช้การลงโทษทั้งโทษทางอาญาและโทษทางปกครองไม่ได้ ซึ่งมองว่าหากใช้ทั้งทางอาญาและทางปกครองควบคู่กัน จะขัดต่อหลักการไม่ดำเนินคดีซ้ำ ซึ่งจะมีการตรากฎหมายที่กำหนดให้ใช้โทษทางอาญาหรือโทษทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น หรือจะมีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะ โดยในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็มีการตรากฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองเลือกที่จะพิจารณาโทษทางปกครองหรือส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีอาญา

ดังนั้นกฎหมายไทยกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งพิจารณาทั้งตามกฎหมายปกครองตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกฎหมายอาญาตามกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงเป็นไปตามทฤษฎีว่าด้วยความแตกต่างในมูลเหตุแห่งการลงโทษ หากพิจารณาถึงเนื้อหาสาระของการลงโทษทางปกครองและการลงโทษทางอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสตั้งนั้นการทับซ้อนกันระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งของกระทรวงการคลัง และการพิจารณาของศาลในสำนวนการชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นอิสระจากกันและสามารถใช้ควบคู่กันได้ตามแนวทางที่กำหนดให้ใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่กัน และหากมองว่าเป็นการพิจารณาตามกฎหมายไทยเกิดความทับซ้อนกันของกฎหมายกันระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งของกระทรวงการคลัง และการพิจารณาของศาลในสำนวนการชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่ง ซึ่งมูลการกระทำผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท ตามแนวทางที่กำหนดให้ใช้โทษทางปกครองหรือโทษทางอาญาอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งแนวทางนี้ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมองว่าหากใช้ทั้งทางอาญาและทางปกครองควบคู่กัน

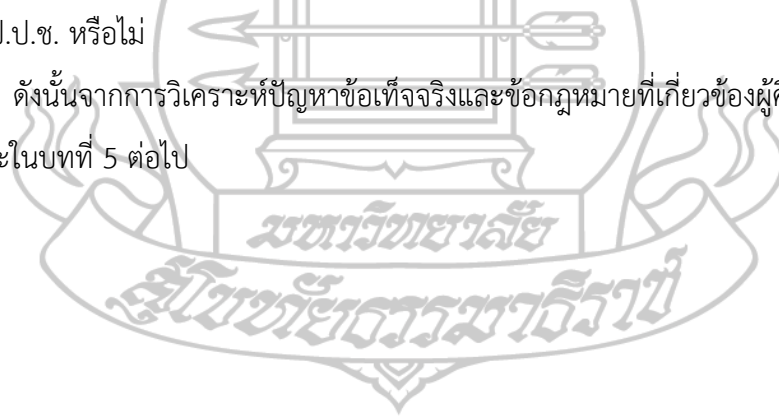
จะขัดต่อหลักการไม่ดำเนินคดีซ้ำ โดยจะมีการตรากฎหมายที่กำหนดให้ใช้โทษทางอาญาหรือโทษทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น หรือจะมีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะ โดยในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส ก็มีการตรากฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองเลือกที่จะพิจารณาโทษทางปกครองหรือส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีอาญา

ตารางที่ 4.1 ตารางเปรียบเทียบกฎหมายไทยและกฎหมายที่ประเทศต่างประเทศ

ข้อเปรียบเทียบ	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐฝรั่งเศส
1.กฎหมายหลักที่ใช้บังคับ	กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	รัฐบัญญัติว่าด้วยการละเมิดต่อกฎ ระเบียบ ค.ศ.1978
2.การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่	ไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดในภายหลังได้เฉพาะการกระทำเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดโดยละเมิดหรือจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วนกรณีละเมิดโดยประมาทเพียงเล็กน้อยจะไม่มี การฟ้องและดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ	ไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดในภายหลังได้เฉพาะการกระทำเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดโดยละเมิดหรือจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วนกรณีละเมิดโดยประมาทเพียงเล็กน้อยจะไม่มี การฟ้องและดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ
3.การดำเนินกระบวนการทางแพ่งและทางอาญา	กระทรวงการคลังดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามความเห็นของคณะกรรมการความรับผิดชอบทางแพ่งและสำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการกระบวนการอาญาไปตามกฎหมาย	ไม่ยอมรับให้มีการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญาเพราะเห็นว่าขัดต่อหลักการห้ามลงโทษการกระทำผิดกรรมเดียวหลายครั้ง

