

สาระสำคัญของ

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ส่วนที่ 1

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1. ความเบื้องต้น

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากบทบัญญัติว่าด้วยละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยแยกความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ออกจากการกระทำละเมิดที่มีใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ ความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐจะรับภาระชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายไปก่อน ส่วนเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐหรือไม่เพียงใดนั้น ยึดหลักว่าจะเรียกหรือเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้เฉพาะกรณีความเสียหายได้เกิดขึ้นจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

2. ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 เป็นต้นไป

3. การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

การพิจารณาว่า การกระทำใดจะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น แยกพิจารณาได้ดังนี้

1. การกระทำละเมิด
2. โดยเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

3.1 การกระทำละเมิด

องค์ประกอบของการกระทำละเมิดในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นไปตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งบัญญัติว่า **"ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายแก่ชีวิตก็ดี ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นกระทำละเมิดต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น"** ซึ่งการกระทำใดจะเป็นการกระทำละเมิดตามกฎหมายนี้ มีองค์ประกอบ ดังนี้

1. มีการกระทำ หมายถึง การเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึกในการเคลื่อนไหวนั้น และอยู่ในบังคับของจิตใจผู้กระทำ และรวมถึงการงดเว้นการกระทำอันเป็นผลให้เกิดความเสียหายขึ้นด้วย กล่าวคือ มีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องกระทำแต่ได้งดเว้นเสียจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย

2. โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำที่จะเป็นละเมิดนั้น ผู้กระทำจะต้องกระทำโดยจงใจ ซึ่งหมายถึงเป็นการกระทำโดยผู้กระทำตั้งใจที่จะทำให้เกิดความเสียหายจากการกระทำของตน ส่วนการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ นั้น เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำต้องมีตามวิสัย และพฤติการณ์และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่ไม่ใช้ให้เพียงพอจนเกิดความเสียหายขึ้น

3. โดยผิดกฎหมาย เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิหรือทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Unlawfully) และรวมรวมถึงการใช้อำนาจที่มีอยู่เกินส่วน หรือใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อกีดกันแก่งัดผู้อื่น

4. เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ความเสียหายนั้นจะเป็นความเสียหาย ที่เกิดแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ แต่ต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นแล้วในปัจจุบันหรือจะเกิดขึ้นในอนาคตก็จะต้องเป็นความเสียหายที่จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ซึ่งความเสียหายจะต้องเกิดจากผลโดยตรงของผู้กระทำด้วย และผู้ที่ได้รับความเสียหายต้องเป็นบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้กระทำโดยตรงหรือมีส่วนร่วมในการกระทำนั้น

3.2 โดยเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต้องเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการพิจารณาว่าการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่มีองค์ประกอบ 2 ประการ

- 1) กระทำการในฐานะเจ้าหน้าที่
- 2) ของหน่วยงานของรัฐ

1 . กระทำการในฐานะเจ้าหน้าที่ มาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นิยาม "เจ้าหน้าที่" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด ซึ่งมีความหมายโดยสรุปว่า บุคคลทุกประเภทที่ทำงานให้กับหน่วยงานรัฐ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว กรรมการ หรือบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ เช่นบุคคลที่ต้องช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ เป็นต้น

2. ของหน่วยงานของรัฐ นอกจากผู้กระทำละเมิดจะต้องอยู่ในฐานะเจ้าหน้าที่แล้วจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติว่า "หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย" เจ้าหน้าที่นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว การกระทำการในทางธุรการทั่วไป เช่น การดูแลรักษา และใช้ทรัพย์สินของทางราชการ แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการชัดเจน แต่หน้าที่ดังกล่าวอาจเกิดจากระเบียบข้อบังคับและคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายด้วย การกระทำหรือละเว้นการกระทำในหน้าที่ดังกล่าวอาจเกิดความเสียหาย ก็เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เช่นกัน เช่น นายอำเภอขับรถของทางราชการเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ระหว่างทางเกิดอุบัติเหตุชนบุคคลอื่นได้รับความเสียหาย หรือเป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบทรัพย์สินของทางราชการปล่อยปะละเลยไม่ดูแลรักษาให้ดี เป็นเหตุให้ทรัพย์สินดังกล่าวสูญหายหรือเสียหาย หรือผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ดูแลให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ดูแลให้

ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบฯ เป็นเหตุให้ผู้ได้บังคับบัญชาทุจริตยักยอกเงินของหน่วยงาน
เช่นนี้ พฤติกรรมเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เช่นกัน

4. ความรับผิดชอบต่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่

บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่
ย่อมได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.
2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีภาระหน้าที่เยียวยาความเสียหายจากการกระทำละเมิดใน
ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับ
บุคคลภายนอก ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวชดเชยได้ใน 2 วิธี คือ

4.1 การฟ้องคดีต่อศาล

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติว่า "หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผล
แห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของ
รัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้"

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่า กระทรวง
การคลังเป็นหน่วยงานของรัฐนี้ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง"

ถ้าผู้เสียหายเห็นว่า การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ และผู้เสียหาย
ต้องการใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ผู้เสียหายสามารถฟ้องหน่วยงานของ
รัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัด เป็นผู้รับผิดชอบในมูลละเมิดที่เกิดขึ้น แต่จะฟ้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำให้รับผิดชอบเป็น
ส่วนตัวไม่ได้ เช่น เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานขับรถชนราษฎรได้รับบาดเจ็บสาหัส หรือเจ้าพนักงาน
ฟ้องฉ้อโกงหรืออาชญากรรมของเอกชนโดยความสำคัญผิด ถ้าผู้เสียหายเห็นว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่มีอำนาจ
กระทำการหรือกระทำการโดยมิชอบ ผู้เสียหายจะต้องฟ้องให้หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่
ดังกล่าว เป็นจำเลยเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้

ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายต้องฟ้อง
เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดโดยตรง จะฟ้องหน่วยงานให้รับผิดชอบไม่ได้ตามมาตรา 6 แห่ง พ.ร.บ.ความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่น เจ้าพนักงานตำรวจก่อเหตุวิวาทกับผู้เสียหายและทำร้ายผู้
เสียหายจนได้รับบาดเจ็บ โดยมีข้อเท็จจริงฟังได้ว่า แม้การกระทำดังกล่าวจะอยู่ในระหว่างการปฏิบัติ

หน้าที่แต่ผูกเหตุในการกระทำละเมิดเป็นเรื่องส่วนตัว เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบในมูลละเมิดเป็นการส่วนตัว

เมื่อผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดได้นำคดีฟ้องร้องต่อศาล ไม่ว่าจะฟ้องให้หน่วยงานของรัฐ รับผิดชอบในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือฟ้องร้องเจ้าหน้าที่โดยตรงเนื่องจากเห็นว่าเป็นการกระทำละเมิดในเรื่องส่วนตัว แต่ในระหว่างการพิจารณา หน่วยงานของรัฐที่ถูกฟ้องหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้อง เห็นว่า การกระทำละเมิดดังกล่าวหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่อาจจะต้องรับผิดชอบ บุคคลดังกล่าวอาจร้องขอต่อศาลให้เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเข้าเป็นคู่ความในการดำเนินคดีนี้ด้วย ถ้าในที่สุดศาลพิพากษายกฟ้อง เนื่องจากผู้เสียหายฟ้องผิดตัว ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีดังกล่าวใหม่ไปยังศาลที่ถูกฟ้องได้ภายใน 6 เดือนนับแต่ศาลพิพากษาถึงที่สุดตามนัยมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

4.2 การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทน

มาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดเป็นหลักการไว้ว่า กรณีที่ผู้เสียหายถูกกระทำละเมิดจากเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากสิทธิที่ผู้เสียหายจะนำคดีฟ้องร้องต่อศาลแล้ว ผู้เสียหายอาจใช้สิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับเรื่องแล้วจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการดังนี้

