



วารสารนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: ปัญหาการร้องสอดในคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ชื่อผู้แต่ง: กริช ภูณิยามา

การอ้างอิงที่แนะนำ: กริช ภูณิยามา, 'ปัญหาการร้องสอดในคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่' (2568) 54(4) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 811.

ผู้สนับสนุนหลัก



ผู้สนับสนุนร่วม



โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง

เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

ปัญหาการร้องสอดในคดีความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่*

The Problem of Interpleading in Tort Liability
Cases of Officials

กริช ภูญียามา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Krich Pooyeeyama

Assistant Professor, Faculty of Law, Thammasat University

วันที่รับบทความ 10 ธันวาคม 2567; วันแก้ไขบทความ 7 ตุลาคม 2568; วันตอบรับบทความ 14 ตุลาคม 2568

บทคัดย่อ

มาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นหลักเกณฑ์ส่วนวิธีสืบญัตติตามกฎหมายฉบับนี้ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกับเรื่อง “การร้องสอด” ตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรา 7 วรรคหนึ่ง กลับใช้ถ้อยคำที่กำกวม อ่านเข้าใจยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 6 แล้ว อาจทำให้เกิดข้อสงสัยว่าเนื้อหาของมาตรา 7 วรรคหนึ่ง สอดคล้องกับโครงสร้างความรับผิดทางละเมิดที่พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติขึ้นหรือไม่ อีกประการหนึ่ง คือ ด้วยเหตุที่บทบัญญัติมาตรา 7 วรรคหนึ่ง มีลักษณะทำนองเดียวกับเรื่องการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงมีปัญหว่าในคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น จะนำบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับการร้องสอดมาใช้ได้หรือไม่ เพียงใด

* แก้ไขปรับปรุงจากรายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ปัญหาการร้องสอดในคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ตุลาคม 2567).

จากการศึกษาพบว่า มาตรา 7 วรรคหนึ่ง มีถ้อยบัญญัติบางประการที่ไม่รับกับโครงสร้างความรับผิดที่วางไว้ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งถ้อยบัญญัติดังกล่าวนอกจากจะปรากฏอยู่อย่างไม่มีที่ใช้แล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาการตีความตามมาอีกด้วย นอกจากนี้ แม้มาตรา 7 วรรคหนึ่ง จะมีลักษณะทำนองเดียวกับเรื่องการร้องสอด แต่บทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับการร้องสอดยังคงสามารถนำมาปรับใช้ในคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ในทุกกรณี โดยการปรับใช้นั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย

คำสำคัญ : เจ้าหน้าที่ของรัฐ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การร้องสอด

Abstract

Section 7 paragraph one of the Act on Tort Liability of Officials, B.E. 2539 (1996) establishes a procedural provision that resembles the concept of “interpleading” as defined in Section 57 of the Civil Procedure Code and Article 78 of the Rule of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Court Procedure, B.E. 2543. However, the wording of Section 7 paragraph one is ambiguous and difficult to interpret, particularly when considered in conjunction with Section 5 paragraph one and Section 6. This raises doubts about the consistency of Section 7 paragraph one with the overall tort liability structure established by the Act. Moreover, given the similarity of Section 7 paragraph one to the concept of interpleading in civil and administrative procedures, a further question arises as to whether and to what extent the general provisions on interpleading can be applied in cases involving the tort liability of the officials.

This study finds that certain provisions within Section 7 paragraph one is inconsistent with the liability structure established by Sections 5 and 6 of the Act on Tort Liability of Officials, B.E. 2539 (1996). These provisions not only serve no apparent purpose but also create interpretive problems. Although Section 7 paragraph one is similar to interpleading, general provisions on interpleading can still be applied in cases of tort liability of the officials, provided that such application does not contravene the specific provisions of this Act.

Keywords: State agency, Tort Liability of the Official, Interpleading

1. บทนำ

มาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดตัวจำเลยหรือผู้ถูกฟ้องคดีว่าจะเป็น “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่” ซึ่งการกำหนดเช่นว่านั้นเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่กฎหมายฉบับนี้สร้างขึ้นเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดจากการนำระบบความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรา 7 วรรคหนึ่ง กลับใช้ถ้อยคำที่กำกวมอ่านเข้าใจยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 6 แล้ว อาจทำให้เกิดข้อสงสัยได้ว่า เนื้อหาของมาตรา 7 วรรคหนึ่ง สอดคล้องกับโครงสร้างความรับผิดทางละเมิดที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดขึ้นหรือไม่ อนึ่ง ในเชิงการบังคับใช้นั้น มาตรา 7 วรรคหนึ่ง มีลักษณะทำนองเดียวกับเรื่อง “การรื้อสอด” (interpleading) ตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จึงมีปัญหาให้ต้องพิจารณาว่า จะนำบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับการรื้อสอดมาใช้กับคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้หรือไม่ เพียงใด

2. หลักการของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ภายใต้มนทัศน์เรื่อง “ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของประเทศที่เป็นนิติรัฐ-ประชาธิปไตย กล่าวได้ว่า “ความรับผิดทางละเมิด” ซึ่งเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ เป็นรูปแบบความรับผิดของรัฐ (State liability) ที่ได้รับการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ อาจศึกษาถึงระบบความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ภายหลังประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยอธิบายให้เห็นถึงพัฒนาการของระบบความรับผิดเช่นว่านั้นเป็นลำดับได้ ดังนี้

2.1 ระบบความรับผิดทางละเมิดก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

แต่เดิมมาก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับของหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับความรับผิดทางละเมิดของเอกชน ซึ่งอาจแยกอธิบายได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

¹ ในที่นี้จำกัดการพิจารณาเฉพาะความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เท่านั้น เนื่องจากในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ยึดถือหลัก “พระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิด” (The King can do no wrong) ในความหมายที่พระมหากษัตริย์ผู้เป็นองค์อธิปัตย์กระทำการสิ่งใดก็ไม่มีผิดนั้น เอกสิทธิ์ดังกล่าวย่อมแผ่ไปถึงบรรดาหน่วยงานของรัฐ (ทบวงการเมือง) และข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณด้วย โดยหลักแล้วการฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐและข้าราชการรับผิดในทางละเมิดจึงไม่อาจทำได้ เว้นแต่หน่วยงานของรัฐและข้าราชการจะยินยอมเข้ามาเป็นคู่ความในคดีเท่านั้น. วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป* (นิติราษฎร์ 2554) 338-339.

2.1.1 กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

การกระทำละเมิดที่เป็น “การกระทำนอกการปฏิบัติหน้าที่” ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดเป็นการเฉพาะตัว โดยผู้เสียหายจะต้องฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรงเท่านั้น ไม่อาจฟ้องให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ได้ เหตุละเมิดซึ่งเป็นการกระทำนอกการปฏิบัติหน้าที่อาจเกิดขึ้นในการดำเนินชีวิตส่วนตัวโดยแท้ หรืออาจเป็นเหตุละเมิดที่เกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่กระทำการเช่นนั้นด้วยเจตนาส่วนตัวก็ได้²

ตรงกันข้าม หากการกระทำละเมิดเป็น “การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่” นอกจากผู้เสียหายจะฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดได้โดยตรงแล้ว ผู้เสียหายยังสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ให้เข้ามาร่วมรับผิดชอบได้อีกด้วย เหตุละเมิดซึ่งเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ คือ การกระทำอันเป็นการกีดกันตามตำแหน่งหน้าที่ หรือสืบเนื่องจากภารกิจตามตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ตลอดจนภารกิจซึ่งเจ้าหน้าที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา โดยต้องเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐที่ตนเองสังกัดอยู่เป็นสำคัญ³ ทั้งนี้ การฟ้องหน่วยงานของรัฐให้เข้ามาร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่มีรายละเอียดแตกต่างกันในแต่ละกรณี ดังนี้

(ก) เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมีฐานะเป็นลูกจ้าง ความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับหน่วยงานของรัฐเป็นความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน การฟ้องให้หน่วยงานของรัฐเข้ามาร่วมรับผิดชอบจึงเป็นไปตามมาตรา 425 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “นายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดที่ลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น” และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ขอใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานย่อมมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้เป็นลูกจ้างได้ตามมาตรา 426 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “นายจ้างซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อละเมิดอันลูกจ้างได้ทำนั้น ชอบที่จะได้ขอใช้จากลูกจ้างนั้น”

(ข) เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมีฐานะเป็นข้าราชการ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับหน่วยงานของรัฐเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน มิใช่ความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงไม่ใช่นายจ้างของข้าราชการ ทำให้ไม่อาจนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 425 มาปรับใช้ในกรณีนี้ได้⁴

ข้าราชการถือเป็น “ผู้แทน” ของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคล⁵ เมื่อข้าราชการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจึงอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้เข้ามาร่วมรับผิดชอบได้ตาม

² ตัวอย่าง คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1931/2518 จำเลยรับราชการเป็นบุรุษไปรษณีย์ มีหน้าที่ขับรถยนต์ของกรมไปรษณีย์โทรเลขไปเก็บไปรษณีย์ภัณฑ์ตามตู้ไปรษณีย์ โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมการจราจรได้ขอให้จำเลยจอดรถบนไหล่ถนน แต่จำเลยกลับฝ่าฝืนแล้วขึ้นรถ โจทก์จึงตามไปตรึงชะโงกตัวเข้าไปในรถแล้วแจ้งข้อหาว่าดูหมิ่นเจ้าพนักงาน จำเลยขับรถออกไปและผลักโจทก์ตกจากรถจนทำให้โจทก์ได้รับบาดเจ็บ แม้จำเลยกำลังปฏิบัติราชการตามหน้าที่ แต่การดูหมิ่นและการขัดขวางการจับกุมเป็นเรื่องส่วนตัวไม่เกี่ยวกับกรมไปรษณีย์โทรเลข กรมฯ จึงไม่ต้องร่วมรับผิดชอบด้วย.

³ กนกศักดิ์ พวงลาภ, ‘ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ : ศึกษากรณีการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2549) 26-27.

⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (เชิงอรรถ 1) 357.

⁵ เพิ่งอ้าง.

มาตรา 76 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น...” (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 179/2495 และที่ 312/2497) ทั้งนี้ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานย่อมมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้เป็นข้าราชการได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตราเดียวกันที่ว่า “แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย”

อนึ่ง กรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันกระทำละเมิด เจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดตามมาตรา 432 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าบุคคลหลายคนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยร่วมกันทำละเมิด ท่านว่าบุคคลเหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น...” ดังนั้น ผู้เสียหายย่อมฟ้องบรรดาเจ้าหน้าที่ผู้ร่วมกันทำละเมิดให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะที่เป็น “ลูกหนี้ร่วม” ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 291⁶ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ นอกจากนี้ ผู้เสียหายยังอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ให้ร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้อีกด้วย และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว หน่วยงานย่อมมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้ในภายหลัง ในฐานะที่เป็นลูกหนี้ร่วมของตนเช่นเดียวกัน⁷

ข้อสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ในระบบความรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายซึ่งถูกเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้เต็มจำนวนความเสียหายเสมอโดยไม่ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ ไม่ว่าการกระทำละเมิดดังกล่าวจะเกิดขึ้นด้วยความจงใจ ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือความประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดาก็ตาม⁸

2.1.2 กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ต้นสังกัด เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบหน่วยงานในผลแห่งละเมิดที่ตนได้ก่อขึ้น ไม่ว่าการละเมิดเช่นว่านั้นจะเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่หรือนอกการปฏิบัติหน้าที่⁹ ทั้งนี้ ในกรณีที่เหตุละเมิดดังกล่าวเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันก่อขึ้น เจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 432 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมนั่นเอง

⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 291 ถ้าบุคคลหลายคนจะต้องทำการชำระหนี้โดยทำนองซึ่งแต่ละคนจำต้องชำระหนี้สินเชิงไขว้ แม้ถึงว่าเจ้าหน้าที่ชอบที่จะได้รับชำระหนี้สินเชิงได้แต่เพียงครั้งเดียว (กล่าวคือลูกหนี้ร่วมกัน) ก็ดี เจ้าหน้าที่จะเรียกชำระหนี้จากลูกหนี้แต่ละคนใดคนหนึ่งสินเชิงหรือแต่โดยส่วนก็ได้ตามแต่จะเลือก แต่ลูกหนี้ทั้งปวงก็ยังคงต้องผูกพันอยู่ทั่วทุกคนจนกว่าหนี้สินเชิงได้ชำระเสร็จสิ้นเชิง.

⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ‘กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่’ (2541) 2 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 366, 371.

⁸ สุริยา ปานแป้น และอนวัธน์ บุญนันท์, คู่มือสอบกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 14, วิญญูชน 2563) 148.

⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (เชิงอรรถ 7) 371.

2.1.3 สภาพปัญหาที่เกิดจากการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมหลายประการ โดยอาจจำแนกได้ดังนี้¹⁰

(ก) กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำในทุก ๆ กรณี แม้ว่าเหตุละเมิดดังกล่าวจะเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดา ซึ่งตามวิสัยของปุถุชนย่อมเกิดขึ้นได้แม้จะปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตก็ตาม เมื่อประกอบกับภาวะที่เงินเดือนหรือค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่อาจมีจำนวนน้อยและไม่สามารถเทียบสัดส่วนกับความรับผิดทางละเมิดที่เกิดขึ้นได้แล้ว¹¹ ทั้งหลายเหล่านี้ล้วนเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจในการปฏิบัติงานเท่าที่ควร ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐได้ในที่สุด¹²

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการกระทำละเมิดดังกล่าวเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่หลายคน การนำหลักกฎหมายเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้กำหนดความรับผิด โดยไม่คำนึงว่าเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วนก่อความเสียหายมากน้อยเพียงใดย่อมสร้างความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ เพราะอาจทำให้ต้องรับผิดสูงเกินกว่าการกระทำของตนได้ เนื่องจากในกรณีที่ไมอาจบังคับให้เจ้าหน้าที่รายอื่นซึ่งเป็นลูกหนี้ร่วมชำระค่าสินไหมทดแทนได้ ความรับผิดในมูลหนี้ก็นี้ย่อมตกอยู่กับเจ้าหน้าที่ที่เหลือ¹³

(ข) กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ และผู้เสียหายได้ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้เข้ามาร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ด้วยนั้น¹⁴ การที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจำนวนภายหลังที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว¹⁵ ย่อมเห็นได้ชัดเจนว่าไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นไปเพื่อสนองตอบต่อภารกิจของหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด มิใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตนแต่อย่างใด

¹⁰ เพิ่งอ้าง 372.

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘บันทึกวิเคราะห์สรุป ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.’ (22 มกราคม 2535) 38.7. ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร 0601/135 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. (22 มกราคม 2535).

¹² เพิ่ง เพิ่งนิติ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (พิมพ์ครั้งที่ 6, ห้างหุ้นส่วนจำกัด จีระการพิมพ์ 2552) 524.

¹³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เชิงอรรถ 11) 38.8.

