

บทที่ ๓

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดอันเนื่องมาแต่การกระทำในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีผลของการละเมิดนั้นอาจจะเกิดแก่เอกชนหรือเกิดแก่หน่วยงานของรัฐเองก็ได้

๑. ขอบข่ายการบังคับใช้ของพระราชบัญญัตินี้

๑.๑ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับกับ “เจ้าหน้าที่”

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดบทนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ไว้ดังนี้
“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด ซึ่งศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายไว้^{๓๕} ว่า “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัตินี้หมายความว่า บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับรัฐไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือจะเป็นกรรมการ และไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะใด

๑.๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับกับ “หน่วยงานของรัฐ”

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดบทนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้ดังนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

^{๓๕} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, เอกสารถอดเทปการบรรยายเรื่อง “กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”, ณ โรงแรมพรพิงทาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๐, หน้า ๑๑-๑๒

ซึ่งศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์^{๓๖} ได้ให้คำอธิบายไว้^{๓๖} ว่า พระราชบัญญัตินี้เน้นถึงการทำงานแทนรัฐในลักษณะของหน่วยงานของภาครัฐโดยตรง เพราะฉะนั้น ในคำนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” จะหมายความถึง

(๑) ราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

(๒) ราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด อำเภอ

(๓) ราชการส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร ฯลฯ

(๔) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะไม่คลุมถึงรัฐวิสาหกิจดังต่อไปนี้คือ

(ก) รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบของกระทรวงการคลัง ซึ่งหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบแทนโรงงานยาสูบก็คือกระทรวงการคลัง

(ข) รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดเพราะอยู่ในบังคับของกฎหมายเอกชน ความรับผิดชอบละเมิดของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจึงสมควรอยู่ในบังคับของกฎหมายเอกชน

(๕) หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย ซึ่งต่อมาก็ได้มีการตรา “พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐” กำหนดให้หน่วยงานดังต่อไปนี้ เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัตินี้

(๑) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

(๒) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

(๓) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

(๔) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

(๕) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ

(๖) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก

(๗) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๘) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

(๙) สถาบันพระปกเกล้า

(๑๐) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

(๑๑) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

^{๓๖} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๓๕), หน้า ๑๒

- (๑๒) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (๑๓) สำนักงานศาลปกครอง
- (๑๔) สำนักงานศาลยุติธรรม
- (๑๕) สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (องค์การมหาชน)
- (๑๖) สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (องค์การมหาชน)
- (๑๗) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
- (๑๘) โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน)
- (๑๙) โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน)
- (๒๐) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)
- (๒๑) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การ

มหาชน)

- (๒๒) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)
- (๒๓) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
- (๒๔) สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ
- (๒๕) แพทยสภา
- (๒๖) บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย
- (๒๗) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (๒๘) สภาเภสัชกรรม
- (๒๙) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- (๓๐) กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
- (๓๑) ทันตแพทยสภา
- (๓๒) สภาการพยาบาล
- (๓๓) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
- (๓๔) สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน)
- (๓๕) สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
- (๓๖) สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์
- (๓๗) คຸຣຸສາ
- (๓๘) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและ

บุคลากรทางการศึกษา

(๓๗) ธนาคารแห่งประเทศไทย

นอกจากนี้ ได้มีการเพิ่มเติมมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนด
หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๗ พ.ศ.
๒๕๕๐ กำหนดให้หน่วยงานดังต่อไปนี้เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

(๑) องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

(๒) มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและ
อยู่ในกำกับของรัฐ

เมื่อได้ทราบถึงขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัตินี้แล้ว ต่อไปจะ
เป็นการศึกษาทำความเข้าใจสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งผู้เรียบเรียงเห็นควรแยก
การศึกษาออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่เป็นสารบัญญัติและส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติ ทั้งนี้ ตาม
แนวทางการอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้โดยรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนส
กาววงศ์^{๓๗}

๒. สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ

๒.๑ ความรับผิดของรัฐในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นแก่เอกชน

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้^{๓๘} ว่า
พระราชบัญญัตินี้มีได้บัญญัติเรื่องความรับผิดของรัฐต่อผู้เสียหายไว้ จึงคงเป็นไปตามเดิม คือ
รัฐต้องรับผิดโดยตรงต่อผู้เสียหายในคดีที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตาม ป.พ.พ.
มาตรา ๔๒๐ มาตรา ๔๒๕ มาตรา ๔๒๖ หรือมาตรา ๔๒๗^{๓๙} แล้วแต่กรณี ซึ่งไม่ได้ทำให้

^{๓๗} กมลชัย รัตนสกาววงศ์, อ้างแล้วใน (๑), หน้า ๑๓

^{๓๘} กมลชัย รัตนสกาววงศ์, อ้างแล้วใน (๑), หน้า ๑๓

^{๓๙} มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึง
แก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำ
ละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

มาตรา ๔๒๕ นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปใน
ทางการที่จ้างนั้น

มาตรา ๔๒๖ นายจ้างซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อละเมิดอันลูกจ้างได้ทำ
นั้น ขอบที่จะได้ชดใช้จากลูกจ้างนั้น

มาตรา ๔๒๗ บทบัญญัติในมาตราทั้งสองก่อนนั้น ท่านให้ใช้บังคับแก่ตัวการและตัวแทนด้วย
โดยอนุโลม

หลักประกันในเรื่องการฟ้องทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ลดลงไป เพราะรัฐยังคงต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายตามหลักละเมิดในทางแพ่งเหมือนเดิม

๒.๑.๑ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง”

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นวางหลักว่า “หน่วยงานของรัฐ” ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่ “เจ้าหน้าที่” ได้กระทำ “ในการปฏิบัติหน้าที่” เช่น เจ้าหน้าที่ขับรถของทางราชการไปติดต๋องงานในราชการ แล้วไปชนรถของเอกชนจนเสียหาย หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจไล่จับผู้ร้าย เกิดยิงต่อสู้กัน เจ้าหน้าที่ตำรวจยิงพลาดไปถูกประชาชนได้รับบาดเจ็บ ในกรณีเช่นนี้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในผลแห่งละเมิดนั้น และผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้เท่านั้น จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ (มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง) หรือแม้แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ผู้เสียหายก็จะฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นโดยตรงไม่ได้ จะต้องฟ้องกระทรวงการคลังแทน (มาตรา ๕ วรรคสอง)