สรุปจากการผลการวิเคราะห์จะเห็นว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการกระทำดังกล่าวก็เป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหากเป็นการกระทำความผิดอาญา กรณีเจ้าพนักงานของรัฐเป็นการ “ทุจริตต่อหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ เพื่อแสวงหาประโยชน์ ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น อันเกี่ยวกับการทุจริตเงินทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. ก็จะดำเนินกระบวนการทางอาญาเพื่อส่งสำนวนดังกล่าวให้อัยการเพื่อสั่งฟ้องคดีแก่ศาล ดังนั้นจะเห็นว่า การทับซ้อนของกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังไม่มีข้อกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนทำให้หน่วยงานของรัฐที่เกิดเหตุ เกิดความสับสนว่าจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร และกระทรวงการคลังต้องรอผลการพิจารณาของศาลตามสำนวนของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือไม่

ดังนั้นจากการวิเคราะห์ปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องของผู้ศึกษาจึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะในบทที่ 5 ต่อไป



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา หลักการ แนวคิด ทฤษฎี รวมถึงกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทับซ้อน ในกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขอสรุป และเสนอแนะ ดังนี้

1. บทสรุป

ปัญหาการทับซ้อนในกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นปัญหาที่สำคัญ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัญหาในระบบกฎหมายของประเทศ ปัญหาดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับหลักการและทฤษฎีซึ่งคือความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หลักความรับผิดทางละเมิดที่สำคัญแบ่งได้เป็น 2 ประการ ได้แก่ 1. หลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง เป็นหลักการที่นำมาใช้เพื่อให้การกระทำทางปกครองเป็นไปด้วยความถูกต้อง และชอบธรรม ในการกระทำของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย หลักการสำคัญของการกระทำทางปกครอง ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยหลักย่อย 2 หลัก ได้แก่ 1) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และ 2) หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ 2. หลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยความรับผิดตามกฎหมายอาจจะแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือความรับผิดทางแพ่งและความรับผิดทางอาญา ซึ่งโดยหลักแล้ว บุคคลใดจะมีความรับผิดตามกฎหมายได้นั้น บุคคลดังกล่าวต้องได้กระทำการอันเป็นความผิด หากเป็นความผิดที่เข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายทางแพ่ง ผู้กระทำจะมีความรับผิดที่เรียกว่า “ความรับผิดทางแพ่ง” หรือหากเป็นความผิดที่เข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายทางอาญา ผู้กระทำจะมีความรับผิดที่เรียกว่า “ความรับผิดทางอาญา”

โดยในทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดที่สำคัญ ได้แก่ 1) ทฤษฎีความรับผิดเพื่อความเสียหาย 2) ทฤษฎีความผิด (Theory of Fault) หรือความรับผิดที่อยู่บนพื้นฐาน

ของความผิด (Liability Based on Fault) 3) ทฤษฎีข้อสันนิษฐานความผิด (Theory of Presumed Fault) และ 4) ทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability) และเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ต้องมีการนำทฤษฎีการลงโทษมาใช้เพื่อให้เหมาะสมกับการลงโทษในความผิดเรื่องนั้นๆ ซึ่งในทฤษฎีการลงโทษมีทฤษฎีการลงโทษหลายทฤษฎี ได้แก่ 1) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retributive Theory) 2) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อการข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence Theory) 3) การลงโทษเพื่อป้องกันอาชญากรรม (Prevention of Crime) 4) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitative Theory) และ 5) การลงโทษเพื่อตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม (Incapacitation) และต้องนำหลักกฎหมายทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นหลักความเป็นกลาง และหลักความได้สัดส่วนมาใช้ในการพิจารณาลงโทษด้วย เพื่อให้คำสั่งลงโทษของผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวสามารถใช้บังคับได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นเมื่อมีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดขึ้นในหน่วยงานของรัฐต้องนำการกระทำละเมิดในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ แต่เนื่องด้วยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมิได้บัญญัติเกี่ยวกับ “ละเมิด” ไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 มาใช้บังคับ โดยความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐหากเป็นการกระทำผิดในทางการปฏิบัติหน้าที่แล้ว จะฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ โดยหน่วยงานมีสิทธิไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่นั้นได้เมื่อการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และหากการกระทำดังกล่าวมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ต้องฟ้องให้เจ้าหน้าที่นั้นรับผิดเป็นการส่วนตัว จะฟ้องหน่วยงานให้รับผิดมิได้