¹⁴ ในทางปฏิบัติเพื่อความมั่นใจในการได้รับชำระหนี้ ผู้เสียหายจะฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นจำเลยร่วมไปทีเดียวกันเสมอ. ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ‘บันทึก เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เอกสารประกอบการพิจารณาคำร้องทุกข์ของนายวิชัย วิทยากุล)’ (2529) 5 วารสารกฎหมายปกครอง 266, 275.

¹⁵ ตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นกฎหมายเอกชน หน่วยงานของรัฐเป็นแต่เพียงผู้รับผิดชอบเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้กระทำละเมิดไปก่อน และสามารถไล่เบี้ยคืนจากเจ้าหน้าที่ได้เต็มจำนวนในภายหลัง โดยการไล่เบี้ยในลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นอย่างเป็นปกติ ดังปรากฏตามคำชี้แจงของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกดิน พลกุล) ในคราวเสนอร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร “...ในเรื่องของการกระทำ

อนึ่ง จากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐมักจะสัปดาห์จนถึงศาลฎีกา ผู้เสียหายจึงต้องเสียเวลารวมทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีจำนวนมาก¹⁶ ดังนั้น หากปรากฏว่าความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดขึ้นมีไม่มากนัก ผู้เสียหายก็อาจจะเสียซึ่งความตั้งใจในการฟ้องคดีเนื่องจากค่าสินไหมทดแทนที่พึงได้อาจไม่คุ้มกับเวลาและค่าใช้จ่ายที่ตนต้องเสียไป ทั้ง ๆ ที่ ข้อพิพาทเหล่านี้ล้วนมีลักษณะเป็นคดีปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งโดยสภาพ รัฐพึงจัดให้มีการเยียวยาแก่ผู้เสียหายตามควรแก่กรณี มีใช้สร้างภาระด้วยการเกี่ยงให้ผู้เสียหายไปฟ้องคดีต่อศาล¹⁷

2.2 เจตนารมณ์และหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากการนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการดังที่กล่าวมา จึงมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹⁸ เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้¹⁹ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบกับหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ตลอดจนเอกสารทางกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว อาจอธิบายถึงเจตนารมณ์และหลักเกณฑ์ตามกฎหมายฉบับนี้ได้ ดังนี้

2.2.1 การคุ้มครองเจ้าหน้าที่

หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ระบุยืนยันไว้ตั้งแต่ตอนต้นว่า “การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่” หากแต่เป็นไปเพื่อสนองตอบต่อภารกิจของหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด กล่าวในทางทฤษฎีแล้วการกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่โดยหลักย่อมถือเป็น “การกระทำของรัฐ” เจตนารมณ์ของกฎหมายจึงต้องการให้รัฐเข้าไปปรับผลที่เกิดขึ้นแทนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 358-360/2549) อันเป็นการแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรม รวมทั้ง

ละเมิดนั้น ปัจจุบันนี้การกระทำละเมิด แม้จะกระทำในการปฏิบัติราชการ ก็ไปเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ นั่นก็คือ ผู้ที่ทาละเมิดนั้นจะต้องมีความรับผิดเต็มไป... จริงอยู่ในการฟ้องร้องนั้น ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้ที่ถูกทาละเมิดก็อาจจะฟ้องร้องทั้งส่วนราชการ ฟ้องร้องทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ทาละเมิด เมื่อฟ้องร้องส่วนราชการ ส่วนราชการชดใช้ไปเพียงใดก็ไปไล่เบี้ยได้เต็ม...” สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุม ชุดที่ 19 ปีที่ 1 ครั้งที่ 22 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) (4 ตุลาคม 2538) 67.

¹⁶ เพ็ง เพ็งนิติ (เชิงอรรถ 12) 524.

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เชิงอรรถ 11) 38.9.

¹⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539.

¹⁹ สมควรกล่าวไว้ตั้งแต่ต้นว่า การกำหนดหลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับการวินิจฉัยความรับผิดทางละเมิดแต่อย่างใด การกระทำในลักษณะใดเป็นละเมิดจึงยังต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 420 กล่าวให้ชัดคือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มิได้สร้างหลัก “ละเมิดทางปกครอง” ขึ้นใหม่ คู่ขนานกับ “ละเมิดทางแพ่ง” เพียงแต่บัญญัติมิให้นำหลักกฎหมายแพ่งบางประการ มาใช้กับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (เชิงอรรถ 1) 369.



สภาพอันบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่บางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหาร เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควรเพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดขึ้นแก่ตน²⁰

ตามกฎหมายฉบับนี้ “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่”²¹ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” (มาตรา 5 วรรคหนึ่ง)²² บทบัญญัตินี้มีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในหน้าที่แล้วก่อความเสียหายแก่เอกชนมิให้ต้องถูกดำเนินคดีในชั้นศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 75/2550)²³ และหากผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ศาลย่อมไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจฟ้อง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 191-194/2549) โดยปัญหาเรื่องอำนาจฟ้องเช่นนี้ถือเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้เอง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1736/2551 และที่ 3473/2552) ตามมาตรา 142 (5) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

มีข้อสังเกตว่า บทบัญญัติมาตรา 5 วรรคหนึ่ง นับว่าแตกต่างจากหลักความรับผิดชอบทางละเมิด ในการกระทำของบุคคลอื่น (Vicarious liability) กรณีความรับผิดชอบของนายจ้างในผลแห่งละเมิดที่ถูกจ้างได้กระทำในทางการที่จ้างตามมาตรา 425 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

²⁰ โดยที่เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นไปเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็น “กฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” ที่ผู้ใดไม่อาจตกลงให้แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ที่วางไว้ได้ และหากฝ่าฝืนกระทำ ข้อตกลงดังกล่าวย่อมตกเป็นโมฆะตามมาตรา 150 และมาตรา 151 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. ศักดิ์ สนองชาติ, คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (พิมพ์ครั้งที่ 8, นิติบรรณการ 2551) 256.

²¹ ในชั้นของการยกร่างกฎหมายก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ขอความเห็นจากส่วนราชการต่าง ๆ นั้น มีข้อเสนอให้บัญญัติคำนียามไว้ให้ชัดเจนว่า “การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่” มีความหมายเพียงใดเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการตีความ. หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท 0211/38533 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการพิจารณาเรื่องทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. (30 สิงหาคม 2536); อย่างไรก็ตาม ท้ายที่สุดแล้วในร่างพระราชบัญญัติก็ได้มีการบัญญัติคำนียามของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ไว้แต่อย่างใด เนื่องจากเห็นว่าอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ เพราะอย่างไรเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จึงสมควรให้มีการพัฒนาหลักนี้เป็นรายกรณีไป. หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คพ.995/2536 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการพิจารณาเรื่องทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. (29 ตุลาคม 2536); ทั้งนี้ อาจนำตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่เคยวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวไว้แล้วมาเป็นแนวทางหรือพิจารณาประกอบได้. ฤทัย หงส์สิริ, ‘ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539’ (2543) 2 วารสารการพาณิชย์ 39, 57.

²² หากการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กรณีย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 5 วรรคสอง ที่ว่า “ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ”.

²³ กระนั้น หากพิจารณาในอีกด้านหนึ่ง บทบัญญัติดังกล่าวย่อมประสงค์คุ้มครองผู้เสียหายด้วย กล่าวคือ กำหนดให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องผู้ที่อยู่ในฐานะที่จะชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ดีที่สุด คือ หน่วยงานของรัฐ อันเป็นการแก้ปัญหาเรื่องการได้รับชดเชยไม่ครบถ้วนออกไปส่งผลให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาอย่างแน่นอน. สุขุม ศุภนิธย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด (พิมพ์ครั้งที่ 6, นิติบรรณการ 2550) 110-112.

ที่ด้วยความรับผิดชอบร่วมกันร่วม ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิเลือกฟ้องนายจ้างหรือลูกจ้างคนใดคนหนึ่งได้ โดยลำพัง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 624/2545) หรือฟ้องทั้งนายจ้างและลูกจ้างเป็นจำเลยร่วมกันก็ได้ การที่มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ฟ้องหน่วยงานของรัฐและห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้กระทำความผิด ทำให้ในช่วงแรกที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า บทบัญญัติเช่นนี้เป็นการจำกัดสิทธิของผู้เสียหายหรือไม่ ทั้ง ๆ ที่หากพิจารณาตามหลักกฎหมายละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย²⁴ และที่สุดมีประเด็นขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญว่า มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 29²⁵ ซึ่งเป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตั้งแต่มาตรา 26 ถึงมาตรา 65 โดยสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่แม้จะมีอยู่ แต่ก็ไม่ได้มีการบัญญัติหรือรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ในส่วนที่ห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่จึงมิได้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพใด ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และมีได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 29 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เช่นว่านั้นแต่อย่างใด นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังวินิจฉัยไว้ตอนหนึ่งด้วยว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 62²⁶ รับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ด้วยเหตุนี้ มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ในส่วนที่กำหนดให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบจึงเป็นการบัญญัติกฎหมายรับรองสิทธิของบุคคลที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้ว เนื่องจากทำให้บุคคลที่เป็นผู้เสียหายสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยตรง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2541)

อย่างไรก็ตาม “ถ้าการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะ

²⁴ พลประสิทธิ์ ฤทธิ์รักษา, คำอธิบายหลักกฎหมายพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (วิญญูชน 2539) 26. อย่างไรก็ตามเห็นต่อไปด้วยว่า เมื่อกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่บัญญัติจำกัดสิทธิของผู้เสียหายไว้เช่นนี้ก็ต้องบังคับตามบทบัญญัติเฉพาะ เนื่องจากตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบังคับชัดเจนว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน”.

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึง... สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง...

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้...

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 62 สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ.

“ฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้” (มาตรา 6)²⁷ การกระทำละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือ “การกระทำละเมิดนอกการปฏิบัติหน้าที่” นั้น อาจเป็นกรณีที่เหตุละเมิดเกิดขึ้นในการดำเนินชีวิตส่วนตัวของเจ้าหน้าที่โดยแท้ หรือเหตุละเมิดเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่แต่เจ้าหน้าที่กระทำด้วยเจตนาส่วนตัวก็ได้ เช่น เจ้าหน้าที่ที่ดินนำที่ดิน น.ส. 3 ของผู้ฟ้องคดีไปจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนขายให้แก่บุคคลภายนอกแล้วนำเงินที่ได้จากการขายไปเป็นประโยชน์ของตนเอง ไม่ใช้การกระทำอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ แต่เป็นการกระทำละเมิดในทางส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ที่ดิน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 346/2546) หรือปลัดอำเภออุ้มหมิ่นผู้ฟ้องคดีซึ่งหน้า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีมาติดต่อราชการเพื่อขอทำบัตรประจำตัวประชาชน มิได้เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ แต่เป็นการกระทำในทางส่วนตัว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 262/2550)

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 6 แล้ว เห็นได้ว่า ผู้เสียหายต้องเลือกว่าตนจะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ โดยจะฟ้องให้ทั้งสองร่วมกันรับผิดชอบที่เคยปฏิบัติมาในอดีตก่อนที่กฎหมายฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับไม่ได้ ทั้งนี้ ในการบรรยายฟ้อง ผู้เสียหายต้องระบุให้ชัดเจนว่า เหตุละเมิดเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือนอกการปฏิบัติหน้าที่ จะบรรยายฟ้องทั้งสองกรณีรวมกันมาไม่ได้เพราะจะขัดกันเองในตัว²⁸

หน้าที่ (function) ของมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 6 คือ การกำหนดตัวจำเลยหรือผู้ถูกฟ้องคดีให้ชัดเจน โดยใช้เกณฑ์ในการพิเคราะห์ว่า เหตุละเมิดดังกล่าวเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ดังนั้น พึงเข้าใจว่า ถ้อยบัญญัติ “ต้องรับผิดชอบ” ตามที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง กิติ หรือมาตรา 6 กิติ จึงหมายถึงการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ตามแต่กรณี “ต้องถูกฟ้อง” เพื่อเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น มิได้หมายความว่าบุคคลดังกล่าวคือผู้ที่ “ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน” ในชั้นปลายแต่อย่างใด สำหรับประเด็นที่ว่า ในเหตุละเมิดเช่นนั้น ใครคือผู้ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในชั้นปลาย จำต้องอาศัยการพิจารณาในอีกขั้นตอนหนึ่งดังจะได้อธิบายต่อไป²⁹

²⁷ อันที่จริงมาตรานี้ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ก็ได้ เนื่องจากมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ได้แสดงให้เห็นโดยชัดแจ้งอยู่แล้วว่า หากเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ผู้เสียหายไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้ ดังนั้น หากการกระทำละเมิดเกิดขึ้นนอกการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ที่ย่อมต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวนั่นเอง การเขียนไว้ในกฎหมายเช่นนี้คงเพื่อให้กระจางชัดโดยไม่ต้องแปลความ. ประจักษ์ พุทธิสมบัติ, *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิกวรได้* (บริษัท มีสมบัติ จำกัด 2548) 331-332.

²⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่’ (การบรรยาย, โรงแรมพรพิททาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่, 28 มีนาคม 2540) อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่* (พิมพ์ครั้งที่ 11, วิญญูชน 2563) 189; อย่างไรก็ตาม มีข้อมูลด้วยว่า ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาช่วงที่กฎหมายเริ่มมีผลใช้บังคับนั้น โดยมากผู้เสียหายมักจะฟ้องทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบซึ่งเคยกระทำมาในอดีตเพื่อป้องกันปัญหาการฟ้องผิดตัว และแม้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่จะยกข้อกฎหมายเรื่องนี้ขึ้นคัดฟ้องหรือขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้น ศาลก็มักยกคำร้องและรอประเด็นดังกล่าวไว้วินิจฉัยในชั้นของการพิพากษาคดี ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ค่อยได้ผลสมตามเจตนารมณ์. ฤทัย หงส์ศิริ (เชิงอรธ 21) 55.