- 1) ออกใบรับคำขอให้แก่ผู้ยื่นคำขอ เพื่อเป็นหลักฐานว่าผู้เสียหายได้ยื่นคำขอวัน เดือน ปีใด
- 2) หน่วยงานของรัฐจะต้องรีบดำเนินการพิจารณาคำขอของผู้เสียหายโดยเร็ว ซึ่งขั้นตอนและวิธีการพิจารณาคำขอของผู้เสียหาย เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยต้องพิจารณาทุกขั้นตอนให้แล้วเสร็จอย่างช้าภายใน 180 วัน นับแต่รับคำขอจากผู้เสียหาย แต่ถ้าไม่อาจพิจารณาให้เสร็จตามเวลาดังกล่าวหน่วยงานฯอาจขอขยายเวลาการพิจารณาออกไปอีกได้ไม่เกิน 180 วัน โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีที่สังกัดดูแลหน่วยงานของรัฐดังกล่าว

3) ออกคำสั่งแจ้งผลการพิจารณา เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอได้ดำเนินการพิจารณาคำขอตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แล้วต้องจัดทำคำสั่งแจ้งให้ผู้เสียหายที่มีคำขอทราบ ซึ่งคำสั่งแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวต้องปฏิบัติตามแบบการจัดทำคำสั่งในทางปกครอง

4) กรณีที่ผู้เสียหายไม่พอใจในผลการพิจารณา ผู้เสียหายสามารถนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งเป็นศาลใดนั้นเป็นไปตามนัยมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

5. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ จะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่หรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือไปกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐ ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบในมูลละเมิดหรือไม่อย่างไร เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

5.1 กระทำละเมิดนอกเหนือการปฏิบัติหน้าที่

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น เจตนาทุจริตยกยอเกียรติยศของทางราชการ หรือเอารัดของทางราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว ระหว่างนั้นเกิดอุบัติเหตุเป็นเหตุให้รถยนต์ของทางราชการเสียหาย หรือกระทำการใดๆ ให้ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐเสียหายอันไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ความรับผิดของเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับเอกชนกระทำละเมิด

5.2 กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าการกระทำละเมิดดังกล่าว จะเกิดผลโดยตรงต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกไปแล้ว หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในหน้าที่ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐโดยตรง เมื่อหน่วยงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐจะไล่เบี้ยหรือเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 8 วรรคหนึ่งและมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว “จะต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

5.3 การกำหนดจำนวนความรับผิด

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่และเจ้าหน้าที่กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบและถูกไล่เบี้ยหรือเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การกำหนดจำนวนเงินหรือความรับผิดเป็นไปตามมาตรา 8 วรรคสอง และวรรคสาม ซึ่งกำหนดไว้ว่าสิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม

วรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมหรือหากเห็นว่าความเสียหายดังกล่าวหน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย เช่น รถที่เจ้าหน้าที่นำไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสภาพที่ไม่เหมาะสม และมีการแจ้งซ่อมหลายครั้งแล้วแต่หน่วยงานไม่มีงบประมาณจัดซ่อม ต่อมาเกิดอุบัติเหตุขึ้นเนื่องจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ ซึ่งถ้าหากรถยนต์ดังกล่าวอยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ความเสียหายที่เกิดขึ้นคงไม่เสียหายร้ายแรงดังที่เกิดขึ้น ความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบนั้น หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องกำหนดโดยคำนึงถึงความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐมาหักออกจากความรับผิดชอบด้วย

เจ้าหน้าที่ได้ขับรถยนต์ฉุกเฉินเพื่อส่งผู้ป่วยให้ถึงโรงพยาบาลให้เร็วที่สุด ได้ขับเร็วเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดในขณะที่ฝนตกหนักและรถเกิดพลิกคว่ำ แม้จะฟังได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าเสียหายเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในกรณีที่เกิดขึ้นด้วย เป็นต้น

5.4 มูลละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน

มาตรา 8 วรรคสี่ บัญญัติว่า "ในกรณีการกระทำละเมิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนมิให้นำหลักกฎหมายนี้รวมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตน" เนื่องจากความรับผิดชอบกรณีการกระทำละเมิดโดยผู้กระทำละเมิดหลายคน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ผู้กระทำละเมิดดังกล่าวต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนร่วมกันอย่างถูกกฎหมายนี้รวม ในกรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อาจทำให้เกิดปัญหาความรับผิดชอบที่เจ้าหน้าที่บางคนจะต้องสูงเกินกว่าส่วนของการกระทำ เช่น หากไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดรับผิดชอบได้ การชดเชยค่าสินไหมทดแทนก็จะตกอยู่กับเจ้าหน้าที่ที่เหลือ ซึ่งไม่เป็นธรรมเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย พิจารณากำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แยกความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละคนออกจากกัน ว่าแต่ละคนควรจะต้องรับผิดชอบใช้เป็นเงินเท่าใด เจ้าหน้าที่คนใดได้ชดเชยส่วนของตนไปแล้วก็หักความรับผิดชอบ

กรณีการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดนั้น กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ พหุติกรรมเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดหรือไม่ และหากต้องรับผิดชอบจะรับผิดชอบเป็นจำนวนเงินเท่าใดหรือหากต้องรับผิดชอบในมูลละเมิดหลายคนนั้นเจ้าหน้าที่แต่ละ

ละคนนั้นรับผิดชอบในจำนวนเงินเท่าใด การพิจารณาข้อเท็จจริงเหล่านี้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

6. อายุความ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดอายุความในการไล่เบี้ยและใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนไว้ในมาตรา 9 และมาตรา 10 ไว้เป็นการเฉพาะแตกต่างอายุความการใช้สิทธิทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้

6.1 อายุความไล่เบี้ย

มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติอายุความในการใช้สิทธิไล่เบี้ยไว้ว่า “ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตน ให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย” ซึ่งอาจแยกผู้ใช้สิทธิในการไล่เบี้ยได้ 2 ประการ ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ใช้สิทธิไล่เบี้ย

เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ที่การกระทำละเมิดไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดได้ชดเชยแก่ผู้เสียหายไปก่อน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็ชอบที่จะได้รับเงินค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกรณีนี้เจ้าหน้าที่จะใช้สิทธิไล่เบี้ยคืนจากหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการภายใน 1 ปี นับแต่ได้ชดเชยให้แก่ผู้เสียหาย

2) หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบี้ย

เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่แก่ผู้เสียหายไปแล้ว และจากการพิจารณาปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และได้กำหนดจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว หน่วยงานจะต้อง

ดำเนินการไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ยังไม่ชดใช้ หากหน่วยงานของรัฐประสงค์จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล จะต้องฟ้องคดีต่อศาลภายใน 1 ปี นับแต่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหาย

6.2 อายุความเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่

มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดอายุความ ที่หน่วยงานของรัฐที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เรียกให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ไม่ว่าการกระทำละเมิดดังกล่าวเจ้าหน้าที่จะกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือนอกการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม อายุความในการใช้สิทธิของหน่วยงานของรัฐ จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กำหนด ดังนี้

1) อายุความ 2 ปี

กรณีที่เกิดความเสียหายซึ่งหน่วยงานของรัฐได้ตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยสั่งการว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเจ้าหน้าที่รายหนึ่งหรือหลายรายจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ในวันดังกล่าวถือว่าเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐ รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งสิทธิของหน่วยงานจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดมีกำหนด 2 ปี สาเหตุที่กฎหมายได้กำหนดอายุความไว้นานกว่าอายุความละเมิดทั่วไป เนื่องจากหลังจากหน่วยงานฯ มีคำวินิจฉัยแล้ว หน่วยงานจะต้องรายงานในกระทรวงการคลังตรวจพิจารณาและมีความเห็นก่อน จะดำเนินการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ทันทีไม่ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงต้องกำหนดอายุความให้นานกว่าอายุความละเมิดทั่วไป

2) อายุความ 1 ปี

แต่ถ้ากรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาและวินิจฉัยว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบเนื่องจากไม่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เมื่อรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจพิจารณา กระทรวงการคลังกลับเห็นว่า เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้น อายุความที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าว จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความ 1 ปี ซึ่งอายุความจะเริ่มนับเมื่อหน่วยงานฯ มีคำสั่งแจ้งให้ผู้กระทำละเมิดทราบ

ส่วนที่ 2

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ

ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าความเสียหายจะเกิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือต่อบุคคลภายนอก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดวิธีปฏิบัติในการที่จะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาตัวผู้กระทำละเมิดที่ต้องรับผิดชอบ จำนวนความเสียหายและขั้นตอนการพิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่เอกชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งระเบียบนี้ได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการไว้เป็นสองหมวด ดังนี้