๒.๑.๒ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัวต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

ซึ่งศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์^{๔๐} ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น^{๔๑} ว่าถ้าการละเมิดของเจ้าหน้าที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้น

^{๔๐} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๓๕), หน้า ๑๔

เป็นการเฉพาะตัว เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีได้อยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ได้ไปทะเลาะวิวาทกับแม่ค้า แล้วทำร้ายร่างกายแม่ค้า ก็ถือว่าเป็นการกระทำส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น เพราะเจ้าหน้าที่นั้นนอกเวลาการปฏิบัติงาน ก็เป็นเอกชนธรรมดาคนหนึ่ง

๒.๒ การไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

๒.๒.๑ กรณีที่รัฐอาจไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้

มาตรา ๘ วรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น”

สะท้อน ชูสกุล ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น^{๔๑} ว่า แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหายในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่จะหลุดพ้นจากความรับผิดชอบทั้งหมดไปเสียทีเดียว กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในจำนวนค่าสินไหมทดแทนนั้นด้วย ถ้าหากตนได้กระทำให้เกิดการละเมิดขึ้นด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในกรณีเช่นนี้ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ก็มีสิทธิมาไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้

^{๔๑} สะท้อน ชูสกุล, “พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙” ในหนังสือ “สาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”, เอกสารเผยแพร่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พฤษภาคม ๒๕๔๐, หน้า ๓๖

ส่วนรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์^{๔๒} ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้^{๔๒} ว่า บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นได้ยกระดับความรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะมีความรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวเพียง ๒ ระดับเท่านั้น คือ ในกรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งแสดงว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่ประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานของรัฐไม่มีสิทธิไล่เบียด ซึ่งเป็นการยกระดับให้ดีขึ้น จึงไม่มีความลึกลับกันในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และเจ้าพนักงานบังคับคดีกับเจ้าหน้าที่อื่นอีกต่อไป

๒.๒.๒ หลักเกณฑ์การไล่เบียด

๒.๒.๒.๑ การคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี

มาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้

เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องให้ชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้”

ซึ่งศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์^{๔๓} ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น^{๔๓} ว่า เป็นการกำหนดว่าการไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่นั้นจะไล่เบียดอย่างไร ให้คำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีประกอบด้วย เช่น เจ้าหน้าที่ได้ทำให้เกิดความเสียหายขึ้นเป็นเงิน ๑๐๐ ล้านบาท เจ้าหน้าที่ยอมไม่มีเงินที่จะชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายได้อย่างแน่นอน จึงต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐจะไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

๒.๒.๒.๒ การคำนึงถึงความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม

มาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย”

^{๔๒} กมลชัย รัตนสกาววงศ์, อ้างแล้วใน (๑) หน้า ๑๔

^{๔๓} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๓๕), หน้า ๑๖

ซึ่งศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์^{๔๔} ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น^{๔๕} ว่า ถ้า การละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่เอารถของ ทางราชการไปใช้เป็นการส่วนตัว แล้วเกิดอุบัติเหตุ ทำให้ความเสียหายให้แก่เอกชนเพราะเบรค ของรถดังกล่าวไม่ทำงานเนื่องจากหน่วยงานของรัฐบกพร่องมิได้จัดให้มีการบำรุงรักษา รถดังกล่าวให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ตามปกติ หรือถ้าการละเมิดเกิดจากระบบการดำเนินงาน ส่วนรวม เช่น ระบบการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการบกพร่องทำให้ได้คนที่ไม่ดีเข้ามารับ ราชการ หรือระบบการฝึกงานของเจ้าหน้าที่บกพร่องโดยส่งเจ้าหน้าที่ใหม่ไปปฏิบัติงานเลย โดยที่ยังมิได้จัดให้มีการฝึกงานอย่างเพียงพอที่จะทำงานได้ หรือระบบการจัดเก็บเคมีวัตถุของ ทางราชการบกพร่อง ไม่มีการแยกแยะให้ชัดเจน ทำให้มีการหยิบเคมีวัตถุอันตรายไปใช้งาน ผิดประเภท เป็นต้น ในกรณีดังกล่าวข้างต้น ก็ต้องหักส่วนแห่งความผิดหรือความบกพร่องของ หน่วยงานของรัฐออกด้วย โดยต้องพิจารณาว่าการละเมิดเกิดจากส่วนใดมากกว่ากัน เป็น สัดส่วนเท่าใด

๒.๒.๒.๓ กรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน

มาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลัก เรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะ ส่วนของตนเท่านั้น”

ซึ่งรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์^{๔๖} ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้^{๔๗} ว่า แต่เดิมเมื่อยัง ไม่มีกฎหมายในเรื่องนี้ ศาลก็ใช้ระบบลูกหนี้ร่วม กล่าวคือ โจทก์สามารถเรียกให้จำเลยซึ่งเป็น เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งชำระหนี้ได้เต็มจำนวน ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่คนใดมีฐานะทางการเงิน ดีก็อาจถูกบังคับคดีจนสิ้นเชิง หลังจากนั้นก็เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นจะไล่เบี้ย กันเอง ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมพระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดว่าเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบ ใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น โดยตัดระบบความรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม ออกไป

^{๔๔} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๓๕), หน้า ๑๖-๑๗

^{๔๕} กมลชัย รัตนสกววงศ์, อ้างแล้วใน (๑), หน้า ๑๔-๑๕

๒.๓ กรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

ซึ่งสะท้อน ชูสกุล ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น^{๔๖} ว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่หรือหน่วยงานอื่นของรัฐก็ตาม ถ้าการละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ กรณีก็ต้องบังคับกันไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นหลักทั่วไปในเรื่องละเมิด

แต่ถ้าเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว การจะเรียกให้เจ้าหน้าที่นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ก็ต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์เดียวกันกับกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ก็ต่อเมื่อได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากไม่ได้จงใจหรือไม่ได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อธรรมดา เจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ

สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ การจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เท่าใด ก็จะต้องพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีไป เจ้าหน้าที่อาจไม่ต้องชดใช้จนเต็มจำนวนก็ได้ และถ้าหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนผิดหรือมีความบกพร่องอยู่ด้วย ก็ต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบออกจะให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในส่วนนี้ไม่ได้ รวมทั้งในกรณีที่การละเมิดนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนก็รับผิดชอบเฉพาะส่วนที่ตนได้กระทำละเมิดเท่านั้น ไม่ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม

^{๔๖} สะเทือน ชูสกุล, อ้างแล้วใน (๔๑), หน้า ๓๘-๓๙

๓. สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติ

พระราชบัญญัตินี้ได้ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะเลือกใช้วิธียื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ให้พิจารณาخذใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ แทนที่จะใช้วิธีฟ้องคดีหน่วยงานของรัฐซึ่งอาจต้องใช้เวลาพอสมควรโดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอหรือฟ้องคดี และอายุความในการใช้สิทธิไว้ พอสรุปได้ดังนี้

๓.๑ การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๕ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาخذใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน และพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้น จะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน”

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์^{๔๗} ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้^{๔๗} ว่าพระราชบัญญัตินี้ได้ให้ทางเลือกแก่ผู้เสียหายในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไว้เป็น ๒ แนวทางคือ

แนวทางแรก ผู้เสียหายไม่ต้องไปฟ้องคดีต่อศาลเพราะการนำคดีไปสู่ศาลนั้นเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนที่ถูกกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นพระราชบัญญัตินี้จึงเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ได้โดยตรง เพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๑ ดังกล่าวข้างต้น

^{๔๗} กมลชัย รัตนสกาววงศ์, อ้างแล้วใน (๑), หน้า ๑๖

หากมีการยื่นคำร้อง หน่วยงานของรัฐนั้นก็มีหน้าที่ต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้า แต่ถ้าเป็นเรื่องซับซ้อน ก็กำหนดให้ใช้ระยะเวลาไม่เกิน ๑๘๐ วัน

ถ้าหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของตนกระทำละเมิดจริง ก็กำหนดค่าเสียหายไปด้วยและส่งคำสั่งนั้นให้กับผู้เสียหายที่ยื่นคำร้อง แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่าตนไม่ต้องรับผิดชอบ ก็ให้ยกคำร้องและแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ

หากผู้เสียหายไม่เห็นด้วยกับการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายก็มีสิทธิที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย ซึ่งจะเห็นได้ว่าช่องทางนี้เปิดทางให้ประชาชนผู้เสียหายมาผ่านกระบวนการตามมาตรา ๑๑ โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล ซึ่งไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาลหรือค่าธรรมเนียมใด ๆ อันเป็นการให้ความสะดวกแก่ประชาชน

แนวทางที่สอง คือ การนำคดีขึ้นสู่ศาลโดยฟ้องเป็นคดีละเมิด

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องเดียวกันนี้^{๔๘} ว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้เป็นการผ่อนภาระของราษฎรผู้เสียหายที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนซึ่งบางครั้งอาจจะเป็นจำนวนเงินเพียงไม่กี่พันบาท ซึ่งถ้าจะต้องไปฟ้องคดีต่อศาล ก็จะไม่คุ้มค่าทนายความและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

๓.๒ การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐ

๓.๒.๑ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงิน

มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด”

สะเทือน ชูสกุล ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้^{๔๙} ว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่กระทำการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอันเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐก็มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่นั้นชำระเงินค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนดได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ในทำนองเดียวกับการใช้สิทธิไล่เบียดในกรณีที่เกิดการละเมิดขึ้นแก่

^{๔๘} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๓๕), หน้า ๒๐

^{๔๙} สะเทือน ชูสกุล, อ้างแล้วใน (๔), หน้า ๓๙

เอกชนดังกล่าวข้างต้น แต่ถ้าไม่ได้เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐก็ไม่มีอำนาจเช่นนั้นต้องฟ้องร้องเป็นคดีไปตามปกติ

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์^{๕๐} ได้ให้คำอธิบายในเรื่องเดียวกัน^{๕๑} ว่า มาตรา ๑๒ กำหนดว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ซึ่งเป็นเรื่องละเมิดทางปกครองที่อาจจะมี ๒ กรณี คือ กรณีละเมิดทางปกครองที่ทำให้บุคคลภายนอกเสียหาย และกรณีละเมิดทางปกครองที่ทำให้ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐเสียหาย ทั้งสองกรณีนี้อยู่ในบังคับของมาตรา ๑๒ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยส่วนตัว ก็เป็นละเมิดเอกชนที่หน่วยงานของรัฐต้องไปฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต่อศาลโดยใช้หลักกฎหมายแพ่ง

มาตรา ๑๒ นี้ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายที่จะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดได้โดยไม่ต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่มาทำสัญญาประนีประนอมยอมความอย่างในอดีตที่เคยทำกันมา

การออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ นี้เป็นมาตรการพิเศษซึ่งจะต้องโยงกลับไปพิจารณามาตรา ๕๕^{๕๒} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดว่า การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งก็คือว่ามาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดการบังคับทางปกครองไว้เป็นอย่างอื่น จึงนำมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ได้ ส่วนวิธีการนำมาใช้บังคับนั้น ในกรณีนี้เป็นหนี้เงินจึงอยู่ในบังคับมาตรา ๕๗^{๕๓} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งกำหนดว่า ทางราชการจะต้องออกคำสั่งให้ชำระเงินภายในระยะเวลาเท่าใด ถ้าไม่ชำระ ทางราชการก็

^{๕๐} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๓๕), หน้า ๒๑-๒๒

^{๕๑} มาตรา ๕๕ การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

^{๕๒} มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้ว ไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

จะออกหนังสือเตือนให้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่า ๗ วัน ถ้ายังไม่ชำระอีก ก็จะดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดต่อไป

มาตรา ๑๒ นี้มีประโยชน์แก่รัฐค่อนข้างมาก กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดส่วนใหญ่จะยินยอมชำระหนี้ไปตามที่ถูกสอบสวน แต่ถ้าเจ้าหน้าที่รายใดไม่ยอมชำระหนี้ รัฐก็ต้องไปฟ้องคดีต่อศาลให้บังคับชำระหนี้ให้ ซึ่งการไปฟ้องคดีต่อศาลนั้นถ้าทุนทรัพย์ต่ำกว่า ๓๐,๐๐๐ บาท ก็แทบจะไม่คุ้มค่าที่จะไปดำเนินการฟ้องคดี ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ทำให้ทรัพย์สินของรัฐเสียหายคิดเป็นเงิน ๕๐๐ บาท แล้วรัฐต้องมอบหมายให้พนักงานอัยการซึ่งได้รับเงินเดือนหลายหมื่นบาทดำเนินคดีให้ นั่นจะไม่คุ้มค่าที่จะดำเนินคดีแต่อย่างใดเลย มาตรา ๑๒ จึงให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่จะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระหนี้ได้