²⁹ แนวคิดที่เห็นว่าต้องพิจารณาอย่างเป็นลำดับเช่นนี้ มีปรากฏตั้งแต่ในชั้นของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ ดังความเห็นของกรรมการ (นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์) ที่ว่า “...พ.ร.บ. ฉบับนี้เขาเริ่มต้นจากจุดที่ว่า ถ้าหากว่าการละเมิดเป็นเพราะว่าเจ้าหน้าที่กระทำการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตัว เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดจากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่จะทุจริตหรือไม่ทุจริตก็ตามหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบไปก่อน เพราะว่าไม่ต้องการที่จะให้เอกชนผู้ได้รับความเสียหายต้องไปฟ้องเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจไม่มีเงินจ่าย...พอหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบไปแล้ว ถ้าหากว่าละเมิดนั้นไม่ได้เกิดขึ้น

ภายใต้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 6 ข้างต้น ในชั้นของการพิจารณาคดี หากหน่วยงานของรัฐที่ถูกผู้เสียหายฟ้องเห็นว่า เจ้าหน้าที่กระทำความผิดนอกการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ ในทางกลับกัน หากเจ้าหน้าที่ที่ถูกผู้เสียหายฟ้องเห็นว่า การกระทำความผิดของตนเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่อาจขอให้ศาลเรียกหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้เช่นเดียวกัน (มาตรา 7 วรรคหนึ่ง)³⁰ โดยมาตรา 7 วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกผู้เสียหายฟ้อง มีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่ เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่ตนเห็นว่า ต้องถูกฟ้องให้รับผิดชอบให้เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ จึงมิใช่กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้สิทธิแก่ผู้เสียหาย ที่จะพิจารณาเลือกฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดตามความประสงค์ของผู้เสียหาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 347/2555) อย่างไรก็ตาม มาตรา 7 วรรคหนึ่ง ยังคงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาถึงทั้งปัญหาอันเกิดจากถ้อยคำที่ปรากฏในบทบัญญัติเอง และปัญหาในเชิงการบังคับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติเรื่อง “การร้องสอด” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งจะแสดงให้เห็นต่อไป

อนึ่ง หากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้อง ไม่ใช่สิทธิขอให้ศาลเรียกฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบเข้ามาเป็นคู่ความในคดี ศาลต้องพิพากษายกฟ้อง และในกรณีเช่นนี้ ผู้เสียหายย่อมต้องทวนกลับไปฟ้องฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบเป็นคดีใหม่ แต่สิทธิเรียกร้องของผู้เสียหายอาจขาดอายุความเสียแล้วหรือจนจะขาดอายุความ³¹ กฎหมายจึงให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปอีกหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด (มาตรา 7 วรรคสอง)

เพราะว่าเจ้าหน้าที่ (จงใจ-ผู้เขียน) ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐก็รับผิดชอบคนเดียว แต่ถ้าหากว่าหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบไปแล้วและมาเล็งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของตัว (จงใจ-ผู้เขียน) ใช้อำนาจโดยตำแหน่งโดยมิชอบหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เขาก็สามารถไปใช้สิทธิไล่เบียดเอาที่หลังตามมาตรา 8 ส่วนกรณีตามมาตรา 6 ที่บอกว่าห้ามฟ้องหน่วยงานของรัฐ กรณีที่ผมเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย เป็นข้าราชการ... ผมไปทวงหน้าเขาถือว่าทำในชีวิตส่วนตัวอย่างนี้ฟ้องรัฐไม่ได้เด็ดขาด ผมเข้าใจว่าอย่างนั้น เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการจะให้ผู้เสียหายได้ค่าเสียหาย มีโอกาสได้ค่าเสียหายมากที่สุด”, “...เจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นอย่างนั้น... เพื่อที่จะให้ผู้เสียหายเขาได้มีโอกาสได้รับค่าเสียหาย ไปฟ้องเจ้าหน้าที่เสมอ ๆ เขาล้มละลายแล้ว พอหน่วยงานของรัฐจ่ายซึ่งมีเงินจ่ายแน่นอนเสร็จเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะไปไล่เบียดเอาจากเจ้าหน้าที่ของตัว. คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณารูปแบบการปกครอง, รายงานการประชุม ครั้งที่ 13 (7 กุมภาพันธ์ 2539) ครุณี 2/5-2/6, 2/8-2/9.

³⁰ สำหรับขั้นตอนการปฏิบัติอันเป็นรายละเอียดนั้น เมื่อเกิดกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า จะต้องมีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด” ขึ้นพิจารณา (ข้อ 35) ถ้าปรากฏว่าเจ้าหน้าที่กระทำความผิดนอกการปฏิบัติหน้าที่ให้ดำเนินการเรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดี (ข้อ 36) ตรงกันข้าม ถ้าผลการพิจารณาได้ความว่า เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่หากได้มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีก่อนแล้วหรือผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลก่อนแล้ว ให้แถลงต่อศาลเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี (ข้อ 37); ดูประกอบ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 618/2543 เรื่ององค์การสะพานปลาขอหรือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.

³¹ สติย เล็งไธสง, ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ (วิญญูชน 2540) 26; ตามมาตรา 193/14 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้อายุความสะดุดหยุดลงเมื่อเจ้าหน้าที่ฟ้องคดีเพื่อให้ชำระหนี้

ในกรณีของการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายตามฟ้องแล้ว “ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” (มาตรา 8 วรรคหนึ่ง) การบัญญัติเช่นนี้สะท้อนให้เห็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ไม่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ (การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดา) กล่าวให้ชัดคือ ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง หากเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นคือผู้ที่ “ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน” ในชั้นปลาย เพราะอาจถูกหน่วยงานของรัฐไล่เบี้ยได้นั่นเอง ตรงกันข้ามหากเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดาแล้ว หน่วยงานของรัฐคือผู้ที่ “ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน” ในชั้นปลาย เนื่องจากไม่สามารถไล่เบี้ยเอาค่าสินไหมทดแทนที่จ่ายให้แก่ผู้เสียหายไปคืนจากเจ้าหน้าที่ได้

อย่างไรก็ตาม ในการเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเช่นว่านั้น ให้หน่วยงานของรัฐ “คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้” (มาตรา 8 วรรคสอง) และหากปรากฏว่า “การละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมให้ทุกส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย” (มาตรา 8 วรรคสาม)³² ประการสำคัญคือ หากการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันกระทำแล้ว “มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น” (มาตรา 8 วรรคสี่) ทั้งนี้ หลักลูกหนี้ร่วมในกฎหมายเอกชนมีวัตถุประสงค์มุ่งจะชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้เสียหายในกรณีบุคคลหลายคนร่วมกันกระทำความผิดเป็นสำคัญ ลักษณะเช่นนี้จึงแตกต่างกับการฟ้องไล่เบี้ยโดยรัฐซึ่งสมควรมีระบบแบ่งแยกให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดชอบในส่วนของตนโดยตรง การที่รัฐไม่อาจฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่คนใด

แต่การฟ้องคดีเช่นว่านั้นจะเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลงได้ต่อเมื่อในที่สุดเจ้าหน้าที่เป็นผู้เป็นโจทก์ (หรือผู้ฟ้องคดี) เท่านั้น ตรงกันข้าม หากโจทก์แพคดีโดยศาล มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้อง ย่อมไม่เป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลงและให้ถือว่าอายุความไม่เคยสะดุดหยุดลงเลย ทั้งนี้ ตามมาตรา 193/17 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. กำชัย จงจักรพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ (พิมพ์ครั้งที่ 5, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2545) 188-193.

³² ตัวอย่าง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 505/2556 แม้หัวหน้างานอาคารสถานที่ ผู้ฟ้องคดี จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เนื่องจากมิได้ควบคุมดูแลการจัดเก็บและตรวจสอบความถูกต้องของการรับส่งเงิน อันเป็นหน้าที่โดยตรงของผู้บังคับบัญชา เป็นเหตุให้ นาง อ. ลูกจ้างชั่วคราวซึ่งทำหน้าที่เก็บเงินค่าที่พักเรือนรับรองของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ กระทำการทุจริตโดยการไม่นำส่งเงินค่าที่พักแก่มหาวิทยาลัย แต่เมื่อเหตุแห่งการทุจริตเกิดจากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ปรับลดอัตราค่าจ้างทำให้ไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการเงินโดยตรง ผู้ฟ้องคดี จึงต้องมอบหมายให้นาง อ. ซึ่งเป็นเพียงลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งพนักงานรับโทรศัพท์ เป็นผู้ทำหน้าที่เก็บเงินค่าที่พักและออกใบเสร็จเรียกเก็บเงินจากผู้เข้าพักในเรือนรับรองของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ ระบบการบริหารงานเกี่ยวกับการเงินก็มีความบกพร่อง เพราะปล่อยให้มีการรับส่งเงินโดยเจ้าหน้าที่ระดับผู้ปฏิบัติงานโดยปราศจากการตรวจสอบของผู้บังคับบัญชาและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบภายในโดยตรง การละเมิดจึงมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐและระบบการดำเนินงานส่วนรวมตามนัยมาตรา 8 วรรคสาม เห็นควรหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกในอัตราร้อยละ 50 ของความเสียหายทั้งหมด โดยให้ตกเป็นพับแก่ทางราชการ.

คนหนึ่งได้ เพราะมีทรัพย์สินไม่เพียงพอก็เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นโดยเฉพาะเท่านั้น³³ จึงแสดงให้เห็นว่า กฎหมายมิได้มุ่งหมายแต่เพียงจะให้หน่วยงานของรัฐได้รับค่าสินไหมทดแทนครบถ้วนโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อเจ้าหน้าที่แต่ละคนแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 10/2552)

อนึ่ง หลักเกณฑ์ตามมาตรา 8 ที่อธิบายมาข้างต้น กฎหมายยังกำหนดให้นำไปใช้กับกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยโดยอนุโลม (มาตรา 10 วรรคหนึ่ง)

สำหรับการกระทำความผิดนอกการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เกิดเหตุละเมิดเกิดขึ้นในการดำเนินชีวิตส่วนตัวของเจ้าหน้าที่โดยแท้ หรือเหตุละเมิดเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่กระทำด้วยเจตนาส่วนตัวก็ตาม เห็นได้ว่าล้วนแต่เป็นเรื่อง “ส่วนตัว” ของเจ้าหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐไม่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ประการใด เพราะฉะนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามฟ้องแล้ว ค่าสินไหมทดแทนเช่นนั้นย่อมตกเป็นพับแก่เจ้าหน้าที่ โดยไม่มีประเด็นเรื่องการไล่เบี้ยให้ต้องพิจารณาในกรณีเช่นนี้

2.2.2 การคุ้มครองบุคคลภายนอกผู้เสียหาย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของระบบความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คือ หนทางเดียวที่บุคคลภายนอกผู้เสียหายจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน คือ การฟ้องคดีต่อศาล อันเสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ด้วยเจตนารมณ์ที่มุ่งเยียวยาความเสียหายที่บุคคลภายนอกได้รับการกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่³⁴ กฎหมายจึงบัญญัติเรื่อง “การใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง”³⁵ ขึ้นมาเป็นอีกช่องทางหนึ่งสำหรับเรียกค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ โดยถือเป็นช่องทางคู่ขนานกันไปกับ “การฟ้อง” หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่เป็นคดีต่อศาลตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง

มาตรา 11 วรรคหนึ่ง บัญญัติถึงวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครองว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนก็ได้...” อันที่จริงการเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอยู่แล้ว³⁶ โดยก่อนหน้านี้ในทางปฏิบัติ ผู้เสียหายก็มักจะมอบหมายให้ทนายความมีหนังสือบอกกล่าวทวงถามให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน เมื่อไม่เป็นผลจึงฟ้องคดี³⁷ อย่างไรก็ตาม การบอกกล่าวทวงถามกับการยื่น

³³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ‘การพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองของไทย’ (2535) 11 วารสารกฎหมายปกครอง 569, 593.

³⁴ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 603/2551 เรื่อง ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในขณะที่มีคดีอยู่ในระหว่างการศึกษาของศาลยุติธรรม.

³⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (เชิงอรรถ 7) 380.

³⁶ เพ็ง เพ็งนิติ (เชิงอรรถ 12) 576.

³⁷ ศักดิ์ สอนงชาติ (เชิงอรรถ 20) 275.

คำขอตามมาตรา 11 ย่อมแตกต่างกัน เพราะการบอกกล่าวทวงถามไม่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาค่าสินไหมทดแทนให้ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงไม่พิจารณาและปล่อยให้ผู้เสียหายไปใช้สิทธิฟ้องร้องทางศาลทุกกรณี³⁸ แต่ในการยื่นคำขอตามมาตรา 11 นั้น “หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า” (มาตรา 11 วรรคหนึ่ง) กล่าวคือ จะต้อง “พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้น จะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบ... และรัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน” (มาตรา 11 วรรคสอง)

พึงเข้าใจว่าการใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครองตามมาตรา 11 นี้ เป็น “สิทธิทางเลือก” ที่ผู้เสียหายจะใช้หรือไม่ก็ได้ โดยผู้เสียหายอาจไม่ยื่นคำขอแต่ใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลเลยก็ได้เช่นกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครองตามมาตรา 11 ไม่ได้เป็นขั้นตอนหรือวิธีการตามกฎหมายที่ผู้เสียหายถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติก่อนการยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐ เป็นคดีละเมิดแต่อย่างใด³⁹

3. หลักกฎหมายเกี่ยวกับ “การร้องสอด”⁴⁰

โดยหลักแล้ว คู่ความและผู้กระทำการแทนคู่ความเท่านั้นที่มีอำนาจดำเนินคดีในศาลได้ อย่างไรก็ตาม ขณะที่คดียังอยู่ในระหว่างพิจารณา อาจมีกรณีที่บุคคลภายนอก “ร้องสอด” เข้ามามีส่วนร่วมในคดี ด้วยเหตุที่ผลของคดีดังกล่าวอาจเกิดขึ้นกับตน⁴¹

3.1 แนวคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับการร้องสอด

การร้องสอด (interpleading) คือ การเข้ามามีส่วนร่วมของบุคคลภายนอกในการจัดการกับ “วัตถุแห่งการพิพาท”⁴² ของผู้อื่น นับเป็นการกระทำเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องทางคดี โดยผู้ซึ่งควรเข้ามามีส่วนร่วมในคดีแต่ไม่มีโอกาสได้เข้ามา อาจยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อร้องสอดเข้ามาได้ หรือตรงกันข้าม บุคคลที่ควรเข้ามาในคดีแต่ไม่ยอมเข้ามา คู่ความก็อาจขอให้ศาลหมายเรียกผู้นั้นให้ร้องสอดเข้ามาได้เช่นเดียวกัน⁴³ อนึ่ง กฎหมายของบางประเทศ ได้แยกความแตกต่างระหว่างคู่ความและผู้ร้องสอด

³⁸ เพ็ง เพ็งนิติ (เชิงอรรถ 12) 576.

³⁹ อานนท์ มาเภา, พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ฉบับอ้างอิง (วิญญูชน 2561) 44.

⁴⁰ เนื่องจากข้อกฎหมายเกี่ยวกับการร้องสอดประกอบด้วยรายละเอียดอันสลับซับซ้อนจำนวนมาก ในที่นี้จึงเลือกกล่าวถึงเฉพาะหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิร้องสอดและผู้มีหน้าที่ต้องเข้ามาในคดีโดยการร้องสอดที่ปรากฏอยู่ในการร้องสอดแต่ละประเภทเท่านั้น ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะใช้ประกอบการวิเคราะห์เนื้อหาของมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในหัวข้อถัดไป.

⁴¹ คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาคการดำเนินคดี (วิญญูชน 2548) 137.

⁴² ในทางวิชาการ “วัตถุแห่งการพิพาท” (Streitgegenstand) หมายถึง เรื่องราวหรือเหตุการณ์ที่ทำให้เกิดการโต้แย้งกันระหว่างคู่ความในคดี. เพ็งอ้าง 236-237.