หมวดที่หนึ่ง ว่าด้วยขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหมวดนี้ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และหมายความรวมถึง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกำหนดด้วย และหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งปัจจุบันมีพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานอื่นของรัฐทั้งสิ้น หน่วยงาน คือ

1. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
2. มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
3. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
4. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
5. สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
6. องค์การส่งเสริมการค้าผ่านศึก

7. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
8. สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
9. สถาบันพระปกเกล้า

หมวดที่สอง ว่าด้วยขั้นตอนและวิธีปฏิบัติกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกซึ่งหมวดนี้ใช้บังคับเฉพาะราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น แต่ไม่ใช้บังคับกับราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

1. ขั้นตอนการดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

1.1 การรายงานความเสียหาย

ในกรณีที่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นเองจะเป็นผู้กระทำหรือถูกเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือบุคคลภายนอกทำให้เกิดความเสียหาย เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลทรัพย์สินหรือใช้ทรัพย์สินดังกล่าว จะต้องรายงานความเสียหายให้ผู้บังคับบัญชาตามสายงานของตนทราบ เมื่อผู้บังคับบัญชาทราบเรื่องก็ต้องรายงานต่อไปตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงาน หรือบุคคลที่หัวหน้าหน่วยงานนั้นมอบหมาย

1.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานได้รับรายงานความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานและเมื่อพิจารณาจากรายงานดังกล่าวแล้ว มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หัวหน้าหน่วยงานจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นทำการสอบสวน ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่ยอมตั้งคณะกรรมการภายในเวลาอันสมควรหรือแต่งตั้งคณะกรรมการโดยไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจตามข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ อาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนหัวหน้าหน่วยงานได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแล หรือควบคุมการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐสามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของหัวหน้าหน่วยงานได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้หัวหน้าหน่วยงานสมยอมกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด โดยการไม่ตั้งกรรมการฯ ทำให้หน่วยงานไม่ได้รับค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนอันจะทำให้ราชการได้รับความเสียหาย

การกระทำละเมิดมิใช่ว่าจะเกิดจากเจ้าหน้าที่ในสังกัดเท่านั้น แต่อาจเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้หัวหน้าหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ได้ตามข้อ 10 และข้อ 11 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ซึ่งจำนวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น ข้อ 8 วรรคสองระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้มีไม่เกิน 5 คน

1.3 คุณสมบัติและข้อห้ามของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

ในเรื่องคุณสมบัติของกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ มิได้กำหนดเรื่องคุณสมบัติหรือข้อห้ามของผู้ที่เป็นกรรมการฯ เอาไว้ ดังนั้น ผู้แต่งตั้งตั้งคณะกรรมการฯ จะแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดภายในหน่วยงานของตนหรือจะแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ได้ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้แต่งตั้ง แต่โดยหลักกฎหมายทั่วไปถือว่าการแต่งตั้งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องการรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเรื่องที่ไม่ควรกระทำเพราะอาจทำให้การสอบสวนไม่ได้ข้อเท็จจริงครบถ้วนหรือข้อเท็จจริงอาจถูกกรรมการบิดเบือนไปได้ เช่น แต่งตั้งผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่ยักยอกเงินของทางราชการ และผู้บังคับบัญชาผู้นั้นอาจต้องรับผิดชอบใช้เงินให้แก่ทางราชการร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นด้วย เนื่องจากมีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีโอกาสยักยอกเงินไปได้ เป็นกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

1.4 การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

เมื่อคณะกรรมการฯ ได้ทราบคำสั่ง คณะกรรมการฯ จะต้องทำการสอบสวนในเรื่องดังต่อไปนี้

1. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดที่เกิดขึ้นว่าเกิดจากเหตุใด
2. ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนเท่าใด ในกรณีที่ทรัพย์สินมีค่าเสื่อมราคา ก็จะต้องนำค่าเสื่อมราคา หักออกจากค่าเสียหายด้วย

3. ความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม มีหรือไม่ และจะต้องนำมาหักออกจากค่าเสียหายด้วย (ถ้ามี)

4. ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนคือผู้ใดและจะต้องชดใช้เป็นจำนวนเท่าใด โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรม ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง คณะกรรมการจะต้องพิจารณาด้วยว่าจะให้รับผิดชอบใช้เท่าใด ในกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน จะให้เจ้าหน้าที่แต่ละคน