๓.๒.๒ การให้เจ้าหน้าที่ผ่อนชำระเงินได้

มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๓ ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้ โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย”

๓.๓ การฟ้องคดีต่อศาล

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดีในเรื่องความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ไว้เป็นพิเศษหลายประการ แต่ในกรณีที่มีได้ระบุไว้โดยเฉพาะ ก็ต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับด้วย

๓.๓.๑ กรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ

มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง”

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้^{๕๓} ว่า ก่อนที่จะมีการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะถูกฟ้องคดีให้รับผิดชอบร่วมกับหน่วยงานของรัฐ แต่เมื่อพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแล้ว ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ผู้เสียหายก็จะฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นโดยตรงไม่ได้ แต่จะต้องฟ้องกระทรวงการคลังแทน

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องเดียวกันนี้^{๕๔} ว่า การที่มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดกระบวนการฟ้องร้องไว้โดยให้ฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรงนั้นเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดอาจมีการโยกย้ายไปที่อื่นตลอดเวลา แต่หน่วยงานของรัฐจะไม่ย้ายไปที่อื่น แต่จะต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ หากกระทำความผิดในฐานะส่วนตัว ผู้เสียหายก็จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ผู้เสียหายจึงต้องศึกษารูปคดีให้ดีเสียก่อนว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ มีใช้ฟ้องคลุม ๆ ไปก่อนดังเช่นที่เคยปฏิบัติกันมา

๓.๓.๒ กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ

มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

สะท้อน ชูสกุล ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ว่า^{๕๕} ถ้าการละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายก็ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดเท่านั้น จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายเพิ่มเติม^{๕๖} ว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ประกอบกันแล้ว จะเห็นได้ว่า ต่อไปนี้ผู้เสียหายจะต้องเลือกว่าจะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ จะฟ้องคู่กันอย่างไรที่เคยปฏิบัติมาไม่ได้อีกแล้ว โดยจะต้องบรรยายฟ้องว่า กรณีนี้เกิดจากการกระทำของ

^{๕๓} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๓๕), หน้า ๑ และหน้า ๑๒-๑๓

^{๕๔} กมลชัย รัตนสกาววงศ์, อ้างแล้วใน (๑), หน้า ๑๗

^{๕๕} สะท้อน ชูสกุล, อ้างแล้วใน (๔๑), หน้า ๓๖

^{๕๖} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๓๕), หน้า ๑๔

เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบ แต่ถ้าเป็นการกระทำส่วนตัวก็ต้องบรรยายฟ้องว่าเป็นการกระทำส่วนตัว จะบรรยายฟ้องทั้งสองกรณีรวมกันไม่ได้ เพราะขัดกันเองในตัว แต่ถ้าผู้เสียหายไม่แน่ใจว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นการกระทำส่วนตัว ก็ให้ฟ้องหน่วยงานของรัฐเอาไว้ก่อน นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังวางกลไกในการแก้ปัญหาไว้ในมาตรา ๗

๓.๓.๓ กรณีที่มีความเห็นไม่ตรงกันว่าเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องรับผิดชอบร่วมกัน

มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่า เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่า เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณีเข้ามาเป็นคู่ความในคดี”

สะท้อน ชูสกุล ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้^{๕๗} ว่า ในกรณีที่เกิดการละเมิดขึ้นแล้ว และผู้เสียหายได้ฟ้องคดีต่อศาลโดยฟ้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หากในกรณีนั้นหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวหรือเจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในฐานะส่วนตัวด้วย หน่วยงานของรัฐก็มีสิทธิขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่เข้าเป็นคู่ความในคดีได้ หรือถ้าผู้เสียหายฟ้องให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทน และในกรณีนั้นเจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบด้วย เจ้าหน้าที่ก็มีสิทธิขอให้ศาลเรียกหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้เช่นเดียวกัน

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องเดียวกันนี้^{๕๘} ว่า ในกรณีที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรงหรือฟ้องเจ้าหน้าที่แล้ว เกิดความเห็นไม่ตรงกัน เช่น หน่วยงานของรัฐอาจเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นเรื่องส่วนตัวหรือเจ้าหน้าที่อาจจะเห็นว่า เป็นเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ราชการ มิใช่ส่วนตัว ดังนั้น มาตรา ๗ จึงเปิดโอกาสให้

^{๕๗} สะท้อน ชูสกุล, อ้างแล้วใน (๔๑), หน้า ๓๖

^{๕๘} กมลชัย รัตนสกาววงศ์, อ้างแล้วใน (๑), หน้า ๑๗

เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่ถูกฟ้องขอให้ศาลเรียกฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเข้ามาร่วมเป็นจำเลย ด้วยทำนองเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๗ (๒)^{๕๙}

๓.๔ อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและในการฟ้องคดี

๓.๔.๑ อายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า

“สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความ เมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิด มีโทษตามกฎหมาย ลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความยาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้อายุความที่ยาวกว่า นั้นมาบังคับ”

สะท้อน ชูสกุล ได้ให้คำอธิบาย^{๖๐} ว่า สำหรับการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เกิดการละเมิดขึ้นนั้น ผู้เสียหายจะต้องฟ้องเสียภายในเวลา ๑ ปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือภายใน ๑๐ ปีนับแต่วันที่มีการกระทำละเมิด มิฉะนั้น ก็จะหมดอายุความฟ้องร้อง

๓.๔.๒ การขยายอายุความกรณีศาลพิพากษายกฟ้องเพราะผู้ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด

มาตรา ๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“ถ้าศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด”

^{๕๙} มาตรา ๕๗ ชลช ชลช

(๒) ด้วยความสมัครใจเองเพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลไม่ว่าเวลาใด ๆ ก่อนมีคำพิพากษาขออนุญาตเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วม หรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียทีเดียวโดยได้รับความยินยอมของคู่ความฝ่ายนั้น แต่ทว่าแม้ศาลจะได้อนุญาตให้เข้าแทนที่กันได้ก็ตาม คู่ความฝ่ายนั้นจำต้องผูกพันตนโดยคำพิพากษาของศาลทุกประการเสมือนหนึ่งว่ามีได้มีการเข้าแทนที่กันเลย