⁴³ เพ็งอ้าง 138.

ออกจากกัน โดยผู้ร้องสอดเป็นเพียงบุคคลที่เข้าร่วมในระหว่างการดำเนินคดี มีสิทธิในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเฉพาะบางขั้นตอน และมิได้รับการปฏิบัติในฐานะเช่นเดียวกับคู่ความเดิม ในขณะที่กฎหมายของบางประเทศก็ให้สิทธิแก่ผู้ร้องสอดเสมือนหนึ่งคู่ความเดิมทุกประการ เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติเรื่องนี้ในระบบกฎหมายไทยแล้ว เห็นว่าน่าจะจัดอยู่ในกลุ่มที่ผู้ร้องสอดได้รับการปฏิบัติในฐานะเช่นเดียวกับคู่ความเดิม⁴⁴ ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้

3.2 บทบัญญัติเรื่องการร้องสอดในกฎหมายวิธีพิจารณาความ

ในประเทศที่ใช้ “ระบบศาลคู่” เช่นประเทศไทยนั้น การร้องสอดเกิดขึ้นได้ทั้งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ดังปรากฏบทบัญญัติเรื่องนี้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลทั้งสอง ซึ่งในที่นี้ขอยกมาอธิบายโดยสังเขป คือ

3.2.1 กฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรมตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

หลักเกณฑ์เรื่องการร้องสอดได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁴⁵ เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติดังกล่าวแล้ว พบว่าอาจจำแนกการร้องสอดออกได้เป็นสองลักษณะ คือ

⁴⁴ วรณชัย บุญบำรุง ธนภฤต วรณชชากุล และสิริพันธ์ พลรบ, หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1 (พิมพ์ครั้งที่ 3, วิทยุชน 2556) 223.

⁴⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57 บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่ความอาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ด้วยการร้องสอด (1) ด้วยความสมัครใจเองเพราะเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อให้ได้รับความรับรองคุ้มครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณา หรือเมื่อตนมีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวเนื่องด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีนั้น

(2) ด้วยความสมัครใจเองเพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้นโดยยื่นคำร้องขอต่อศาลไม่ว่าเวลาใด ๆ ก่อนมีคำพิพากษา ขออนุญาตเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วม หรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียทีเดียวโดยได้รับความยินยอมของคู่ความฝ่ายนั้น แต่ว่าแม้ศาลจะได้อนุญาตให้เข้าแทนที่กันได้ก็ตาม คู่ความฝ่ายนั้นจำต้องผูกพันตนโดยคำพิพากษาของศาลทุกประการเสมือนหนึ่งว่าได้มีการเข้าแทนที่กันแล้ว

(3) ด้วยถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดี (ก) ตามคำขอของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำเป็นคำร้องแสดงเหตุว่าตนอาจฟ้องหรือถูกคู่ความเข่นว่านั้นฟ้องตนได้ เพื่อการใช้สิทธิไล่เบียด หรือเพื่อใช้ค่าทดแทน ถ้าหากศาลพิจารณาให้คู่ความเข่นว่านั้นแพ้คดี หรือ (ข) โดยคำสั่งของศาลเมื่อศาลนั้นเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ ในกรณีที่กฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีดังกล่าว แล้วให้เรียกด้วยวิธียื่นคำร้องเพื่อให้หมายเรียกพร้อมกับคำฟ้องหรือคำให้การ หรือในเวลาใด ๆ ต่อมาก่อนมีคำพิพากษาโดยได้รับอนุญาตจากศาล เมื่อศาลเป็นที่พอใจว่าคำร้องนั้นไม่อาจยื่นก่อนนั้นได้

การสั่งหมายเรียกบุคคลภายนอกตามอนุมาตรานี้ต้องมีสำเนาคำขอ หรือคำสั่งของศาล แล้วแต่กรณี และคำฟ้องตั้งต้นคดีนั้นแนบไปด้วย

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้ไม่ตัดสิทธิของเจ้าหน้าที่ ในอันที่จะใช้สิทธิเรียกร้องของลูกหนี้และที่จะเรียกลูกหนี้ให้เข้ามาในคดีตั้งที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.



3.2.1.1 การร้องสอดด้วยความสมัครใจเอง

• มาตรา 57 (1) คือ การร้องสอดเข้ามาด้วยความสมัครใจ เพื่อยังให้ได้รับความรับรองคุ้มครอง หรือบังคับตามสิทธิ เป็นเรื่องที่ผู้ร้องสอดอาศัยสิทธิของตนเองเข้ามาเพื่อรักษา สิทธิประโยชน์ หรือทรัพย์สินของตนจากการที่โจทก์จำเลยพิพาทกัน⁴⁶ โดยมิได้เกี่ยวกับสิทธิของโจทก์หรือจำเลยเดิม⁴⁷ กล่าวคือ ผู้ร้องสอดมิได้มุ่งประสงค์จะเข้าร่วมกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่ประสงค์จะเข้ามาเป็น “คู่ความฝ่ายที่สาม” นั่นเอง คำร้องสอดตามมาตรา 57 (1) จึงอาจมีลักษณะเป็นปฏิปักษ์กับคู่ความเดิม⁴⁸ และไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากคู่ความเดิมแต่อย่างใด⁴⁹ การร้องสอดตามมาตรานี้อาจกระทำได้สองระยะคือ⁵⁰

ระยะแรก ร้องขอเข้าไปในขณะที่คดียังอยู่ระหว่างพิจารณาของศาลชั้นต้น⁵¹

ตัวอย่าง บริษัท ก. ได้ทำสัญญาว่าจ้างบริษัท ข. ให้ก่อสร้างท่าเทียบเรือ ต่อมาเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เข้าตรวจค้นในพื้นที่โครงการก่อสร้าง โดยจับกุมคนงานที่กำลังปฏิบัติงาน แจ้งข้อหาพร้อมทั้งทำการยึดอายัดเครื่องมือและเครื่องจักรที่ใช้ในการก่อสร้างของบริษัท ข. บริษัท ก. เห็นว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำโดยไม่มีสิทธิและอำนาจตามกฎหมาย เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่ตรวจสอบสิทธิในการดำเนินการก่อสร้างว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ บริษัท ก. จึงเป็นโจทก์ฟ้องกรมตำรวจและเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้กระทำเป็นจำเลย⁵² ให้ร่วมกันรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนฐานละเมิด ระหว่างพิจารณาบริษัท ข. ได้ยื่นคำร้องอ้างว่า ตนเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับค่าสินไหม

⁴⁶ สมชัย ทิฆมาตุมการ, *สัมมนากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1* (พลสยาม พรินต์ 2558) 173.

⁴⁷ สหรัฐ กิติ ศุภการ, *หลักและคำพิพากษา กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง* (บริษัท สไมล์ สยาม พรินต์ จำกัด 2567) 108.

⁴⁸ คำร้องสอดตามมาตรา 57 (1) บางกรณีเป็นการพิพาทกับโจทก์ หรือพิพาทกับจำเลย หรือพิพาทกับทั้งโจทก์และจำเลยก็ได้ ฐานะในคดีของผู้ร้องสอดซึ่งเป็นคู่ความฝ่ายที่สามจึงต้องพิจารณาจากเนื้อหาของคำร้องสอดเป็นสำคัญว่ามีลักษณะเช่นใด เช่น ถ้าเนื้อหาของคำร้องสอดเป็นการยก “ข้ออ้าง” อันมีต่อโจทก์หรือทั้งโจทก์และจำเลยเพื่อบังคับตามสิทธิของตน ผู้ร้องสอดย่อมมีฐานะเป็นโจทก์ ส่วนโจทก์และจำเลยเดิมตามมีฐานะเป็นจำเลยด้วยกันทั้งคู่ ตรงกันข้ามถ้าเนื้อหาของคำร้องสอดเป็นการยก “ข้อต่อสู้” เพื่อให้ตนไม่ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์แล้ว ผู้ร้องสอดย่อมมีฐานะเป็นจำเลยในคดี เป็นต้น. ไพโรจน์ วายุภาพ, *คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 บททั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 6, บริษัท กรุงสยาม พับลิชชิง จำกัด 2563) 363-365.

⁴⁹ คณิต ณ นคร (เชิงอรรถ 41) 139.

⁵⁰ หลวงจางูญเนติศาสตร์, *คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง* (พิมพ์ครั้งที่ 3, วิญญูชน 2553) 47.

⁵¹ การยื่นคำร้องสอดต้องทำในระหว่างพิจารณาของศาลชั้นต้น ไม่อาจดำเนินการในชั้นอุทธรณ์หรือชั้นฎีกาได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 810-811/2547) แม้ถ้อยบัญญัติในมาตรา 57 จะมีได้จำกัดไว้เช่นนั้น แต่เหตุผลของเรื่องคือในการพิจารณาของศาลสูง ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่จะนำเสนอต่อศาลต้องเป็นข้อที่โต้แย้งกันมาแล้วโดยชอบในศาลชั้นต้น (มาตรา 225 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง) หากยอมให้มีการร้องสอดในศาลสูงได้ก็เท่ากับยอมให้มีการตั้งประเด็นในข้อที่มีโต้แย้งกันมาแล้วในศาลชั้นต้นนั่นเอง. จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย, *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง* (พิมพ์ครั้งที่ 11, นิติธรรม 2553) 66.

⁵² จากการสืบค้นพบว่าเหตุละเมิดตามข้อเท็จจริงเกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2537 และมีการฟ้องคดีต่อศาลในปีเดียวกัน จึงเป็นกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดขึ้นก่อนวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผล ใช้บังคับ (มาตรา 2) ความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้ย่อมตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น โจทก์จึงฟ้องหน่วยงานของรัฐคือกรมตำรวจ และเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งถือเป็น “ผู้แทน” ของกรมฯ ให้ร่วมกันรับผิดชอบได้ตามนัยมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์; ดูประกอบ คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีหมายเลขแดงที่ 5178/2541.

ทดแทนโดยตรงจากจำเลยทั้งสอง แต่บริษัท ก. โจทก์ กลับนำสิทธิของตนมายื่นฟ้องต่อศาลโดยมิได้รับความยินยอมจากตนแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ บริษัท ข. จึงจำเป็นต้องร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สามเพื่อขอให้บังคับจำเลยใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ร้องสอด

ข้ออ้างของบริษัท ข. ผู้ร้องสอดนี้ มีสภาพแห่งข้อหาเช่นเดียวกับคำฟ้องของโจทก์ ดังนั้นจึงเป็นการที่ผู้ร้องสอดอ้างว่า การกระทำของจำเลยและโจทก์เป็นการโต้แย้งสิทธิของตน ถือเป็นกรณีจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คู่ครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ ตามมาตรา 57 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงชอบที่จะร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความในคดีนี้ได้ (เทียบคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4344/2541)

ตัวอย่าง นายแดงเป็นลูกจ้างของนายดำ ได้ขับรถยนต์บรรทุกของนายดำไปในทางที่จ้ง ด้วยความประมาททำให้เกิดเหตุเฉี่ยวชนนายหนึ่งถึงแก่ความตาย นางสงกริยาของนายหนึ่งจึงเป็นโจทก์ฟ้องนายแดงและนายดำเป็นจำเลย ให้ร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนฐานละเมิดในส่วนของการขาดไร้อุปการะ ระหว่างพิจารณานายสามและนางสี่ บิดามารดาของนายหนึ่งได้ยื่นคำร้องต่อศาลว่า เหตุละเมิดทำให้ทั้งสองต้อง ขาดไร้อุปการะเช่นเดียวกัน จึงขอให้ศาลพิพากษาให้ได้รับค่าขาดไร้อุปการะดังที่นางสองโจทก์เรียกร้องด้วย

คำร้องสอดข้างต้นเป็นไปเพื่อยังให้ได้รับความรับรองหรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่เป็นการร้องสอดตามมาตรา 57 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มีผลเท่ากับนายสามและนางสี่ ผู้ร้องสอดได้ฟ้องจำเลยทั้งสองเป็นคดีเรื่องใหม่ โดยมีได้อาศัยสิทธิของโจทก์แต่ประการใด แม้ผู้ร้องสอดจะกล่าว ในท้ายคำร้องสอดว่า ขอให้พิพากษาให้ตนมีสิทธิได้รับค่าขาดไร้อุปการะดังที่โจทก์เรียกร้อง ก็มีความหมายเพียงว่าผู้ร้องสอดเรียกค่าขาดไร้อุปการะจากจำเลยเท่ากับที่โจทก์เรียกร้องหาให้ผู้ร้องสอดไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าขาดไร้อุปการะในส่วนของตนแต่อย่างใดไม่ (เทียบคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 440/2559)

ระยะที่สอง ร้องขอในชั้นบังคับคดี คือ ระหว่างที่กำลังดำเนินการบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาปฏิบัติตามคำบังคับของศาล เพราะการบังคับคดีอาจกระทบถึงสิทธิของบุคคลภายนอก

ตัวอย่าง ศาลชั้นต้นพิพากษาและออกคำบังคับให้นาย a. จำเลยรื้อถอนบ้านออกไปจากที่ดินของนาย b. โจทก์ โดยให้นาย a. เกี้ยวข้องอีกต่อไป พร้อมทั้งให้นาย a. ใช้ค่าเสียหายแก่นาย b. เดือนละ 500 บาท นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะรื้อถอนแล้วเสร็จ ต่อมา นาง c. ผู้ร้องสอดยื่นคำร้องอ้างว่า ตนเป็นเจ้าของที่ดินพิพาท ได้ปลูกสร้างบ้านหนึ่งหลังบนที่ดินแปลงนี้โดยมีนาย a. อาศัยอยู่กับตนในบ้านหลังดังกล่าวตลอดมา นาย b. โจทก์ในคดีนี้จึงไม่มีอำนาจฟ้องขับไล่และบังคับให้นาย a. จำเลยรื้อถอนบ้านออกไปจากที่ดินได้

หากนาย a. จำเลยต้องรื้อถอนบ้านออกไปตามคำบังคับ จะเป็นผลเสียหายแก่นาง c. ผู้ร้องสอดซึ่งเป็นเจ้าของบ้าน นาง c. จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีและถูกโต้แย้งสิทธิ ชอบที่จะร้องสอด เข้ามาในชั้นบังคับคดีตามมาตรา 57 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (เทียบคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3776/2534)



• มาตรา 57 (2) คือ การร้องสอดเข้ามาด้วยความสมัครใจเอง เพราะตนมีส่วนได้เสีย ตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น หมายถึง ผลของคดีตามกฎหมายจะเกี่ยวเนื่องไปถึงตน โดยจะต้องเป็นผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนหรือถูกบังคับตามคำพิพากษาในคดีโดยตรง⁵³ กรณีนี้เป็นเรื่องการขออนุญาตเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วม หรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยได้รับความยินยอมจากคู่ความฝ่ายนั้นด้วย ทั้งนี้ โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลไม่ว่าเวลาใด ๆ ก่อนมีคำพิพากษา