กฎหมายต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีระบบกฎหมายปกครองแยกจากหลักกฎหมายเอกชน โดยตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญปีค.ศ 1949 มีข้อกำหนดได้กำหนดให้รัฐจะต้องรับผิดชอบการละเมิดทุกอย่างที่กระทำโดยผู้ซึ่งใช้อำนาจของรัฐและรัฐจะเป็นผู้ฟ้องไล่เบียดออกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดในภายหลังได้เฉพาะการกระทำเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วนกรณีละเมิดโดยประมาทเพียงเล็กน้อยจะไม่มี การฟ้องและไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำจะไม่ถูกฟ้องโดยตรงในศาล และมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับโทษทางปกครอง เรียกว่า “รัฐบัญญัติว่าด้วยการละเมิดต่อกฎ ระเบียบ ค.ศ.1978” ขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะ และเป็นประเทศหนึ่งที่ไม่ยอมรับให้มีการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญาเพราะเห็นว่าการขัดต่อหลักการห้ามลงโทษการกระทำความผิดกรรมเดียวหลายครั้ง เป็นหลักประกัน สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และในระบบสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การกำหนดว่าการกระทำใด เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาหรือความเป็นโทษทางปกครอง ต้องพิจารณาในเรื่องข้อความคิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดในทางเนื้อหา และกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีระบบกฎหมายปกครองเกี่ยวกับ ละเมิดแยกต่างหากจากกรณีกฎหมายเอกชน โดยรัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับการกระทำละเมิดทางปกครองนั้นได้วางหลักไว้ว่าต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะข้อความเหมาะสม ของระบบราชการและเกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของรัฐและเอกชน และในระบบกฎหมายสาธารณรัฐ ฝรั่งเศสมีการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวกับการนำโทษทางปกครองไว้ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติ กฎหมายว่าด้วยโทษทางปกครองอย่างชัดเจน หรือบัญญัติไว้อย่างเฉพาะ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการนำโทษ ทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่ไปใช้ด้วยกัน เนื่องจากฝ่ายปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจเหนือเอกชน ดังนั้นจึงมีอำนาจพิเศษ ซึ่งจะไม่พบในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเอง แต่มักพบในการ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและเอกชน ซึ่งเป็นอำนาจเหนือเอกชน

ในกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ต้องนำพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นกฎหมายที่มีเจตนา เพื่อคุ้มครองการกระทำตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานรัฐ เพื่อมิให้เกิดความเกรงกลัว ต่อการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และเมื่อมีการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่เกิดขึ้น หากเป็น การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานย่อมต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก และหากไม่ใช่การปฏิบัติ หน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดย่อมต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว โดยกฎหมายดังกล่าวได้มีการนิยาม ความหมายของเจ้าหน้าที่ ขอบเขตเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีองค์ประกอบความรับผิดของเจ้าหน้าที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ได้แก่ 1. ต้องเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 2. มีการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ 3. ความรับผิดในการกระทำละเมิด กล่าวคือหากการกระทำละเมิดเกิดขึ้นกับเอกชน แต่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหาย ไม่สามารถฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำได้ หากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ไม่ได้สังกัดหน่วยงานใด ให้ผู้เสียหายฟ้องกระทรวงการคลัง จะฟ้องเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้เช่นกัน แต่หากมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำส่วนตัว ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ต้องดำเนินการตามความรับผิดเป็นการส่วนตัว โดยการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ต้องดำเนินการตามขั้นตอน ซึ่งกำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยดำเนินการดังนี้ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้าและให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นโดยไม่ชักช้าเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบ และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง และให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ โดยในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ เมื่อกระทรวงการคลังได้รับสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐแล้วต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้า เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้วให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

และหากการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการ “ทุจริตต่อหน้าที่” ตามนิยามของเจ้าพนักงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในตำแหน่งหรือหน้าที่ เพื่อแสวงหาประโยชน์ ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 การทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐดังกล่าวก็ต้องนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาใช้บังคับด้วย โดยหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางอาญา พนักงานได้สวนผู้รับผิดชอบจะส่งสำนวนให้อัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการต่อไป โดยหากอัยการสูงสุดส่งสำนวนดังกล่าวฟ้องต่อศาลแล้วก็จะทำให้การดำเนินกระบวนการของสองหน่วยงานดำเนินกระบวนการพิจารณาไปพร้อมกัน

ดังนั้นการทับซ้อนในการส่งสำนวนการฟ้องของของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำนิยาม “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ มีการกระทำละเมิดโดยเป็นการทุจริตทางการเงินของรัฐ จึงเป็นการกระทำโดยจงใจทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นความรับผิดทางแพ่ง ต้องพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิด

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว หากสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พบการกระทำผิดหรือมีผู้กล่าวหา ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ ของรัฐ กฎหมายได้ให้อำนาจสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะทำการไต่สวนความผิดของเจ้าหน้าที่นั้น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ จึงมีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางอาญา พนักงานไต่สวนผู้รับผิดชอบจะส่งสำนวนให้อัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการต่อไป หากสำนักงานอัยการ ได้รับสำนวนแล้วเห็นว่าควรสั่งฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษา และเมื่อนำหลักการ ทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำทั้งทางแพ่งและทางอาญา จะเห็นว่าเมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้น จึงต้องมีการลงโทษผู้กระทำผิดไม่ว่าจะเป็นการลงโทษทั้งทางแพ่ง คือให้ผู้กระทำผิดชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนแล้ว ส่วนทางอาญาศาลอาจจะพิจารณาให้ผู้กระทำผิดรับโทษทางอาญา เพื่อเป็นการข่มขู่มิให้กระทำผิดนั้นอีก และเป็นตัวอย่างมิให้บุคคลในสังคมไม่ปฏิบัติตามหรือ ยับยั้งการกระทำผิดดังกล่าว

ดังนั้นจะเห็นว่าการดำเนินการของทั้งสองหน่วยงานดำเนินการไปพร้อมกันทั้งในทางแพ่ง และทางอาญา ซึ่งเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางอาญา พนักงานไต่สวนผู้รับผิดชอบ จะส่งสำนวนให้อัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการต่อไป เมื่อสำนักงานอัยการได้รับสำนวนแล้วเห็นว่าควรสั่ง ฟ้องคดีต่อศาล และกระทรวงการคลัง โดยคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดแพ่ง พิจารณาไปพร้อม กันแต่ระยะเวลาของการแจ้งผลการดำเนินการของทั้งสองหน่วยงานไม่พร้อมกันนั้น มีปัญหา ทางกฎหมายเกี่ยวกับการทับซ้อนในกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงิน ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการทับซ้อนของทั้งสองหน่วยงาน ดังกล่าว

2. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้เกิดความชัดเจนของการนำกฎหมายมาใช้บังคับ ผู้ศึกษาเห็นควรให้ มีการบัญญัติ กฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนทั้งต่อการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดแพ่ง และการดำเนินการของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดมีความชัดเจนมากขึ้น เห็นควรเพิ่ม บทบัญญัติพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้

2.1 กำหนดบทบัญญัติให้กระทรวงการคลังดำเนินการพิจารณาโดยไม่ต้องรอผล คำพิพากษาของศาล

จากเดิม มาตรา 14 บัญญัติว่า “เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

จึงเห็นควรเพิ่ม มาตรา 14 วรรคสอง “กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบตามกระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาความรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น โดยมีต้องรอผลคำพิพากษาของศาลตามกระบวนการดังกล่าว”

2.2 กำหนดผลการพิจารณากรณีผลแตกต่างกันของคำพิพากษาของศาลและคำสั่ง ของหน่วยงาน

จึงเห็นควรเพิ่ม มาตรา 14 วรรค 3 “ทั้งนี้ หากผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังหรือคำพิพากษาของศาล มีความแตกต่างกัน ให้ถือคำพิพากษาเป็นที่สุด”