^{๖๐} สะท้อน ชูสกุล, อ่างแล้วโน (๔๑), หน้า ๓๖

สะเทือน ชุสกุล ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ว่า ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ถ้าหากศาลพิพากษายกฟ้องเนื่องจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกฟ้องนั้นไม่ใช่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อายุความในการฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบแต่ไม่ได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีนั้นจะขยายออกไปอีกจนถึง ๖ เดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

๓.๔.๓ อายุความในการเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน ให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย”

สะเทือน ชุสกุล ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ว่า^{๖๑} ถ้าเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน เจ้าหน้าที่ก็มีสิทธิมาไล่เบี้ยเอาจากหน่วยงานของรัฐได้ในทำนองเดียวกัน สิทธิในการไล่เบี้ยในทั้งสองกรณีนี้มีอายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย

๓.๔.๔ อายุความในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่

มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง”

^{๖๑} สะเทือน ชุสกุล, อ้างแล้วใน (๔๑), หน้า ๓๘

สะเทือน ชูสกุล ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้^{๖๒} ว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็น ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะการละเมิดนั้นจะเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในทั้ง ๒ กรณีนั้น จะมีอายุความ ๒ ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่อง เดียวกัน ว่า^{๖๓} บางครั้งหน่วยงานของรัฐมักจะช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของตนเอง เช่น เมื่อ ทรัพย์สินของทางราชการเสียหาย ก็มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณา แล้วสรุปว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง เป็นต้น ความเห็นของหน่วยงานของรัฐที่ชี้ไปว่า เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่งนั้น ถ้าไปขัดแย้งกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ก็ต้อง ยึดถือความเห็นของกระทรวงการคลังเป็นใหญ่และหน่วยงานของรัฐนั้นก็ต้องออกคำสั่งตามที่ กระทรวงการคลังทำความเห็นคัดค้านมา ส่วนการเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนี้มีอายุ ความ ๑ ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

๓.๕ การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“เมื่อได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๑ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้^{๖๔} ว่า หาก มีการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว เมื่อผู้เสียหายใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณา ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนแล้ว ผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการ วินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

^{๖๒} สะเทือน ชูสกุล, อ้างแล้วใน (๔๑), หน้า ๓๙

^{๖๓} กมลชัย รัตนสกาววงศ์, อ้างแล้วใน (๑), หน้า ๑๕

^{๖๔} กมลชัย รัตนสกาววงศ์, อ้างแล้วใน (๑), หน้า ๑๖

๔. หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

๔.๑ การเตรียมการรองรับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ คณะรัฐมนตรี
ได้มีมติดังนี้

๑. เห็นชอบ

๑.๑ ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. และ

๑.๒ ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว และให้ดำเนินการต่อไปได้

๒. ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น
รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานของรัฐตามร่าง
พระราชกฤษฎีกาในข้อ ๑.๒ ดูแลให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์
การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับหน่วยงานของตน ในกรณี
ดังต่อไปนี้

(๑) ขั้นตอนรายงานความเสียหายที่เกิดขึ้นเพื่อผู้บังคับบัญชาทราบอย่าง
ชัดเจน

(๒) การตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด
เช่นเดียวกับระเบียบนี้

(๓) การส่งความเห็นให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

(๔) การให้ความเห็นชอบในการชดเชยค่าสินไหมทดแทน เป็นทรัพย์สิน
หรือซ่อมแซมบูรณะทรัพย์สินต่างไปจากเกณฑ์ที่กำหนด

(๕) หลักเกณฑ์การกำกับประกัน หรือการวางหลักประกันในการให้เจ้าหน้าที่
ผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน

(๖) การผ่อนผันในกรณีไม่สามารถชำระหนี้ได้หรือการประนีประนอม
ยอมความ

(๗) การดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

(๘) กรณีอื่นตามความเหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบ

๓. ในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถจัดให้มีระเบียบได้ ให้ผู้รับผิดชอบจัดให้มีระเบียบของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีคำสั่งให้หน่วยงานของตนปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. โดยอนุโลม โดยในกรณีตามหมวด ๒ ของระเบียบนั้น ให้รัฐมนตรีที่เป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทำหน้าที่แทนกระทรวงการคลัง

๔.๒ สรุปสาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

“ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

“ผู้แต่งตั้ง” หมายความว่า ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อปฏิบัติตามระเบียบนี้

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ”

ซึ่งศาสตราจารย์ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์^{๖๕} ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้^{๖๕} ว่า บทนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ในระเบียบนี้มีการขยายความเพิ่มขึ้นจากบทบัญญัติของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ในพระราชบัญญัตินี้ “...บรรดาซึ่งได้แต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ” ทั้งนี้ เพื่อให้ครอบคลุมถึงกรณีที่เอกชนเข้าไปทำงานแทนหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ เช่น เอกชนที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเรียกให้ช่วยจับผู้ร้าย เป็นต้น

ส่วนบทนิยามของคำว่า “ความเสียหาย” นั้น ศาสตราจารย์ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์^{๖๖} ได้ให้คำอธิบาย^{๖๖} ว่าระเบียบนี้มีที่มาจากระเบียบความรับผิดชอบในทางแพ่งของกระทรวงการคลัง ซึ่งระเบียบดังกล่าวถูกยกเลิกโดยระเบียบนี้ ระเบียบดังกล่าวของกระทรวงการคลังมีแนวความคิดว่า กระทรวงการคลังต้องคอยดูแลทรัพย์สินของรัฐ

^{๖๕} ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๓๕), หน้า ๒๓

^{๖๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓

เพราะฉะนั้น ความเสียหายทางแพ่งที่เกิดขึ้นทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดโดยข้าราชการหรือเอกชน ก็จะอยู่ในบังคับของระเบียบดังกล่าวทั้งหมด แต่ระเบียบนี้ออกมาให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ ส่วนความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐที่เกิดจากการกระทำของเอกชนนั้น กระทรวงการคลังต้องไปออกระเบียบต่างหาก

นอกจากนี้ ความเสียหายที่เกิดจากการออกคำสั่งหรือการออกกฎก็จะไม่นำระเบียบนี้มาใช้บังคับ กล่าวคือ ไม่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวน ไม่ต้องรายงานกระทรวงการคลัง

“หมวด ๑

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ข้อ ๖ ในหมวดนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ข้อ ๗ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น”

“ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดเชย

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย”