ตัวอย่าง นายแก้วลูกจ้างในร้านกาแฟของนายแหวน ขับรถไปส่งกาแฟให้แก่ลูกค้า ระหว่างทางด้วยความประมาทเลินเล่อ ทำให้รถที่นายแก้วขับชนนายเงินซึ่งยืนอยู่ริมถนนได้รับบาดเจ็บ นายเงิน จึงฟ้องให้นายแหวนผู้เป็นนายจ้างรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนฐานละเมิดตามมาตรา 425 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในกรณีที่นายแหวนแพ้คดีและต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่นายเงิน นายแหวนอาจไล่เบี่ยงให้นายแก้วผู้กระทำละเมิดชดใช้ได้ตามมาตรา 426 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นายแก้วจึงมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดี ชอบที่จะร้องสอดเข้ามาเป็นจำเลยร่วมตามมาตรา 57 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

3.2.1.2 การร้องสอดโดยกฎหมายเรียก ตามมาตรา 57 (3) ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้กว้างมาก โดยอาจเป็นกรณีที่ศาลหมายเรียกให้เข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม หรือให้เข้ามาเป็นโจทก์ร่วมหรือ จำเลยร่วม ทั้งนี้ สุดแล้วแต่รูปเรื่องในคดีนั้น ๆ⁵⁴ การร้องสอดโดยกฎหมายเรียกตามมาตรา 57 (3) แยกได้เป็น 2 กรณี คือ⁵⁵

• มาตรา 57 (3) (ก) คู่ความยื่นคำขอให้ศาลหมายเรียกเข้ามาในคดี โดยในคำขอต้องแสดงเหตุว่า ถ้าศาลพิพากษาให้ตนแพ้คดีแล้ว ตนอาจจะฟ้องบุคคลภายนอกหรือถูกบุคคลภายนอกฟ้องเพื่อการใช้สิทธิไล่เบี่ยงหรือใช้ค่าทดแทนได้

ตัวอย่าง นายโกเมนลูกจ้างในร้านขนมหวานของนางมรกต ขับรถไปส่งขนมหวานให้แก่ลูกค้า ระหว่างทางด้วยความประมาทเลินเล่อ ทำให้รถที่นายโกเมนขับชนนายวิฑูรย์ซึ่งยืนอยู่ริมถนนได้รับบาดเจ็บ นายวิฑูรย์จึงฟ้องให้นางมรกตผู้เป็นนายจ้างรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนฐานละเมิดตามมาตรา 425 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ถ้าศาลพิพากษาให้นางมรกตแพ้คดี นางมรกตย่อมไล่เบี่ยงให้นายโกเมนผู้กระทำละเมิดชดใช้ได้ตามมาตรา 426 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นางมรกตจึงชอบที่จะขอให้ศาลเรียกนายโกเมนเข้ามาเป็นจำเลยร่วมตามมาตรา 57 (3) (ก) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

• มาตรา 57 (3) (ข) ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี โดยอาจเป็นกรณีที่กฎหมายสารบัญญัติบังคับไว้เช่นนั้น⁵⁶ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1737 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง

⁵³ สหรัฐ กิติ ศุภการ (เชิงอรรถ 47) 115.

⁵⁴ พัทธน์ จักรางกูร, 'ร้องสอดเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม' (2515) 29 บทบัณฑิตย 390, 394. ด้วยเหตุนี้ การร้องสอดเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม จึงอาจเป็นกรณีเข้ามาด้วยความสมัครใจตามมาตรา 57 (1) หรือเข้ามาโดยกฎหมายเรียกตามมาตรา 57 (3) ก็ได้.

⁵⁵ จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย (เชิงอรรถ 51) 77.

⁵⁶ อุดม เพ็ญพุง, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ตอน 1 (พิมพ์ครั้งที่ 8, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2561) 668.

และพาณิชย์ว่า “เจ้าหนีกองมรดกจะบังคับสิทธิเรียกร้องต่อทายาทคนใดก็ได้ แต่ถ้ามีผู้จัดการมรดกให้เจ้าหนียุติเรียกร้องเข้ามาในคดีด้วย” เป็นต้น หรืออาจเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่าจำเป็นต้องเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

ตัวอย่าง นายชนุนลูกจ้างในร้านอาหารตามสั่งของนายกล้วย ขับรถไปส่งอาหารให้แก่ลูกค้า ระหว่างทางด้วยความประมาทเลินเล่อ ทำให้รถที่นายชนุนขับชนนายชมฟุ้งซึ่งยืนอยู่ริมถนนได้รับบาดเจ็บ นายชมฟุ้งฟ้องให้นายชนุนรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนฐานละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จริงอยู่ แม้ไม่มีกฎหมายบังคับให้นายกล้วยเข้ามาในคดี แต่ศาลเห็นว่า ตามกฎหมายแล้ว นายกล้วยผู้เป็นนายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบด้วยตามมาตรา 425 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงให้เรียกนายกล้วยเข้ามาเป็นจำเลยร่วมตามมาตรา 57 (3) (ข) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (เทียบคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 69/2566)

3.2.2 กฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลปกครองตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ “การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับ...การร้องสอด... ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” โดยข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 บัญญัติให้นำหลักเกณฑ์เรื่องการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับการดำเนินคดีในศาลปกครองด้วยโดยอนุโลม⁵⁷ ซึ่งหมายความว่านำมาใช้ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการของวิธีพิจารณาคดีปกครอง⁵⁸ อันเป็นคดีที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือ

⁵⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 78 บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม.

⁵⁸ วิริยา สาข่อฟ้า, ‘ปัญหาทางกฎหมายในการนำหลักการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครอง’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2559) 107; เช่น การร้องสอดตาม มาตรา 57 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในกรณีที่มีลักษณะเป็นการยก “ข้ออ้าง” ตั้งประเด็นข้อพิพาทขึ้นใหม่เสมือนเป็นคดีอีกเรื่องหนึ่ง เช่นนี้ในส่วนของคำร้องสอดจะต้องวิเคราะห์ทำนองเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล กล่าวคือ ต้องเป็นกรณีที่มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ร้องสอด อันเกิดจากการกระทำของโจทก์และ/หรือจำเลยในคดีนั้น ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง. ไพโรจน์ วายุภาพ (เชิงอรธ 48) 357; แต่การนำบทบัญญัติมาตรา 57 (1) มาปรับใช้ในคดีปกครอง ย่อมตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง... และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ด้วย ตัวอย่าง คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 865/2550 ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. ก่อสร้างอาคารในเขตพื้นที่ของเทศบาลเมืองเลย โดยได้รับใบอนุญาตก่อสร้างตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แล้ว ทั้งนี้ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส.



การดำเนินการกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 วรรคหนึ่ง) โดยคู่กรณีคือรัฐและเอกชนมีสถานะไม่เท่าเทียมกัน แตกต่างกับคดีแพ่งที่เป็นเรื่องข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน ที่โดยหลักแล้วคู่ความทั้งสองฝ่ายมีสถานะเท่าเทียมกันในการดำเนินคดี⁵⁹

ฉะนั้น เมื่อหลักเกณฑ์เรื่องการร้องสอดในกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลปกครองอนุโลมเอาหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ จึงอาจจำแนกการร้องสอดในคดีปกครองออกได้เป็นสองลักษณะเช่นเดียวกัน คือ

3.2.2.1 การร้องสอดด้วยความสมัครใจเอง

- ข้อ 78 ประกอบมาตรา 57 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ตัวอย่าง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ออกใบอนุญาตให้บริษัท มะยมบุรี จำกัด เจ้าของโครงการหมู่บ้านชวนชื่น ซึ่งเป็นหมู่บ้านจัดสรรแห่งหนึ่งในเขตบางเขน กรุงเทพมหานคร ทำการก่อสร้างสะพานข้ามคลองเชื่อมต่อกับถนนของหมู่บ้านเพื่อใช้เป็นเส้นทางลัดไปยังถนนสายหลัก ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ของกรุงเทพมหานครกำหนดว่า บริษัทฯ ผู้รับใบอนุญาตจะต้องยินยอมให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้สะพานดังกล่าวเป็นสะพานสาธารณะด้วย นายเทพไทยผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านชวนชื่นรายหนึ่งเห็นว่าการดำเนินการเช่นนี้ย่อมส่งผลให้มีบุคคลภายนอกสัญจรผ่านพื้นที่ของหมู่บ้านเป็นจำนวนมาก อันกระทบต่อความเป็นอยู่ส่วนตัวในเคหสถาน ตลอดจนความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตนเอง ทั้งนี้ ในการพิจารณาออกใบอนุญาตข้างต้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมิได้แจ้งให้นายเทพไทยและบรรดาผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านรายอื่นทราบและมีโอกาสโต้แย้งคัดค้านแต่อย่างใด นายเทพไทยจึงยื่นฟ้องผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต่อศาลเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกใบอนุญาตโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

ได้ทำสัญญาให้บริษัท อ. เช่าอาคารดังกล่าวเพื่อประกอบกิจการห้างสรรพสินค้า ต่อมานายกเทศมนตรีเมืองเลยในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคาร ได้ออกคำสั่งห้ามมิให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้พื้นที่ชั้นล่างของอาคาร โดยอ้างเหตุว่า การก่อสร้างไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด อันอาจทำให้เกิดอันตรายกับประชาชนที่เข้าไปใช้พื้นที่ได้ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. เห็นว่า คำสั่งของนายกเทศมนตรีเมืองเลยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ระหว่างพิจารณา บริษัท อ. ผู้เช่าอาคารได้ยื่นคำร้องต่อศาล อ้างว่า คำสั่งของนายกเทศมนตรีเมืองเลยทำให้ตนได้รับความเสียหาย ไม่อาจเข้าใช้พื้นที่อาคารตามสัญญาเช่าที่กำกับห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. ได้ จึงขอร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองและบังคับตามสิทธิที่ตนเองมีอยู่ โดยขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดได้เข้าใช้ประโยชน์ในอาคารที่เช่านั้น พิจารณาแล้วเห็นได้ว่า ผู้ร้องสอดย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์จากอาคารในฐานะผู้เช่า อย่างไรก็ตาม ในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าว ศาลต้องมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 72 ให้อยู่ ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่นคดีนี้ คำบังคับที่ศาลมีอำนาจกำหนดได้ย่อมเป็นไปตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันคือ “สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน” ดังนั้น การที่ผู้ร้องสอดขอให้ศาลมีคำสั่งให้ตนได้เข้าใช้ประโยชน์ในอาคารที่เช่า จึงเป็นคำขอให้ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ ผู้ร้องสอดจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลไม่อาจรับคำร้องสอดไว้พิจารณาได้.

⁵⁹ วรรณชัย บุญบำรุง ธนภฤต วรรณชชากุล และสิริพันธ์ พลรบ (เชิงอรรถ 44) 122.

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระหว่างพิจารณา บริษัท มะยมบุรี จำกัด ได้ยื่นคำร้องอ้างว่า ตนเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างสะพาน หากศาลสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตตามคำขอของนายเทพไทย ผู้ฟ้องคดี ย่อมกระทบสิทธิของตนที่ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างสะพานต่อไปได้ จึงขอร้องสอดเข้ามาในคดีนี้ โดยขอให้ศาลยกคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ตามคำร้องเป็นกรณีที่บริษัท มะยมบุรี จำกัด ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม เพื่อให้ได้รับความรับรอง คู่ครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ กล่าวคือ ดำเนินการก่อสร้างสะพานต่อไปให้แล้วเสร็จ จึงย่อมมีสิทธิร้องสอดเข้ามาในคดีนี้ด้วยความสมัครใจตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกอบมาตรา 57 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (เทียบคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 134/2548)

- ข้อ 78 ประกอบมาตรา 57 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ตัวอย่าง คณะกรรมการบริหารของสมาคมปาร์กน้ำ (กรุงเทพมหานคร) ได้ดำรงตำแหน่งจนครบวาระ ต่อมามีการจัดประชุมใหญ่สามัญประจำปีเพื่อเลือกคณะกรรมการบริหารชุดใหม่ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับของสมาคม และได้ดำเนินการยื่นคำขอจดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ทั้งชุดต่ออธิบดีกรมการปกครองในฐานะนายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานครแล้วปรากฏว่า อธิบดีกรมการปกครองตรวจสอบแล้วพบว่า กระบวนการจัดประชุมใหญ่สามัญเพื่อเลือกคณะกรรมการบริหารชุดใหม่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับสมาคม จึงมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสมาคมดังกล่าว นายประวิทย์ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ได้รับเลือกให้เป็นคณะกรรมการบริหารชุดใหม่ จึงยื่นฟ้องอธิบดีกรมการปกครองต่อศาล เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระหว่างพิจารณา สมาคมปาร์กน้ำ (กรุงเทพมหานคร) ได้ยื่นคำร้องอ้างว่าหากศาลสั่งให้เพิกถอนคำสั่งไม่รับจดทะเบียนและให้อธิบดีกรมการปกครองผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการตามคำขอท้ายฟ้องแล้ว อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของสมาคมได้ จึงขอร้องสอดเข้ามาในคดีนี้

ตามคำร้องแสดงให้เห็นว่า สมาคมปาร์กน้ำ (กรุงเทพมหานคร) มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดี จึงชอบที่จะร้องสอดเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วม ตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกอบมาตรา 57 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (เทียบคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1806/2559)

3.2.2.2 การร้องสอดโดยกฎหมายเรียก

- ศาลเห็นว่าจำเป็นต้องเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

ตัวอย่าง บริษัท ปาล์ม จำกัด ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินในที่พิพาทของตน ซึ่งตั้งอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ ในการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน นายยอดชายได้โต้แย้งคัดค้านต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่โดยอ้างว่า บริษัท ปาล์ม จำกัด นำรังวัดทับที่ดินพิพาทของนายยอดชายบางส่วน ทั้งนี้ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ได้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบการโต้แย้งสิทธิในที่ดินตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายที่ดินและภายหลังได้สั่งการให้ออกโฉนดที่ดินแก่บริษัท

ปาล์ม จำกัด ตามความประสงค์ นายยอดชายไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จึงยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดเชียงใหม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

โดยที่คดีนี้ นายยอดชายผู้ฟ้องคดี ฟ้องขอให้ศาลสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ที่สั่งการให้ออกโฉนดที่ดิน ย่อมมีผลกระทบต่อบริษัท ปาล์ม จำกัด ผู้ขอรังวัดออกโฉนดซึ่งเป็นบุคคลภายนอกคดีด้วย ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงเห็นสมควรมีคำสั่งเรียกบริษัท ปาล์ม จำกัด ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีเข้ามาเป็นผู้ร้องสอด ตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกอบมาตรา 57 (3) (ข) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (เทียบคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 351/2557)

ตัวอย่าง นายস্যันท์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงหนึ่ง ตั้งอยู่ที่จังหวัดสุพรรณบุรี ที่ดินของนายস্যันท์ถูกรถมทางหลวงเวนคืนบางส่วนเพื่อสร้างถนนสายเลี่ยงเมืองสุพรรณบุรี ทั้งนี้ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่นายস্যันท์จำนวน 1,500,000 บาท นายস্যันท์ไม่พอใจราคาดังกล่าว จึงยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม โดยขอค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ต่อมารัฐมนตรีฯ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์โดยเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่นายস্যันท์อีก 500,000 บาท รวมเป็นจำนวน 2,000,000 บาท แต่ นายস্যันท์ยังคงไม่พอใจในผลการพิจารณา จึงยื่นฟ้องกรมทางหลวงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การฟ้องคดีในกรณีนี้เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในการวินิจฉัยอุทธรณ์อันเป็นการกระทำทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิของนายস্যันท์ผู้ฟ้องคดี ศาลจึงมีคำสั่งเรียกรัฐมนตรีฯ เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมด้วย (เทียบคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 879/2547)⁶⁰

4. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากการศึกษาค้นคว้าตำราและบทความทางวิชาการว่าด้วยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รวมทั้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ตลอดจนความเห็น

⁶⁰ แม้ในเนื้อหาของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้ จะมีได้ระบุบทมาตราซึ่งเป็น “แหล่งที่มาแห่งอำนาจ” ที่ศาลใช้ในการเรียกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วม แต่อนุมานได้ว่า เป็นกรณีที่ศาลใช้อำนาจตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกอบมาตรา 57 (3) (ข) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั่นเอง.

ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ได้วินิจฉัยหรือให้ความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับมาตรา 7 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ส่วนวิธีสบัญญัติ⁶¹ ตามกฎหมายฉบับนี้แล้วพบว่า บทบัญญัติมาตรา 7 วรรคหนึ่ง ยังคงมีปัญหาบางประการที่สมควรพิจารณาให้ข้อสรุป โดยสามารถแยกนำเสนอได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้

4.1 ปัญหาจากถ้อยคำในบทบัญญัติ : “ต้องร่วมรับผิดชอบ” ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น กรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจะฟ้องทั้งเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐเป็นจำเลยร่วมไปพร้อมกันเสมอ ทั้งนี้ เพื่อความมั่นใจในการได้รับชำระหนี้ของตน กฎหมายฉบับนี้ซึ่งมุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่แล้วก่อความเสียหายแก่เอกชนมิให้ต้องถูกดำเนินคดีในชั้นศาล จึงบัญญัติหลักเกณฑ์ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง⁶² ซึ่งสรุปได้ว่า ถ้าการกระทำความผิดเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบโดยตรง ห้ามมิให้ฟ้องเจ้าหน้าที่ โดยเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานสามารถไล่เบี้ยคืนจากเจ้าหน้าที่ได้ตามมาตรา 8 (ซึ่งไล่เบี้ยได้เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น) นั้นหมายความว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายประสงค์จะให้รัฐเข้าไปปรับผลที่เกิดขึ้นแทนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ ต้องถูกฟ้องคดีแทนเจ้าหน้าที่ ตรงกันข้าม หากการกระทำความผิดเกิดขึ้นนอกการปฏิบัติหน้าที่ ผลย่อมเป็นไปตามมาตรา 6⁶³ คือเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องถูกฟ้องให้รับผิดชอบโดยตรง และห้ามมิให้ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น หน้าที่ (function) ของมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 6 จึงได้แก่ การชี้ว่าในเหตุละเมิดที่เกิดขึ้นใครคือผู้ที่จะต้องรับผิดชอบ โดยการถูกผู้เสียหายฟ้องให้ชดเชยสินไหมทดแทนนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณามาตรา 7 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี” แล้ว คำว่า “ต้องร่วมรับผิดชอบ” ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่งข้างต้น กลับชวนให้สงสัยว่า ถ้อยคำบัญญัตินี้ดังกล่าวมุ่งหมายถึงกรณีใด เนื่องจากเมื่อพิจารณา

⁶¹ ชาญชัย แสงศักดิ์ (เชิงอรรถ 28) 129, 188-190.

⁶² พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้.

⁶³ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6 ถ้าการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้.

ตามโครงสร้างความรับผิดในกฎหมาย ละเมิดที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และละเมิดที่เกิดจากการกระทำนอกการปฏิบัติหน้าที่ เป็น “ความผิดที่ตัดกัน” คือ หากวินิจฉัยว่าเป็นละเมิดที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 5 วรรคหนึ่ง) เสียแล้วย่อมไม่อาจเป็นละเมิดที่เกิดจากการกระทำนอกการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ (มาตรา 6) ในคราวเดียวกันได้ และกลับกันฉันใดฉันนั้น ด้วยเหตุนี้ ผู้เสียหายจึงต้องระบุในคำฟ้องให้ชัดเจนว่า เหตุละเมิดที่ตนประสงค์จะฟ้องร้องเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือนอกการปฏิบัติหน้าที่ จะบรรยายฟ้องทั้งสองกรณีรวมกันมาไม่ได้เพราะจะขัดกันเองในตัว ดังที่ได้อธิบายในข้อ 2.2.1 เพราะฉะนั้น จึงไม่อาจมีกรณีทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ “ต้องร่วมรับผิด” กล่าวคือ ถูกฟ้องเป็นคดีร่วมกันได้

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติที่มีลักษณะอย่างมาตรา 7 วรรคหนึ่ง ปรากฏตั้งแต่ในชั้นของการเริ่มจัดทำร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. เป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2535⁶⁴ จึงสมควรกล่าวถึงร่างฉบับดังกล่าวเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ในเบื้องต้น หลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ มีการแบ่งแยกระหว่างการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และการกระทำละเมิดนอกการปฏิบัติหน้าที่ออกจากกัน ซึ่งการแบ่งแยกเช่นนี้ย่อมทำให้ทราบว่า ผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน (ร่างมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และร่างมาตรา 6)⁶⁵ และสำหรับเหตุละเมิดที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่นั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิไต่เบี่ยเอาค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนจากเจ้าหน้าที่ได้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (ร่างมาตรา 7)⁶⁶

ที่น่าสนใจคือ ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดเกี่ยวกับ “ความผิดแบบผสม” ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ไว้อีกด้วย ดังปรากฏตามร่างมาตรา 8 ว่า “ถ้าการละเมิดเกิดจากกรณี

⁶⁴ หนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร 0601/135 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. (22 มกราคม 2535).

⁶⁵ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... มาตรา 5 วรรคหนึ่ง หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

⁶⁶ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... มาตรา 7 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 5 ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความ จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง...

หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 และกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวตามมาตรา 6 ผลสมกัน หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ต้องร่วมกันรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดดังกล่าว และถ้าฝ่ายใดได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่อีกฝ่ายหนึ่งต้องรับผิดชอบให้แก่บุคคลภายนอกไปเท่าใดก็ชอบที่จะได้ชดใช้จากอีกฝ่ายหนึ่ง” เมื่อพิจารณาจากถ้อยบัญญัติแล้ว ความผิดแบบผสมในที่นี้คงมุ่งหมายถึงกรณีที่ทะเลาะเมื่อดังกล่าว เกิดจากทั้งการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำนอกการปฏิบัติหน้าที่ที่ประกอบกัน ซึ่งผู้เสียหายย่อมมีสิทธิฟ้องทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ และทั้งสองต้องร่วมกันเฉลี่ยความรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดตามส่วนของตน⁶⁷

ด้วยโครงสร้างความรับผิดชอบที่เลื้อยมาเช่นนี้เอง ในร่างมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (เทียบได้กับมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีเนื้อความทำนองเดียวกัน) จึงบัญญัติว่า “ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐนั้นเข้ามาเป็นจำเลยร่วมในคดี เพื่อศาลจะได้พิพากษาระหว่างผู้เป็นคู่กรณีทั้งหลายรวมเป็นคดีเดียวกัน” ซึ่งน่าจะเป็นการบัญญัติให้รับกับร่างมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ร่างมาตรา 6 และร่างมาตรา 8 ที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการฟ้องร้องคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ ทั้งกรณีที่จะต้องฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และกรณีที่ต้องฟ้องทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ร่วมกันในความผิดแบบผสม

อย่างไรก็ตาม ข้อความคิดว่าด้วยความผิดแบบผสมข้างต้น กลับไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่อย่างใด⁶⁸ จึงกล่าวได้ว่าตามหลักเกณฑ์ในกฎหมาย

⁶⁷ สำหรับความผิดแบบผสมตามร่างมาตรา 8 นี้ สันนิษฐานว่า ผู้ร่างน่าจะได้รับอิทธิพลมาจากมโนทัศน์ว่าด้วยความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “ความผิดรวม” (cumul des fautes) อันเป็นกรณีที่ความเสียหายเกิดจากการกระทำซึ่งเป็นความผิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงาน (รัฐ) ประกอบกัน; ทั้งนี้ กฎหมายฝรั่งเศสเป็นหนึ่งในบรรดากฎหมายของนานอารยประเทศที่มีการศึกษาค้นคว้าเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการยกร่าง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เชิงอรธ 11) 38.7-38.8; ความผิดรวมเช่นนี้ปรากฏในบรรทัดฐานคดี Anguet (C.E. 3 février 1911, S. 1911 III 137) ข้อเท็จจริงคือ นาย A. ถูกพนักงานไปรษณีย์ทำร้ายร่างกาย (ความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่) ในขณะที่กำลังวิ่งออกจากอาคารที่ทำการไปรษณีย์ซึ่งปิดก่อนเวลาที่กำหนด ผ่านประตูทางออกฉุกเฉินที่ไม่ได้อยู่ในสภาพใช้การได้ดี (ความผิดของหน่วยงาน) สภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) เห็นว่า ความเสียหายแก่กายที่นาย A. ได้รับในกรณีนี้ เกิดจากความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่และความผิดของหน่วยงานประกอบกัน ดังนั้น ทั้งสองฝ่ายจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบ และภายใต้ “ความรับผิดชอบร่วมกัน” (cumul des responsabilités) นี้เอง นาย A. ผู้เสียหายมีสิทธิเลือกได้ว่าจะฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวที่ศาลยุติธรรม หรือจะฟ้องให้หน่วยงาน (รัฐ) รับผิดชอบที่ศาลปกครองก็ได้ และเมื่อฝ่ายใดได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว ย่อมสามารถฟ้องไล่เบี้ยจากอีกฝ่ายหนึ่งตามส่วนแห่งความผิดได้. วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2555) 126-127, 170-171.

⁶⁸ จากเอกสารราชการที่เกี่ยวข้องพบว่า บทบัญญัติว่าด้วยความผิดแบบผสมถูกตัดออกในชั้นการพิจารณาของ “คณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง” ซึ่งแต่งตั้งโดย “คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน” ในรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี โดยคณะอนุกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในงานปกครอง (คำสั่งที่ 7/2536 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2536). บันทึก ด่วนที่สุด ที่ นร 0601/1349 เรื่อง ขอเสนอผลการพิจารณาการร่างกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ

ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ละเมิดที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำการนอกการปฏิบัติหน้าที่ เป็นความผิดที่ตัดกันและย่อมไม่มีกรณีที่ทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ “ต้องร่วมรับผิดชอบ” กล่าวคือ ถูกฟ้องเป็นคดีร่วมกันได้ ดังอธิบายมาแล้ว⁶⁹ กระนั้น บทบัญญัติในมาตรา 7 วรรคหนึ่ง กลับยังคงคำว่า “ต้องร่วมรับผิดชอบ” ไว้ ทั้ง ๆ ที่ถ้อยคำดังกล่าวไม่รับกับโครงสร้างความรับผิดชอบตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 6⁷⁰

มาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงควรมีเนื้อความว่า “ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี” เช่นนี้ย่อมจะทำให้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 6 ที่กำหนดให้ละเมิดที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำการนอกการปฏิบัติหน้าที่เป็นความผิดที่ตัดกัน โดย

- หากผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐเนื่องจากเห็นว่าเหตุละเมิดเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา 5 วรรคหนึ่ง) แต่หน่วยงานของรัฐเห็นว่า เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ “ต้องรับผิดชอบ” เนื่องจากเหตุละเมิดดังกล่าวเกิดขึ้น นอกการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐย่อมอาศัยช่องทางตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง ขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ และ

- หากผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่เนื่องจากเห็นว่าเหตุละเมิดเกิดขึ้นนอกการปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา 6) แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่า เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐ “ต้องรับผิดชอบ” เนื่องจากเหตุละเมิดดังกล่าวเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ย่อมอาศัยช่องทางตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง ขอให้ศาลเรียกหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้เช่นกัน

อนึ่ง การกำหนดตัวจำเลยหรือผู้ถูกฟ้องคดีด้วยการวินิจฉัยให้ชัดเจนว่า เหตุละเมิดดังกล่าวเกิดขึ้นในหรือนอกการปฏิบัติหน้าที่ ปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ

สำหรับการดำเนินกิจกรรมในงานปกครอง (ร่างพระราชบัญญัติการพิจารณาเรื่องทางปกครอง พ.ศ.) (31 พฤษภาคม 2536). อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่า จากการสืบค้นไม่พบบันทึกรายงานการประชุมของคณะอนุกรรมการฯ ในการพิจารณาประเด็นดังกล่าว ทำให้ไม่อาจทราบได้แน่ชัดถึงเหตุผลในการตัดบทบัญญัติว่าด้วยความผิดแบบผสมออกจากร่างกฎหมายฉบับนี้.

⁶⁹ “การไม่รับผิดชอบร่วมกัน” (non-cumul des responsabilités) เช่นนี้ พบในระบบกฎหมายฝรั่งเศสระยะเริ่มแรก ที่ถือว่าความผิดทั้งสองลักษณะแยกจากกันอย่างเด็ดขาด กล่าวคือ ถ้าความเสียหายเกิดจากความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ รัฐย่อมไม่เข้ามารับผิดเพื่อการนั้น ในทางตรงกันข้าม หากวินิจฉัยแล้วว่า ความผิดที่เกิดขึ้นเป็นความผิดของรัฐอันเนื่องมาจากการจัดทำบริการสาธารณะ เจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดชอบเช่นกัน. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (เชิงอรรถ 67) 170; ดูประกอบ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, ‘หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง 2545) 281.

⁷⁰ ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ปรากฏข้อสังเกตของเลขานุการคณะกรรมการการ (นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์) ต่อประเด็นนี้ ความว่า “...(ถ้อยบัญญัติในมาตรา 7 วรรคหนึ่งผู้เขียน) มันคล้าย ๆ มาร่วมกันรับผิดชอบ แต่ที่เราพูดกันมี 2 กรณี คือต้องรับผิดชอบต่างหาก เขาไม่ต้องรับผิดชอบ อีกคนต้องรับผิดชอบ เราพูดอยู่ 2 เรื่อง (คือหน่วยงานของรัฐถูกฟ้องให้รับผิดชอบ หรือมีเช่นนั้นก็คือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องให้รับผิดชอบ-ผู้เขียน)...”. คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาริธีปฏิบัติราชการทางการปกครอง (เชิงอรรถ 29) กรณี 2/3.

เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อเกิดกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและผู้เสียหายใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล จะต้องมีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด” ขึ้นพิจารณา (ข้อ 35) ถ้าปรากฏว่า เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี (ข้อ 37) ตรงกันข้ามถ้าผลการพิจารณาได้ความว่า เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดนอกการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการเรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดี (ข้อ 36) กฎเกณฑ์ชั้นอนุบัญญัติข้างต้นนับเป็นเครื่องช่วยยืนยันถึงข้อสรุปที่ว่า ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเป็นความผิดที่ตัดกัน

ข้อสังเกตสำคัญประการหนึ่งคือ ถ้อยคำบัญญัติมาตรา 7 วรรคหนึ่ง ที่ว่า “ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบหรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี” ยังก่อให้เกิดปัญหาในการตีความตามมาอีกด้วย คำว่า “ต้องร่วมรับผิดชอบ” ซึ่งตามข้อความคิดแบบความผิดที่ตัดกันดูประหนึ่งไม่มีที่ใช้แน่ เมื่ออ่านประกอบกับคำว่า “ต้องรับผิดชอบ” ในมาตราเดียวกันนั้นแล้ว ทำให้บางท่านอธิบายว่า “ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ” ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง มีนัยที่แตกต่างจาก “ต้องรับผิดชอบ” ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่งและมาตรา 6 กล่าวคือ

ในขณะที่ “ต้องรับผิดชอบ” ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่งและมาตรา 6 พิจารณาเพียงว่า เหตุละเมิดเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่หรือนอกการปฏิบัติหน้าที่ แต่ “ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ” ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง มิได้พิจารณาเฉพาะเพียงเท่านั้น แต่ยังต้องพิจารณาไปถึงขั้นของการไล่เบี้ยตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 8 ด้วยว่า ใครคือผู้ที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนในบั้นปลายสำหรับเหตุละเมิดเช่นนั้น ซึ่งอาจจำแนกโดยละเอียดได้ ดังนี้⁷¹

(1) กรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ (มาตรา 6) เนื่องจากเห็นว่าเหตุละเมิดเกิดขึ้นนอกการปฏิบัติหน้าที่ แล้วเจ้าหน้าที่ใช้สิทธิขอให้ศาลเรียกหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดี อาจเกิดขึ้นได้จากเจ้าหน้าที่เห็นว่ากรณีดังกล่าว

- เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐ “ต้องรับผิดชอบ” เพราะเหตุละเมิดเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ และเจ้าหน้าที่กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดา (มาตรา 8 วรรคหนึ่ง)

- เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐ “ต้องร่วมรับผิดชอบ” เพราะแม้เหตุละเมิดเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ และเจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่ความเสียหายเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย (มาตรา 8 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 8 วรรคสาม)

⁷¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (เชิงอรรถ 7) 366, 379; ดูประกอบ ศักดิ์ สนองชาติ (เชิงอรรถ 20) 261; สติธย์ เล็งไธสง (เชิงอรรถ 31) 24-25.

(2) กรณีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 5 วรรคหนึ่ง) เนื่องจากเห็นว่าเหตุละเมิดเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ แล้วหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี อาจเกิดขึ้นได้จากหน่วยงานของรัฐเห็นว่ากรณีดังกล่าว

- เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด **“ต้องรับผิดชอบ”** เพราะ
- เหตุละเมิดเกิดขึ้นนอกการปฏิบัติหน้าที่ หรือ
- เหตุละเมิดเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (มาตรา 8 วรรคหนึ่ง)

- เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด **“ต้องร่วมรับผิดชอบ”** เพราะแม้ความเสียหายเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย แต่เหตุละเมิดเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ และเจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (มาตรา 8 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 8 วรรคสาม)

เมื่อพิจารณากรณีตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง ที่หน่วยงานของรัฐขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีที่ดี หรือเจ้าหน้าที่ขอให้ศาลเรียกหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดีที่ดี หากในการปรับใช้กฎหมายมิได้พิจารณาเพียงเฉพาะว่า เหตุละเมิดเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ หรือนอกการปฏิบัติหน้าที่ แต่ยังล่วงเลยไปถึงขั้นของการไล่เบียดด้วยตามคำอธิบายข้างต้นแล้ว แนวทางเช่นนี้ย่อมส่งผลให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสถูกเรียกเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้มากยิ่งขึ้น แต่ตรงกันข้ามกลับทำให้หน่วยงานของรัฐมีโอกาสถูกเรียกเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้น้อยลง ดังตัวอย่างต่อไปนี้

- ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง เนื่องจากเห็นว่า เหตุละเมิดเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ แม้เหตุละเมิดจะเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่เช่นนั้นจริง หน่วยงานของรัฐก็ยังคงสามารถใช้สิทธิขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ หากเจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง หรือในทางกลับกัน

- ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 6 เนื่องจากเห็นว่า เหตุละเมิดเกิดขึ้นนอกการปฏิบัติหน้าที่ การที่เจ้าหน้าที่จะใช้สิทธิขอให้ศาลเรียกหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้นั้น นอกจากจะต้องปรากฏว่า เหตุละเมิดเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ยังต้องแสดงให้เห็นอีกด้วยว่า ตนกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดาตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง

พิจารณาแล้วเห็นว่า สภาพการณ์ข้างต้นไม่ต้องด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มุ่งจะให้รัฐเข้าไปรับผิดชอบที่เกิดขึ้นแทนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องถูกฟ้องคดีแทนเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ภายใต้หลักคิดที่ว่า การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัว หากแต่เป็นไปเพื่อสนองตอบต่อการกิจของหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด กรณีดังกล่าวนี้จึงเป็นอีกหนึ่งเหตุผลสนับสนุนสำหรับข้อเสนอที่ให้ตัดคำว่า **“ต้องร่วมรับผิดชอบ”** ออกจากมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

4.2 ปัญหาจากการปรับใช้กฎหมาย : การนำบทบัญญัติเรื่องการร้องสอดมาปรับใช้ในคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกผู้เสียหายฟ้อง ขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดีตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีลักษณะทำนองเดียวกันกับการเรียกเข้ามาเป็นจำเลยร่วมตามหลักเกณฑ์เรื่องการร้องสอดในมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁷² ซึ่งนำมาใช้กับการดำเนินคดีในศาลปกครองด้วยโดยอนุโลมตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กล่าวโดยเฉพาะคือ คล้ายคลึงกับกรณีตามมาตรา 57 (3) (ก) ที่จำเลย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลขอให้หมายเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นจำเลยร่วม (ผู้ถูกฟ้องคดีร่วม) นั้นเอง⁷³

แต่ดังที่ได้อธิบายมาแล้วในหัวข้อ 3. ว่า การร้องสอดตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีอยู่หลายลักษณะด้วยกัน เฉพาะตามมาตรา 57 (3) (ก) นั้น เป็นกรณีที่ศาลหมายเรียกเข้ามาตามคำขอของ “คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง” ดังนั้น ผู้ยื่นคำขอจึงอาจเป็นจำเลยหรือโจทก์ก็ได้ นอกจากนี้ ยังมีกรณีตามมาตรา 57 (3) (ข) ที่ศาลหมายเรียกเข้ามาเมื่อมีกฎหมายสารบัญญัติบังคับไว้เช่นนั้น หรือศาลเห็นว่าจำเป็นต้องเรียกเข้ามาเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ยังมีพิสัยกว้างถึงกรณีการขอเข้ามาด้วยความสมัครใจเองตามมาตรา 57 (1) และมาตรา 57 (2) จึงมีปัญหว่า หลักเกณฑ์เรื่องการร้องสอดตามบทบัญญัติเหล่านี้จะนำมาปรับใช้ในคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งอาจไล่เรียงได้โดยลำดับ ดังนี้

- การเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁷⁴ เป็นการร้องสอดเข้ามาด้วยความสมัครใจเอง เพราะเห็นว่า เป็นการจำเป็นเพื่อให้ได้รับความคุ้มครอง ค้ำครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ การร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สามตามหลักเกณฑ์ในมาตรานี้อาจเกิดขึ้นในคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ ดังกรณีต่อไปนี้

ตัวอย่าง นายปฐมเป็นพนักงานขับรถยนต์ของกรมที่ดิน วันหนึ่งนายปฐมขับรถยนต์ไปส่งหนังสือราชการที่กรมทางหลวงตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ระหว่างทางด้วยความประมาทเลินเล่อทำให้รถยนต์ที่นายปฐมขับเฉี่ยวชนกับรถยนต์ที่นายทวีขับสวนทางมาได้รับความเสียหาย นายทวีเห็นว่านายปฐมกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นโจทก์ฟ้องกรมที่ดินหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของนายปฐมที่ศาลยุติธรรม⁷⁵ เพื่อให้รับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง

⁷² เพิ่ง เพิ่งนิติ (เชิงอรรถ 12) 560; ประจักษ์ พุทธิสมบัติ (เชิงอรรถ 27) 332.

⁷³ ศักดิ์ สนองชาติ (เชิงอรรถ 20) 262.

⁷⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57 บุคคลภายนอกซึ่งมีคู่ความอาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ด้วยการร้องสอด (1) ด้วยความสมัครใจเองเพราะเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อให้ได้รับความคุ้มครอง ค้ำครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณา หรือเมื่อตนมีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวเนื่องด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีนั้น.

⁷⁵ การกระทำละเมิดที่เกิดจากการขับรถในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ เป็นกรณีที่เหตุละเมิดเกิดจาก “การปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป” มิใช่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

และพาณิชย์ ประกอบมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ระหว่างพิจารณา นายตรัยยื่นคำร้องต่อศาลอ้างว่า รถยนต์คันที่เสียหายเป็นของตน มิใช่ของนายทวี ตนเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนจากกรมที่ดิน จึงจำเป็นต้องร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม เพื่อขอให้บังคับกรมที่ดินจำเลยใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ร้องสอด⁷⁶

เห็นได้ว่า นายตรัยประสงค์จะเข้ามาในคดีเพื่อระงับผลประโยชน์ของตนเอง โดยไม่เจาะจงว่าจะเข้ากับคู่ความฝ่ายใด หรืออีกนัยหนึ่งคือเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สามนั่นเอง นายตรัยมิได้เข้าร่วมกับโจทก์หรือจำเลยและมีได้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับโจทก์หรือจำเลยแต่อย่างใด⁷⁷ จึงเป็นการร้องสอดตามมาตรา 57 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

• การเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁷⁸ เป็นการร้องสอดเข้ามาด้วยความสมัครใจเอง เพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น โดยเข้าร่วมกับโจทก์หรือร่วมกับจำเลย หรือแทนที่โจทก์หรือจำเลยเดิมแล้วแต่กรณี การร้องสอดตามหลักเกณฑ์ในมาตรานี้ก็อาจเกิดขึ้นในคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้เช่นกัน ดังกรณีต่อไปนี้

ตัวอย่าง การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ได้ทำสัญญาให้บริษัท เอบีซี จำกัด (มหาชน) ดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมแบบเซลลูลาร์ได้ทั่วประเทศ หลังจากนั้น กสท. ได้ทำข้อตกลงกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) โดย ทศท. ยินยอมให้โครงข่ายวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ที่บริษัทฯ ทำกับ กสท. ดำเนินการเชื่อมต่อเข้ากับโครงข่ายของ ทศท. ทั้งนี้ บริษัทฯ และ กสท. ต้องชำระค่าตอบแทนให้ ทศท. ตามที่กำหนดในข้อตกลง ในเวลาต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 โดยจัดตั้งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่ง กทช. ได้จัดสรรเลขหมายโทรศัพท์ใหม่ให้บริษัทฯ จำนวน 1.5 ล้านเลขหมาย แต่ปรากฏว่า ทศท. ยังคงเรียกเก็บค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายในอัตราเดิมตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงต่อไป ซึ่งบริษัทฯ เห็นว่าไม่ชอบและไม่ยินยอมชำระค่าตอบแทนดังกล่าว ทศท. จึงไม่ดำเนินการเชื่อมต่อโครงข่ายให้ การกระทำเช่นนี้ส่งผลกระทบต่อบรรดาผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ใช้เลขหมายของบริษัทฯ โดยทำให้ไม่สามารถรับการติดต่อจากผู้ใช้บริการโทรศัพท์พื้นฐานของ ทศท. ได้ บริษัทฯ จึงยื่นฟ้อง ทศท. ต่อศาลปกครองเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้เสียหายต้องฟ้องเป็นคดีละเมิดที่ศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2545).

⁷⁶ เพิ่ง เพิ่งนิติ (เชิงอรรถ 12) 561.

⁷⁷ พิพัฒน์ จักรางกูร (เชิงอรรถ 54) 390, 392.

⁷⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57 บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่ความอาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ด้วยการร้องสอด (2) ด้วยความสมัครใจเองเพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้นโดยยื่นคำร้องขอต่อศาลไม่ว่าเวลาใด ๆ ก่อนมีคำพิพากษา ขออนุญาตเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วม หรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียทีเดียวโดยได้รับความยินยอมของคู่ความฝ่ายนั้น.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อได้รับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ระหว่างพิจารณา นายอาคม ในฐานะประชาชนชาวไทยและนักวิชาการด้านโทรคมนาคม อ้างว่า หากศาลพิพากษาให้ ทศท. ผู้ถูกฟ้องแพ่งจะเกิดความเสียหายแก่ประชาชนและผลประโยชน์ของชาติ ตนจึงขอร้องสอดเข้ามาเพื่อชี้แจงประเด็นสำคัญแห่งคดี กล่าวคือ เห็นว่า บริษัทฯ ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิในหมายเลขโทรศัพท์ใหม่ 1.5 ล้านเลขหมาย และไม่มีสิทธิในการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม จึงไม่อาจฟ้องคดีนี้ได้

ตามคำร้องข้างต้น ผู้ร้องสอดปฏิเสธข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี โดยมีลักษณะเป็นฝ่ายเดียวกับผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการร้องสอดเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกอบมาตรา 57 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (เทียบคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 469/2550)⁷⁹

• การเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (3) (ก) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁸⁰ เป็นการถูกบังคับให้เข้ามาในคดีโดยศาลมีหมายเรียก โดยอาจเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งซึ่งอ้างเหตุผลเพื่อการใช้สิทธิไต่เบี่ยง หรือเพื่อใช้ค่าทดแทน ถ้าหากศาลพิพากษาให้ตนแพ้คดี การร้องสอดตามมาตรา 57 (3) (ก) ในคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น นอกจากกรณีที่คล้ายคลึงกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว ยังอาจเกิดขึ้นในลักษณะอื่น ๆ ได้อีก ดังกรณีต่อไปนี้

ตัวอย่าง เทศบาลนครสงขลาได้ว่าจ้างให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด สนิลมหานคร ทำการก่อสร้างโครงการสร้างระบบระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย พร้อมกันนี้เทศบาลฯ ได้ว่าจ้างให้บริษัท เอ็นเอสซี จำกัด เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างแทนตนเองด้วย ต่อมาปรากฏว่า การก่อสร้างตามโครงการดังกล่าวทำให้บ้านของนางกรุณาซึ่งตั้งอยู่ในจุดใกล้เคียงกันมีรอยแตกร้าวตามแนวเสา คาน และผนัง นางกรุณาจึงมีหนังสือขอให้เทศบาลฯ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ตนจำนวน 1,000,000 บาท แต่เทศบาลฯ เพิกเฉยไม่ยอมชำระค่าเสียหายให้ตามที่เรียกร้อง นางกรุณาจึงยื่นฟ้องเทศบาลนครสงขลาต่อศาลปกครองเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อได้รับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา 5 วรรคหนึ่ง

⁷⁹ อย่างไรก็ดี สำหรับกรณีนี้ศาลวินิจฉัยต่อไปด้วยว่า ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 57 (2) ผู้ร้องสอดต้องมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดี จึงมีสิทธิร้องสอดเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วม แต่เมื่อพิจารณาถึงผลแห่งคดีตามคำขอบังคับของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นได้ว่าเป็นการขอบังคับเกี่ยวกับเรื่องการชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งหากศาลมีคำพิพากษาบังคับตามคำฟ้องแล้ว เฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้นที่จะต้องถูกบังคับตามคำพิพากษาให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ร้องสอดมิได้ถูกกระทบกระเทือนหรือถูกบังคับตามคำพิพากษาแต่อย่างใด ผู้ร้องสอดจึงไม่มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดี จึงไม่อาจร้องสอดเข้ามาตามมาตรานี้ได้.