ซึ่งการบัญญัติมาตรา 14 วรรค 2 และ วรรค 3 ดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง เพื่อให้การกระทำทางปกครองเป็นไปด้วยความถูกต้องและชอบธรรม ในการกระทำของหน่วยงานของรัฐ โดยอยู่บนหลักความชอบด้วยกฎหมายไม่ขัดต่อกฎหมาย และทำให้เมื่อมีการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจะทำให้การกระทำของหน่วยงานของรัฐไม่ขัดต่อหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ และการดำเนินการในกระบวนการตามกฎหมายละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความชัดเจนต่อการดำเนินการกระบวนการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิด ตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อการช่มช้อยับยั้ง ไม่ให้มีการกระทำผิดซ้ำอีก และการดำเนินกระบวนการของหน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งเกิดความชัดเจนมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป กฎหมายไทยกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งพิจารณาทั้งตามกฎหมายปกครองตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกฎหมายอาญาตามกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงเป็นไปตามทฤษฎีว่าด้วยความแตกต่างในมูลเหตุแห่งการลงโทษ หากพิจารณาถึงเนื้อหาสาระของการลงโทษทางปกครองและการลงโทษทางอาญาของประเทศฝรั่งเศส ดังนั้นการทับซ้อนกันระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ

พิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งของกระทรวงการคลัง และการพิจารณาของศาลในสำนวนการชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นอิสระจากกันและสามารถใช้ควบคู่กันได้ตามแนวทางที่กำหนดให้ใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่กันของประเทศฝรั่งเศส

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหากมีการเพิ่มบทบัญญัติตามมาตรา 14 วรรคสอง และวรรคสาม จะทำให้เกิดความเหมาะสม และเกิดความชัดเจนขึ้นของการนำกฎหมายไปใช้บังคับแก่กระทรวงการคลัง โดยคณะกรรมการความรับผิดชอบทางแพ่ง และหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงาน ซึ่งจะทำให้ไม่มีข้อสงสัยในการดำเนินการของดำเนินกระบวนการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง และทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น อันเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานผู้มีอำนาจพิจารณาและออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานที่อยู่ภายใต้กฎหมายมีความชัดเจน และมีประสิทธิภาพในการนำกฎหมายไปใช้ในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้นต่อไป



บรรณานุกรม

- กระทรวงมหาดไทย. (2567) *ความรู้เรื่องละเมิด*. <https://multi.dopa.go.th/ilab/news/cate14/view110>
- กันต์ มุลสาร .(2565). *สรุปสาระสำคัญการอบรมหลักสูตรเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานด้านกฎหมาย .มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง*. https://cdc.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2943
- กรมบัญชีกลาง.(2556). *คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- กลุ่มพัฒนางานคดีปกครอง สำนักงานส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง.(2567). *น้ำชยะเจ้ากรรมไพลเข้าที่นา ฟ้องขอค่าเสียหายความเสียหาย*. https://admincourt.go.th/admincourt /upload/webcms/Academic/Academic_310724_103615.pdf
- คณะกรรมการกฤษฎีกา.(2561). *หลักการและแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*.สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- จิตติ ติงศภัทย์.(2523). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึงมาตรา 452*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์.(2562). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 28). วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2565). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. (พิมพ์ครั้งที่ 12). วิญญูชน.
- นิรันดร์ แหวงเพชร .(2562). *การนำโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญาในกฎหมายที่ท้องถิ่นบังคับใช้*. [การค้นคว้าอิสระ ปริญญาโทนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช] <https://ir.stou.ac.th/bitstream/123456789/3753/2/Fulltext.pdf>.
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- ประมวลกฎหมายอาญา

ปราณี สุขศรี.(2567).หลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด : ศึกษาหลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality) และหลักความเสมอภาค (Principle of Equality) . https://admincourt.go.th/.../Academic_030216_133205.pdf.

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พงษ์วัฒน์ บุญพิทักษ์.สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. https://cdc.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1728.

ภัสวรรณ อุซุงศ์อมร.ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง,วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย,เลขปีที่ 8 ฉบับที่ 1. <https://ojs.lib.buu.ac.th/index.php/law/article/view/4547/1765>.