ศาสตราจารย์ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์^{๖๗} ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้^{๖๗} ว่า ตามข้อ ๘ วรรคสามนั้น กระทรวงการคลังสามารถประกาศกำหนดได้ว่าในกรณีความเสียหายมีมูลค่าตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐจากภายนอก เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้เพื่อให้การสอบสวนเป็นไปด้วยความเป็นกลาง และในวรรคสี่ของข้อ ๘ ก็กำหนดไว้ด้วยว่า ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐจะต้องกำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย เพราะท้ายที่สุดหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นจะเป็นผู้ชี้ขาดและทำความเข้าใจความเห็นส่งไปยังกระทรวงการคลังว่าใครต้องรับผิดชอบ เป็นเงินเท่าใด

“ข้อ ๘ ถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาและให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด เว้นแต่

(๑) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นรัฐมนตรี ให้แจ้งต่อนายกรัฐมนตรี

(๒) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

(๓) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อกระทรวงการคลัง

(๔) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาและมีไม่ปฏิบัติงานในราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ให้แจ้งต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแล ผู้แต่งตั้งตน หรือผู้ซึ่งสั่งให้ตนปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ข้อ ๑๐ ในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นตามข้อ ๘ ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือผู้ซึ่งระบียบนี้

^{๖๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔

กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้งตามข้อ ๙ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้วแต่กรณี มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

ข้อ ๑๑ ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๙ หรือข้อ ๑๐ บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ”

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์^{๖๔} ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้^{๖๕} ว่าเป็นการวางระบบให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งซึ่งไปทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง รายงานไปยังผู้บังคับบัญชาของตนว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ทำงานในหน้าที่แล้วเกิดความเสียหายขึ้น ผู้บังคับบัญชาจะได้ร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง

“ข้อ ๑๒ ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๙ ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการภายในเวลาอันควรหรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสมให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา หรือกำกับดูแล หรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าว มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

ข้อ ๑๓ ในการประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทน

มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการที่ไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุมอาจทำความเห็นแย้งมติที่ประชุมรวมไว้ในความเห็นของคณะกรรมการได้

ข้อ ๑๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่

กระทรวงการคลังอาจกำหนดแนวทางการสอบข้อเท็จจริง การทำบันทึก และการรายงานผล เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเป็นการทั่วไปได้

^{๖๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕

ข้อ ๑๕ คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหาย ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

ข้อ ๑๖ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง ถ้าผู้แต่งตั้งขอให้ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติม ให้คณะกรรมการรีบดำเนินการให้เสร็จสิ้น ภายในเวลาที่ผู้แต่งตั้งกำหนด

ความเห็นของคณะกรรมการต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แจ้งชัดและต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบด้วย

ความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือรัฐ ที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น”

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์^{๖๙} ได้ให้คำอธิบายความในข้อ ๑๖^{๖๙} ว่าผู้ที่ จะชี้ขาดคือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นและกระทรวงการคลัง ดังนั้น ข้อ ๑๖ จึงเปิดโอกาสให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการหรือกรรมการร่วม ขอให้สอบสวนเพิ่มเติมหรือขอให้ทบทวนได้

“ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลัง เพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้ กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบ พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณี que เห็นสมควร จะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียม เรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดี เพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อย กว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลา ดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณี หน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือ

^{๖๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕

พระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ”

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์^{๗๐} ได้ให้คำอธิบายความในข้อ ๑๗^{๗๐} ว่าระเบียบนี้บังคับใช้กับราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจด้วย ทั้ง ๆ ที่ราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจมีงบประมาณและทรัพย์สินที่อยู่ในความรับผิดชอบแตกต่างหากจากงบประมาณและทรัพย์สินของส่วนกลาง ทั้งนี้ เพราะเห็นว่าโดยแท้จริงแล้วทรัพย์สินส่วนใหญ่ก็เป็นของประเทศชาติเหมือนกัน จึงต้องมีการตรวจสอบว่าทรัพย์สินของราชการส่วนท้องถิ่นหรือของรัฐวิสาหกิจมีการรั่วไหลหรือไม่

การที่ข้อ ๑๗ วรรคห้ากำหนดว่ากระทรวงการคลังต้องตรวจสอบให้เสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดลง ก็เพื่อที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะได้มีเวลาอย่างน้อย ๖ เดือนเพื่อติดต่อกับพนักงานอัยการให้ดำเนินคดีต่อศาล ส่วนในกรณีของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้นมีระบบความรับผิดชอบที่แยกกันออกไป จึงต้องให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจหรือรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล เป็นผู้ชี้ขาด จึงต้องใช้เวลาแก่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจในการตรวจสอบมากกว่าหน่วยงานอื่น

“ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาล อย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

^{๗๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๗

ข้อ ๑๗ การแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบตามข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ ให้แจ้งด้วยว่าผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และฟ้องคดีต่อศาลได้ พร้อมกับแจ้งกำหนดอายุความร้องทุกข์และอายุความฟ้องคดีต่อศาลให้ทราบด้วย

ข้อ ๒๐ ในกรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ให้ผู้แต่งตั้งร่วมร่วมกันวินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นทั้งหมด ไม่ว่าจะเห็นตรงกันหรือไม่ไปยังกระทรวงการคลัง และเมื่อได้ดำเนินการตามข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ แล้ว ถ้าผลในชั้นที่สุด ผู้แต่งตั้งร่วมยังมีความเห็นตามข้อ ๑๘ แตกต่างกันจนหาข้อยุติไม่ได้ ก็ให้เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาด

ข้อ ๒๑ ในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้มี “คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง” เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนกระทรวงการคลังตามจำนวนที่จำเป็นซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้ง เป็นกรรมการ

คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้

ในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง ให้นำความในข้อ ๑๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ศาสตราจารย์ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์^{๗๑} ได้ให้คำอธิบาย^{๗๑} ความในข้อ ๒๑ นี้ว่า คณะกรรมการฯตามข้อนี้เป็นคณะกรรมการที่มีอยู่แล้วตามระเบียบเดิม คณะกรรมการฯตามระเบียบนี้สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้ด้วยเนื่องจากต้องทำการตรวจสอบราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นด้วย

“ข้อ ๒๒ ในกรณีที่ความเสียหายเกิดแก่เงิน ให้ใช้เป็นเงินแต่เพียงอย่างเดียว

ข้อ ๒๓ ในกรณีที่ความเสียหายมิได้เกิดแก่เงิน จะดำเนินการดังต่อไปนี้แทนการชำระเงินก็ได้