รับผิดชอบเป็นจำนวนเท่าใด โดยคณะกรรมการจะนำเอาหลักเรื่องถูกหนึ่รวมมาใช้ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดไม่ได้

เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวข้างต้น ข้อ 14 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงกำหนดให้คณะกรรมการฯ มีหน้าที่

- (ก) ตรวจสอบข้อเท็จจริงทั้งหมดที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิด
- (ข) รวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง
- (ค) รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ
- (ง) ตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่

สำหรับรายละเอียดในการที่จะดำเนินการสอบสวนการสอบสวนนั้น กระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค 0526.6/ว 34086 ลงวันที่ 22 กันยายน 2540 กำหนดรูปแบบการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดโดยสังเขปไว้แล้ว ตลอดจนกำหนดแบบบันทึกการสอบสวนไว้แล้ว

ในระหว่างการสอบข้อเท็จจริง คณะกรรมการฯ ต้องเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและได้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเต็มที่และต้องให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายด้วย เมื่อคณะกรรมการฯ สอบข้อเท็จจริงเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะประชุมเสนอความเห็นในการประชุมของคณะกรรมการฯ จะต้องมีการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เช่น กรรมการมีจำนวน 5 คน องค์ประชุมจะต้องมีการมาประชุมไม่น้อยกว่า 3 คน ในการประชุมปกติประธานกรรมการจะเป็นประธานในการประชุม แต่ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เช่น ป่วย ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยข้อเท็จจริงของคณะกรรมการในการประชุม ใช้การลงมติโดยให้ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสิน แต่ข้อ 13 วรรคสองระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้กรรมการที่ไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุมสามารถทำความเห็นแย้งมติที่ประชุมได้ ความเห็นแย้งนี้คณะกรรมการฯ จะต้องนำมารวมไว้ในความเห็นของคณะกรรมการด้วย เนื่องจากความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดยังไม่เป็นที่ยุติ เพราะหลังจากที่คณะกรรมการฯ ลงมติแล้ว คณะกรรมการฯ จะต้องส่งความเห็นของตนพร้อมทั้งความเห็นแย้ง(ถ้ามี) ไปให้ผู้ตั้งแต่งตั้งคือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเพื่อวินิจฉัยสั่งการต่อไป ความเห็นของคณะกรรมการฯ ต้องประกอบไปด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และ

ต้องมีพยานหลักฐานสนับสนุนประกอบไปด้วยเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ

ระยะเวลาในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ไม่ได้กำหนดไว้ว่าจะต้องทำการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าใด แต่ระเบียบได้ให้ผู้แต่งตั้งเป็นผู้ใช้ดุลพินิจกำหนดระยะเวลาการสอบสวนตามความจำเป็น และกำหนดระยะเวลาในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ไว้ด้วย

1.5 การพิจารณาของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

เมื่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ ได้รับความเห็นของคณะกรรมการฯ แล้ว ผู้แต่งตั้งจะต้องพิจารณาจำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการฯ อย่างละเอียด ทั้งในเรื่องข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่คณะกรรมการเสนอความเห็น ตลอดจนพิจารณาพยานหลักฐานสนับสนุนอย่างละเอียด หากมีประเด็นใดที่ยังเป็นปัญหาอยู่ หรือคณะกรรมการฯ ยังสอบข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วน ผู้แต่งตั้งสามารถขอให้คณะกรรมการทบทวนหรือให้สอบเพิ่มเติมได้ พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปด้วย