เมธา นวลิมป์. (2561).ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด และผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนกรณีหัวหน้าหน่วยของรัฐเป็นผู้กระทำละเมิด. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยศรีปทุม]. <https://dspace.spu.ac.th/items/eb632536-9744-471f-8a6b-0fb4bec0e687>.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

รัฐบัญญัติว่าด้วยการละเมิดต่อกฎ ระเบียบ ค.ศ.1978

รุ่งทิพา วิสม.(2562). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติและระยะเวลาในการสอบข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด. [สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม] . <http://dspace.spu.ac.th/handle/123456789/6466>.

วารี นาสกุล.(2563).คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้.(พิมพ์ครั้งที่ 5). บริษัท กรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด.

วรรณารี สิงโต.การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน.เอกสารการศึกษาวิจัย.สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. <https://www.lawreform.go.th/uploads/files/1486379276-7kvso-u792i.pdf>.

- วรรณารี สิงโต.(2564).องค์ประกอบภายในของความรับผิดชอบทางละเมิด. ใน แนวการศึกษาชุดวิชา กฎหมายแพ่ง ลักษณะสัญญา ลักษณะละเมิด และลักษณะหุ้นส่วนบริษัทชั้นสูง , เล่ม 1 , หน่วยที่ 7.สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ศันนกรณ โสทธิพันธุ์.(2565).คำอธิบายกฎหมายละเมิดจัดการงานนอกสั่ง ลากมิควรได้.(พิมพ์ครั้งที่ 11). วิญญูชน.
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ.การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส .เอกสารการศึกษาวิจัย. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. <https://lawreform.go.th/uploads/files/1486379228-zv9sl-f34vw.pdf>
- สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน). (2464) บทความกฎหมายนารู “ละเมิด <https://web2016.hrdi.or.th/InternalRules/Detail/1455>
- สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์.(2565). คู่มือสอบกฎหมายปกครอง .(พิมพ์ครั้งที่ 15). วิญญูชน.
- สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่.(พฤษภาคม 2566). ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. นิติธรรม.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา .หนังสือตอบข้อหารือแนวทางการดำเนินการความรับผิดชอบ ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ .กรุงเทพฯ ฯ กองกฎหมายปกครอง ฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง. <https://comment.ocs.go.th/main/search?q=%E0%B9%80%E0%B8%A3%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B9%87%E0%B8%88%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%881625%2F2564>.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.(2567). ขั้นตอนและระยะเวลา ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และการไต่สวนข้อเท็จจริง . https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/main_old_article_20180613143633.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.(2567). คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดคดีสำคัญกรณีเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ รวมจำนวน 2 เรื่อง. <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464105/20240821140347>.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.(2567).ป.ป.ช.ทำหน้าที่ด้วยคุณพินิจ โดยชอบด้วยกฎหมายมีความเห็นเป็นอิสระ การไต่สวนและการฟ้องคดี จึงเป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรม และปราศจากอคติ. <https://www.nacc.go.th/categorydetail/20180831/20240628105423?>.

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.(2567). https://alro.go.th/uploads/org/legal_aff/article_attach/article_attach_201902181550477067.pdf.

อนุชา ฮุนสวัสดิกุล.(2551). แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ปัญหาในทางปฏิบัติและหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง,สถาบันพระปกเกล้า.

อภิวัฒน์ วรรณโรจน์.(2565). การเพิ่มโทษความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยในประมวลกฎหมายอาญา : ศึกษากรณีสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์ลดน้ำหนัก . [สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต,มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์]. <https://libdoc.dpu.ac.th/thesis/Apiwat.Wan.pdf>

อรรถสิทธิ์ กันมล. (2549). ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา. [วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:113192.

องค์การบริหารส่วนตำบลนาสวน จังหวัดกาญจนบุรี.(2567).การละเมิด. <https://www.nasuan.go.th/pages/content/62>

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล นางสาวกนกวรรณ สดใส
วัน เดือน ปี เกิด 23 เมษายน 2535
สถานที่เกิด อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบูรณ์
ที่อยู่ปัจจุบัน จังหวัดนนทบุรี
ประวัติการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีการศึกษา 2557
ประวัติการทำงาน นิติกรปฏิบัติการ กรมบัญชีกลาง
พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ ศาลปกครอง