(๑) ชดใช้เป็นทรัพย์สินอย่างเดียวกัน โดยมีสภาพ คุณภาพ ปริมาณ และลักษณะเดียวกันกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหายและใช้งานแทนได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหาย โดยทำสัญญายินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นทรัพย์สินดังกล่าว

^{๗๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๘

(๒) ซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่ชำรุดเสียหายให้คงสภาพเดิมโดยทำสัญญาว่าจะจัดการให้ทรัพย์สินคงสภาพเหมือนเดิมภายในเวลาไม่เกินหกเดือน

(๓) การชดใช้เป็นทรัพย์สินหรือการซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่แตกต่างไปจาก (๑) หรือ (๒) ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน

การชดใช้ค่าเสียหายเป็นทรัพย์สินหรือการซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้มีการตรวจรับตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุของทางราชการหรือของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ

การทำสัญญาตามวรรคหนึ่งต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกัน และในกรณีที่เห็นสมควรจะให้อ่างหลักประกันด้วยก็ได้

ข้อ ๒๔ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตาย ให้รีบดำเนินการตามระเบียบนี้โดยอนุโลม เพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็ว และระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก ในกรณีที่ผู้แต่งตั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือทายาทต่อไป ในกรณีของผู้แต่งตั้งร่วม ถ้ามีความเห็นแตกต่างกัน ให้ดำเนินการไปพลางก่อนตามความเห็นของผู้แต่งตั้งสำหรับหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย และถ้าต่อมามีข้อยุติเป็นประการใด ให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงการดำเนินการไปตามนั้น”

ศาสตราจารย์ชัชวาลน์ วงศ์วัฒนศานต์^{๗๒} ได้ให้คำอธิบาย^{๗๓} ความในข้อ ๒๓ ว่าเป็นไปตามระเบียบเดิม ส่วนความในข้อ ๒๔ นั้น เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งหน้าที่ผูกพันมรดกนั้นต้องจัดการให้เสร็จภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่ลูกหนี้ตาย ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๗๕๔^{๗๓}

^{๗๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๘

^{๗๓} มาตรา ๑๗๕๔ ห้ามมิให้ฟ้องคดีมรดกเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกตายหรือนับแต่เมื่อทายาทโดยธรรมได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

คดีฟ้องเรียกตามข้อกำหนดพินัยกรรมมิให้ฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อผู้รับพินัยกรรมได้รู้หรือควรได้รู้ถึงสิทธิซึ่งตนมีอยู่ตามพินัยกรรมภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๗๓/๒๗ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนั้นมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหนั้นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนั้นได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

ถึงอย่างไรก็ดี สิทธิเรียกร้องตามที่ว่ามาในวรรคก่อน ๆ นั้น มิให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย

“ข้อ ๒๕ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบและขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายกำหนดจำนวนเงินที่ขอผ่อนชำระนั้นตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานานุรูปของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

ในการให้ผ่อนชำระ ต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกัน และในกรณีที่เห็นสมควรจะให้วางหลักประกันด้วยก็ได้”

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์^{๗๔} ได้ให้คำอธิบาย^{๗๕} ความในข้อ ๒๕ ว่าเป็นการกำหนดว่าในการให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนนั้น ให้คำนึงถึงรายได้ของเจ้าหน้าที่ เช่น ถ้ามีรายได้มาก ก็ให้ผ่อนมาก ให้คำนึงถึงการดำรงชีพตามฐานานุรูป เช่น มีรายจ่ายมากน้อยเพียงใด ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามกฎหมาย เช่น มีคู่สมรสและบุตรที่จะต้องอุปการะก็คน ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามศีลธรรมอันดี เช่น รับผิดชอบมาเลื่อง เป็นต้น

“ข้อ ๒๖ กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการค้ำประกัน การวางหลักประกัน หนังสือผ่อนชำระ และสัญญาค้ำประกันก็ได้

ข้อ ๒๗ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายพิจารณาผ่อนผันตามความเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดและต้องไม่ดำเนินคดีล้มละลายแก่ผู้นั้น แต่ถ้าการที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีล้มละลาย

ข้อ ๒๘ การประนีประนอมยอมความไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใดต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน เว้นแต่กระทรวงการคลังจะประกาศกำหนดเป็นอย่างอื่น

ข้อ ๒๙ ในกรณีตามข้อ ๒๖ ข้อ ๒๗ หรือข้อ ๒๘ ถ้าเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

^{๗๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๙

หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบสำหรับหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

หมวด ๒

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

ข้อ ๓๐ ในหมวดนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ”

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์^{๗๕} ได้ให้คำอธิบาย^{๗๕} ความในข้อ ๓๐ ว่า คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ทั้งนี้ เพราะตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง^{๗๖} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เรื่องที่จะส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบไม่รวมถึงกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกด้วย เพราะฉะนั้น ความในหมวด ๒ ของระเบียบนี้จึงใช้บังคับกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ส่วนหลักการของหมวด ๒ นี้ ก็ได้แตกต่างจากในหมวด ๑

“ข้อ ๓๑ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเห็นว่า ความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องในการที่ตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นรัฐมนตรีหรือกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือผู้ซึ่งไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดหรือผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ให้ดำเนินการตามข้อ ๙ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) และให้นำข้อ ๘ ถึงข้อ ๒๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๓๒ ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่

^{๗๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๙

^{๗๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๙

มิได้สังกัดหน่วยงานใดหรือหน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจาก ผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รับคำขอนั้นและดำเนินการตามระเบียบนี้โดยไม่ ชักช้า

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอผิดหน่วยงาน ให้หน่วยงานผู้รับคำขอรีบส่งเรื่อง ไปยังหน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบพิจารณาต่อไป และให้ แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ กรณีดังกล่าวนี้ ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอให้ชดใช้ค่า สิ้นไหมทดแทนนับแต่วันที่ได้รับคำขอที่ส่งมานั้น

ข้อ ๓๓ เมื่อได้รับคำขอตามข้อ ๓๒ และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็น ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า

ข้อ ๓๔ ในกรณีที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ ให้หน่วยงาน ของรัฐที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

ให้คิดดอกเบี้ยตามอัตราดอกเบี้ยผิดนัดนับแต่วันกระทำละเมิดในจำนวนเงินที่ ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ จนถึงวันชำระค่าสินไหมทดแทน

ข้อ ๓๕ ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว และให้ประสานงานกับ สำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเตรียมการต่อสู้อคดีต่อไป พร้อมทั้งรายงานให้กระทรวงการคลัง ทราบและปฏิบัติตามที่ได้รับคำแนะนำจากกระทรวงการคลัง