ในกรณีที่เห็นว่าคณะกรรมการฯ ได้เสนอข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานสนับสนุนครบถ้วนแล้ว หรือเห็นว่าคณะกรรมการฯ ได้ทบทวนความเห็นหรือสอบสวนเพิ่มเติมเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้แต่งตั้งจะเป็นผู้มีวินิจฉัยสั่งการว่า การกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นมีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด ตามหลักเกณฑ์มาตรา 5 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 ในการพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการ ผู้แต่งตั้งสามารถวินิจฉัยได้โดยไม่ต้องผูกมัดอยู่กับความเห็นของคณะกรรมการฯ ในกรณีที่ผู้แต่งตั้งมีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการฯ ผู้แต่งตั้งก็สามารถที่จะวินิจฉัยสั่งการเป็นอย่างอื่นได้ เมื่อผู้แต่งตั้งหรือหัวหน้าหน่วยงานมีคำวินิจฉัยแล้วยังไม่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เนื่องจากกระบวนการพิจารณายังไม่เสร็จสิ้นตามข้อ 17 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กล่าวคือ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐวินิจฉัย หน่วยงานของรัฐจะต้องส่งจำนวนการสอบสวนไปให้กระทรวงการคลังตรวจพิจารณาก่อน แต่เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐมีจำนวนหลายเรื่อง ทำให้กระทรวงการคลังมีจำนวนการสอบสวนที่จะต้องตรวจพิจารณาเป็นจำนวนมากตามไปด้วย ดังนั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงได้กำหนดวิธีการแก้ไขไว้ให้สองทางคือ

1. ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการออกประกาศกำหนดเรื่องที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลัง ซึ่งขณะนี้กระทรวงการคลังได้ออกประกาศ ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2541 ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2541 เป็นต้นไป กำหนดเรื่องที่ไม่ต้องส่งจำนวนไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ คือ

1) ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ อันมีสาเหตุจากภัยธรรมชาติ

ก. สำหรับส่วนราชการ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 200,000 บาท

ข. สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 500,000 บาท

2) ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐที่เกิดจากสาเหตุทั่วไป

ก. สำหรับส่วนราชการ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 20,000 บาท

ข. สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 50,000 บาท

ความเสียหายเกิดจากสัตว์เลี้ยงของหน่วยงานของรัฐตาย เฉพาะกรณีสัตว์เลี้ยงตายโดยไม่ทราบสาเหตุหรือป่วยตาย และไม่เข้าลักษณะตามข้อ 1 และข้อ 2

อย่างไรก็ตามความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบดังกล่าว กระทรวงการคลังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรายงานความเสียหายที่เกิดขึ้นไปให้กระทรวงการคลังทราบทุกสามเดือนตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนด มาตรการแรกนี้คาดว่าจะสามารถลดจำนวนการสอบสวนได้มากพอสมควร

2. กำหนดให้กระทรวงการคลังรีบพิจารณาทบทวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ข้อ 17 วรรคท้ายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้กระทรวงการคลังต้องตรวจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในที่สุดไม่เกิน 1 ปีครึ่ง ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะต้องเหลือเวลาให้หน่วยงานฯ สำหรับดำเนินการให้ผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องเป็นคดีต่อศาลอย่างน้อยที่สุด หกเดือนก่อนคดีขาดอายุความ ในกรณีของราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

3. ในกรณีที่กระทรวงการคลังไม่สามารถตรวจพิจารณาในเสร็จตามกำหนดตามข้อ 2 ข้างต้น ข้อ 17 วรรคท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ(ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ)มีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ และระหว่างที่รอผลการพิจารณาของกระทรวงการคลัง หน่วยงานฯจะต้องดำเนินการเตรียมเรื่องให้พร้อม สำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือเตรียมพยานหลักฐานให้พร้อมสำหรับการฟ้องคดีมิให้ขาดอายุความสองปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัย

เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จและส่งสำนวนคืนมาให้หน่วยงานของรัฐ ข้อ 18 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ(ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ)ต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องออกเป็นคำสั่งทางปกครองและในคำสั่งดังกล่าวให้แจ้งด้วยว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายในกำหนดเวลา 90 วันนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่งดังกล่าวหรือฟ้องเป็นคดีต่อศาลภายในกำหนดอายุความที่เหลืออยู่ สำหรับการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น ถ้าต่อมาได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้ถือเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐเหล่านั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง แต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐจะสั่งการเป็นอย่างอื่นตามที่เห็นว่าถูกต้อง จะต้องนำความเห็นของกระทรวงการคลังมาพิจารณาประกอบด้วย และหากพิจารณาแล้วผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐยังเห็นแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังก็สามารถที่จะสั่งการเป็นอย่างอื่นตามที่เห็นว่าถูกต้องได้ ทั้งนี้ การสั่งการดังกล่าวควรจะต้องมีเหตุผลที่ดีกว่าและสามารถหักล้างเหตุผลที่ปรากฏอยู่ในความเห็นของกระทรวงการคลังได้ หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐไม่สามารถที่จะหาเหตุผลมาหักล้างเหตุผลของกระทรวงการคลังในกรณีที่สั่งการแตกต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้สั่งการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในบรรดาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการสั่งการของตน

มีบางกรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบ และส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา ทบทวน ต่อมากระทรวงการคลังมีความเห็นว่ามิใช่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องเป็นคดีต่อศาล ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแจ้งคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

1.6 การตั้งกรรมการสอบสวนร่วมกัน

ความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ในบางกรณีอาจเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งหรือหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายมีมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลของการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานได้ ในกรณีนี้ให้หัวหน้าหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดร่วมกัน ขั้นตอนในการดำเนินการสอบข้อเท็จจริง กระบวนการในการพิจารณาเสนอความเห็น การลงมติ ฯลฯ เป็นขั้นตอนเดียวกันกับขั้นตอน และการดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการฯ ที่แต่งตั้งในกรณีที่เจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดกระทำละเมิดแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ

เมื่อคณะกรรมการรายงานสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ผู้แต่งตั้งเพื่อวินิจฉัย กรณีมีผู้แต่งตั้งหลายคน ผู้แต่งตั้งทุกคน มีอำนาจที่จะทำคำวินิจฉัยได้ แต่คำวินิจฉัยจะตรงกันหรือไม่ก็ได้ เมื่อทำคำวินิจฉัยแล้วให้รายงานไปยังกระทรวงการคลัง เพื่อตรวจพิจารณาต่อไป

2. ขั้นตอนการดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

2.1 ผู้เสียหายใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ และผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่เรียกค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องหน่วยงานเป็นคดี หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าการกระทำละเมิดได้เกิดขึ้นในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้หน่วยงานฯสามารถพิจารณาวินิจฉัยเรื่องได้อย่างรวดเร็วและทันเวลา ในกรณีที่เกิดการละเมิดขึ้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ จึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบโดยไม่ชักช้าและให้ผู้บังคับบัญชารายงานเรื่องดังกล่าวตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด

เมื่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้รับรายงานแล้ว ข้อ 31 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นทำการสอบสวนสำหรับขั้นตอนในการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ การสอบข้อเท็จจริง การพิจารณาเสนอความเห็น การวินิจฉัยสั่งการ ตลอดจนการรายงานให้นำนุโลมขั้นตอนในการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ การสอบข้อเท็จจริง การพิจารณาเสนอความเห็นการวินิจฉัยสั่งการ ตลอดจนการรายงานที่ใช้ในกรณีเจ้าหน้าที่ของ

รัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐมาใช้โดยอนุโลม กล่าวคือ ใช้บังคับเท่าที่สามารถทำได้ ขึ้นตอนใดที่ไม่สามารถจะดำเนินการได้ก็ไม่ต้องดำเนินการ แต่หากการดำเนินการดังกล่าวจะต้องใช้เวลามาก อาจทำให้หมดสิทธิที่จะยื่นคำให้การแก้ฟ้องภายในเวลาที่กำหนด ให้หน่วยงานของรัฐรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเท่าที่มีอยู่เพื่อประสานงานกับพนักงานอัยการในการต่อสู้คดีตามข้อ 35 ของระเบียบสำนักนายกฯ

2.2 ผู้เสียหายร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทน

ในกรณีที่ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ใช้สิทธิตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในสังกัดชดเชยค่าสินไหมทดแทนนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าวรับคำร้องและออกหนังสือรับคำร้องแล้ว จะต้องดำเนินการโดยไม่ชักช้า กล่าวคือ หน่วยงานจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ทำคำวินิจฉัย รายงานกระทรวงการคลัง ตรวจสอบ และมีการตั้งให้ผู้ร้องขอทราบทางหน่วยงานของรัฐยินดีชดเชยหรือไม่อย่างไรเป็นจำนวนเท่าใด เช่นเดียวกับ ข้อ 2.1 ทั้งนี้ ตามข้อ 32 ข้อ 33 และ 34 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ยกเว้นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น การรายงานให้ตรวจสอบพิจารณาให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่เป็นผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทำหน้าที่แทนกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2539 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นรการ 0214/ว 235 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2539