ข้อ ๓๖ ถ้าผู้แต่งตั้งเห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการ ปฏิบัติหน้าที่ หรือเมื่อได้ฟังความเห็นของคณะกรรมการหรือได้รับทราบผลการพิจารณาของ กระทรวงการคลังแล้ว เห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย”

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์^{๗๗} ได้ให้คำอธิบาย^{๗๘} ความในข้อ ๓๖ ว่า ถ้า ผู้แต่งตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่มิได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ให้เรียก เจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย ถ้าเป็นการกระทำในทางส่วนตัว ก็ต้องรับผิดชอบ ส่วนตัว ข้อ ๓๖ นี้จะมีส่วนช่วยให้โจทก์ที่เป็นเอกชนซึ่งฟ้องหน่วยงานของรัฐแล้ว ปราบกฏว่า ฟ้องผิดตัว ซึ่งถ้าจะต้องไปยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ใหม่ ก็เสียเวลาอยู่เหมือนกัน แม้ว่าจะได้รับการ ขยายอายุความออกไป ๖ เดือนตามมาตรา ๗ วรรคสอง^{๗๘} แห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม แต่ถ้า

^{๗๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๙

^{๗๘} โปรดดูข้อ ๓.๔.๒ ในหน้า ๔๗

ปรากฏว่าเป็นการรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ ถ้าหน่วยงานของรัฐเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามา รับผิดชอบในคดีเสีย ผู้เสียหายก็ไม่จำเป็นต้องไปยื่นฟ้องใหม่เป็นคดีที่สอง ข้อ ๓๖ จึงกำหนดขึ้น เพื่อให้มีส่วนช่วยเหลือคนที่เสียหายด้วย ไม่ต้องยุ่งยากในการฟ้องมากนัก

ข้อ ๓๗ ถ้าผลการพิจารณาของผู้แต่งตั้งยุติเป็นที่สุดว่า ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลก่อนแล้ว หรือมีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีก่อนแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งแจ้งผลการพิจารณาให้พนักงานอัยการเพื่อแถลงต่อศาลเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี และขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างนั้นด้วย

ข้อ ๓๘ ในกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่ และเพียงใด เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง ซึ่งคณะกรรมการ ผู้แต่งตั้งและกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี ต้องพิจารณาด้วยว่าจะมีการไล่เบี้ยหรือไม่ หรือจะไล่เบี้ยให้ชัดใช้เพียงใด และให้นำข้อ ๒๒ ถึงข้อ ๒๙ มาใช้บังคับกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายโดยอนุโลม”

ศาสตราจารย์ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบาย^{๗๙} ความในข้อ ๓๗ ว่าเป็นการวางหลักในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ ถ้าคณะกรรมการตรวจสอบแล้ว เป็นที่ยุติว่า เจ้าหน้าที่ได้กระทำการไปในการปฏิบัติหน้าที่ คือเป็นละเมิดทางปกครอง ข้อ ๓๗ ก็กำหนดห้ามมิให้เรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี หน่วยงานของรัฐต้องรับหน้าไปจนจบคดี เสร็จแล้วจะมาไล่เบี้ยกันอย่างไร ก็เป็นเรื่องภายใน ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมชำระ ก็ค่อยมาดำเนินการกันใหม่ แต่ถ้าเกิดมีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีก่อนแล้วก็ดี หรือเอกชนได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลก่อนแล้วก็ดี ข้อ ๓๗ ก็กำหนดว่าให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯแจ้งผลการพิจารณาให้พนักงานอัยการทราบเพื่อแถลงต่อศาลว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องในทางราชการจริง ๆ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ เพื่อที่ศาลจะได้ชี้ขาดเบื้องต้นให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นหลุดพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่สบายใจมากขึ้น

ศาสตราจารย์ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้ข้อสังเกตเป็นการสรุป^{๘๐} ว่า ขณะนี้เจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบในการทำงานอยู่ ๓ ส่วน คือ ทางวินัย ทางแพ่ง และทางอาญา

^{๗๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๐

^{๘๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๐-๓๑

ในทางวินัยนั้น การที่เจ้าหน้าที่ทำให้เอกชนได้รับความเสียหายหรือทำให้ทรัพย์สินของทางราชการเสียหาย เจ้าหน้าที่ก็อาจถูกสอบสวนทางวินัยได้ ซึ่งแต่เดิมนั้นเวลาที่เจ้าหน้าที่ถูกสอบสวนทางวินัย ก็จะไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน แต่ต่อมา ก.พ. เริ่มเห็นความสำคัญของเรื่องนี้ว่าระบบที่ใช้อยู่เดิมทำให้ข้าราชการผู้นั้นต้องอยู่อย่างโดดเดี่ยว จึงได้มีการแก้ไขกฎ ก.พ. ไปแล้วว่า ในระหว่างที่ถูกสอบสวน ข้าราชการผู้นั้นก็อาจได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนได้ตามปกติ กล่าวคือ ถ้าผลการสอบสวนออกมาว่ามีได้กระทำผิด ก็ให้ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนจริง แต่ถ้าผลการสอบสวนปรากฏว่าเป็นความผิดร้ายแรง ก็จะไม่ให้ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนจริงโดยให้เก็บไว้ก่อน

ในทางแพ่งนั้น ขณะนี้มีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับแล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น ไม่ใช่ถูกไล่เบี้ยในความเสียหายทั้งหมดหรือถูกฟ้องคดีให้ต้องรับผิดเป็นส่วนตัวอย่างที่เป็นมาแต่เดิม

สำหรับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้นได้วางขั้นตอนต่าง ๆ ในการทำงานของเจ้าหน้าที่ไว้ตั้งแต่ก่อนกระทำจนถึงหลังการกระทำ ซึ่งอาจจะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่เจ้าหน้าที่ แต่ก็เป็นการเพิ่มภาระในเรื่องที่เจ้าหน้าที่ควรจะต้องทำอยู่แล้ว ซึ่งเมื่อมีการปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดไว้แล้ว ผลของการทำงานที่ออกมาส่วนใหญ่จะมีความถูกต้องตามกฎหมาย โดยผลงานจะมีคุณภาพที่ดีกว่า และมีความผิดพลาดน้อยลง โอกาสที่เจ้าหน้าที่จะถูกฟ้องคดีในทางแพ่งและในทางอาญาก็จะน้อยลงไปด้วย โดยมีกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้นช่วยเป็นเกราะกำบังให้