⁸⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57 บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่ความอาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ด้วยการร้องสอด (3) ด้วยกฎหมายเรียกให้เข้ามาในคดี (ก) ตามคำขอของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำเป็นคำร้องแสดงเหตุว่าตนอาจฟ้องหรือถูกคู่ความเช่นนั้นฟ้องตนได้ เพื่อการใช้สิทธิไต่เบี่ยง หรือเพื่อใช้ค่าทดแทน ถ้าหากศาลพิจารณาให้ความเช่นนั้นแพ้คดี...

แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ระหว่างพิจารณา นางกรณา ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลเรียกหาংশส่วนจำกัด สมิลามหานคร และบริษัท เอ็นเอสซี จำกัด เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกับเทศบาลฯ ในคดีนี้ด้วย

ศาลมีคำสั่งเรียกหาংশส่วนจำกัด สมิลามหานคร และบริษัท เอ็นเอสซี จำกัด เข้ามาในคดี ในฐานะผู้ร้องสอด โดยกำหนดให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตามลำดับ ส่วนเทศบาล นครสงขลาซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเดิมกำหนดให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เทียบคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 721/2558)⁸¹

ตัวอย่าง นายตรีมีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาทโฉนดเลขที่ 12345 มีคนร้ายลักโฉนด ที่ดินดังกล่าวไปแล้วแอบอ้างเป็นนายตรี ดำเนินการจดทะเบียนจำนองที่ดินพิพาทเป็นประกันหนี้เงินกู้ แก่นายคชา โดยคนร้ายแสดงบัตรประจำตัวประชาชนและทะเบียนบ้านปลอมที่ปรากฏชื่อนายตรี ตรงกับโฉนดที่ดินต่อนายคชาและเจ้าพนักงานที่ดินผู้มีหน้าที่ในการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เจ้าพนักงานที่ดินหลงเชื่อว่าเป็นเจ้าของที่ดินตามโฉนดจริงจึงรับจดทะเบียนจำนองที่ดินพิพาท และนายคชาได้มอบเงินจำนวน 3,000,000 บาท แก่คนร้ายไป ต่อมานายตรีได้ไปดำเนินการ จดทะเบียนโอนที่ดินพิพาทให้นายจักรบุตรของตน จึงพบว่าการจดทะเบียนจำนองที่ดินพิพาทแก่นายคชาโดยที่ตนไม่ทราบเรื่องแต่อย่างใด นายตรีจึงเป็นโจทก์ฟ้องนายคชาเป็นคดีละเมิดที่ศาลยุติธรรม ขอให้ชดเชยค่าเสียหายแก่ตนเป็นเงิน 150,000 บาท นายคชาเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อของเจ้าพนักงานที่ดิน อันเป็นกรณีที่กรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงาน ของรัฐต้นสังกัดของบุคคลดังกล่าวต้องรับผิดชอบตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

⁸¹ มีข้อสังเกตคือ คดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มิได้ใช้ความระมัดระวังในการดำเนินการก่อสร้างตามโครงการสร้างระบบระบายน้ำและบำบัดน้ำเสียจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บ้านของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำ โดยประมาทเลินเล่อและเป็นละเมิด ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นเอกชน ให้ดำเนินการตามโครงการ ถือเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ประกอบมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมอบหมายให้เอกชนทำกิจการแทนภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อมีการกระทำอันเป็นละเมิด เกิดขึ้น กรณีจึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีด้วย อย่างไรก็ตาม ที่สุดแล้วด้วยเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มิใช่ “หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีได้ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี และยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3; ในทางกฎหมายการที่ศาลจะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีตามคำขอของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตามมาตรา 57 (3) (ก) ถือเป็นดุลพินิจของศาลที่จะเรียก เข้ามาหรือไม่ก็ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4344/2541 และที่ 4906/2549) เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดอยู่แล้วว่าผู้ร้องสอดทั้งสอง ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ศาลมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้ใช้เงินเป็นค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีได้ ศาลก็ขอที่จะไม่เรียกเข้ามาในคดีนี้ตั้งแต่ต้น กระนั้น เหตุที่ศาลเรียกผู้ร้องสอดทั้งสองเข้ามาในคดี พร้อมกำหนดให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 น่าจะเป็นเพราะประสงค์ให้บุคคลทั้งสองซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นแห่งคดีได้นำเสนอ ข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาผ่านการทำคำให้การ (และคำให้การเพิ่มเติม) ทั้งนี้ ภายใต้หลักการของ “ระบบไต่สวน” (ข้อ 5 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543) ที่ศาล มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี.

ระหว่างพิจารณา นายคหาจำเลยจึงยื่นคำร้องขอต่อศาลให้เรียกกรมที่ดินเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สามในคดีนี้

ตามคำร้องข้างต้นเป็นกรณีที่จำเลยขอให้เรียกกรมที่ดินผู้ร้องสอดเข้ามาในคดี โดยอ้างว่า จำเลยอาจฟ้องผู้ร้องสอดเพื่อการใช้สิทธิไล่เบียดหรือเพื่อใช้ค่าทดแทนหากศาลพิพากษาให้ตนแพ้คดี ศาลมีคำสั่งให้เรียกผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สามตามมาตรา 57 (3) (ก) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (เทียบคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2628/2562)⁸²

• การเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (3) (ข) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁸³ เป็นการถูกบังคับให้เข้ามาในคดีโดยศาลมีหมายเรียก โดยอาจเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม โจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมก็ได้ ทั้งนี้ อาจเป็นการออกหมายเรียกในกรณีที่กฎหมายสารบัญญัติบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรืออาจเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่า จำเป็นต้องเรียกบุคคลเช่นนั้นเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมก็ได้ เมื่อปรากฏว่า ผู้เสียหายฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนทั้ง ๆ ที่เหตุละเมิดเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ศาลได้ใช้บทบัญญัติมาตรา 57 (3) (ข) ในการกำหนดตัวจำเลยหรือผู้ถูกฟ้องคดีให้ถูกต้อง ดังกรณีต่อไปนี้

ตัวอย่าง นายวีระ เจ้าหน้าที่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) สามพราน ได้รับคำสั่งจากนายอำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม ให้ขับรถยนต์กระบะไปปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความประมาทเลินเล่อของนายวีระทำให้รถยนต์กระบะที่ขับชนเข้ากับรถจักรยานยนต์ที่นายภัทรขับขี่มา จนทำให้นายภัทรได้รับบาดเจ็บและรถจักรยานยนต์ได้รับความเสียหาย นายภัทรจึงเป็นโจทก์ฟ้องนายวีระที่ศาลยุติธรรม ให้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนฐานละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁸² ตามมาตรา 58 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติถึงผลของการร้องสอดตามมาตรา 57 (3) ว่า “ผู้ร้องสอด... มีสิทธิเสมือนหนึ่งว่าตนได้...ถูกฟ้องเป็นคดีเรื่องใหม่...” ตามข้อเท็จจริงการกระทำละเมิดอันเป็นมูลเหตุให้กรมที่ดินต้องถูกเรียกเข้ามาในคดีในฐานะผู้ร้องสอดคือ การกระทำโดยประมาทเลินเล่อของเจ้าพนักงานที่ดินในการรับจดทะเบียนจำนองที่ดินพิพาท ซึ่ง “การรับจดทะเบียน” ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีดังกล่าวจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยหลักแล้ว จำเลยจึงชอบที่จะฟ้องกรมที่ดินเป็นคดีต่างหากที่ศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ไม่ปรากฏข้อโต้แย้งจากกรมที่ดินว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง อีกทั้งศาลยุติธรรมผู้พิจารณาคดีก็มิได้เห็นเช่นนั้น คดีจึงได้รับการพิจารณาในศาลยุติธรรมจนถึงที่สุด; ดูประกอบ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 “ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใด ถ้าคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่รับฟ้องก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรม... ในการนี้ ศาลที่รับฟ้องอาจรอการพิจารณาไว้ชั่วคราวก็ได้ และให้จัดทำความเห็นส่งไปให้ศาลที่คู่ความร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็ว... (วรรคสาม) ความในมาตรานี้ ให้ใช้บังคับกับกรณีที่ศาลเห็นเอง ก่อนมีคำพิพากษาคำสั่งโดยอนุโลม”.

⁸³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57 บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่ความอาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ด้วยการร้องสอด (3) ด้วยกฎหมายเรียกให้เข้ามาในคดี... (ข) โดยคำสั่งของศาลเมื่อศาลนั้นเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ ในกรณีที่กฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม... .

คดีนี้กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ศาลจึงเห็นเป็นการสมควรและเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม โดยมีคำสั่งเรียกกระทรวงมหาดไทยเข้ามาเป็นจำเลยร่วมในคดีตามมาตรา 57 (3) (ข) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (เทียบคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2145/2552)

ตัวอย่าง วิทยาลัยอาชีวศึกษาธรรมนุญมีดำริจัดงาน “ราตรีเหลืองแดง” เพื่อเฉลิมฉลองในโอกาสที่วิทยาลัยได้ก่อตั้งมาครบ 90 ปี ในกรณีนี้ ผู้บริหารของวิทยาลัยได้ขอความร่วมมือจากบุคลากรของวิทยาลัยทุกคนให้เข้าร่วมงานดังกล่าว ซึ่งจำหน่ายบัตรในราคา 500 บาท โดยใช้วิธีหักเงินจากเงินเดือนของบุคลากรตามราคาบัตร นายศุภชัย ข้าราชการครูสังกัดวิทยาลัยอาชีวศึกษาธรรมนุญเห็นว่า การกระทำเช่นนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงได้ยื่นฟ้องผู้บริหาร คือ ผู้อำนวยการวิทยาลัยอาชีวศึกษาธรรมนุญต่อศาลปกครองเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คดีนี้เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย นายศุภชัยผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องผู้อำนวยการวิทยาลัยอาชีวศึกษาธรรมนุญได้ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ศาลจึงขอที่จะกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีให้ถูกต้องได้ ตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกอบมาตรา 57 (3) (ข) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยเรียกหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ คือ สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อไป (เทียบคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 632/2551)⁸⁴

จากตัวอย่างที่อธิบายมาทั้งหมดแสดงให้เห็นว่า ในคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การร้องสอดตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกกรณี โดยขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง⁸⁵ แต่ข้อพิจารณาประการสำคัญคือ การนำบทบัญญัติเรื่องการร้องสอดมาใช้จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อความคิดว่าด้วยความผิดที่ตัดกันตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 6 ของกฎหมายฉบับนี้ เช่น

⁸⁴ จากการสืบค้นคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุด พบว่ามีคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หลายคดีที่ศาลใช้อำนาจกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยศาลมีได้อ้างบทบัญญัติว่าด้วยการร้องสอดเป็น “แหล่งที่มาแห่งอำนาจ” แต่อย่างไรก็ตาม ตัวอย่าง คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 205/2546 เป็นต้น กระนั้น ย่อมอนุมานได้ว่าเป็นกรณีที่ศาลใช้อำนาจตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกอบมาตรา 57 (3) (ข) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตามที่อธิบายมาแล้วนั่นเอง; ดูประกอบ เชิงอรรถ 60 ในหัวข้อที่ 3.

⁸⁵ เพิ่ง เพิ่งนิติ (เชิงอรรถ 12) 562.

ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบในการกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ต่อมาในระหว่างพิจารณา โจทก์ขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเข้ามาเป็นจำเลยร่วมตามมาตรา 57 (3) (ก) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอ้างเหตุว่า หากศาลฟังว่า ละเมิดเกิดขึ้นนอกการปฏิบัติหน้าที่และพิพากษาให้โจทก์แพ้คดีแล้ว โจทก์อาจฟ้องเจ้าหน้าที่เพื่อให้ใช้ค่าทดแทนได้ ดังนี้ โจทก์ย่อมไม่มีสิทธิเช่นนั้น เพราะตามมาตรา 58 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การร้องสอดในลักษณะเช่นนี้มีผลทำให้เจ้าหน้าที่เสมือนถูกฟ้อง จึงย่อมขัดกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ที่ห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่

ตรงกันข้าม ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบในการกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนอกการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 6 ต่อมาในระหว่างพิจารณา โจทก์ขอให้ศาลเรียกหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดเข้ามาเป็นจำเลยร่วมตามมาตรา 57 (3) (ก) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอ้างเหตุว่า หากศาลฟังว่าละเมิดเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่และพิพากษาให้โจทก์แพ้คดีแล้ว โจทก์อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ใช้ค่าทดแทนได้ โจทก์ย่อมไม่มีสิทธิเช่นนั้น เพราะด้วยผลของการร้องสอดที่ทำให้หน่วยงานของรัฐเสมือนถูกฟ้อง ย่อมขัดกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา 6 ที่ห้ามฟ้องหน่วยงานของรัฐ⁸⁶

อนึ่ง กรณีที่ศาลพิพากษาให้ผู้เสียหายซึ่งเป็นโจทก์แพ้คดี โดยยกฟ้องเพราะเหตุ “ฟ้องผิดตัว” ตามข้อเท็จจริงดังที่อธิบายมา ผู้เสียหายย่อมได้รับประโยชน์จากมาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติให้อายุความในการฟ้องร้องขยายออกไปอีกหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด⁸⁷

5. บทสรุป

หลักเกณฑ์ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้ละเมิดที่เกิดจากการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ และละเมิดที่เกิดจากการกระทำการนอกการปฏิบัติหน้าที่ เป็น “ความผิดที่ตัดกัน” โดยหากวินิจฉัยว่าเป็นละเมิดที่เกิดจากการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 5 วรรคหนึ่ง) เสียแล้ว กรณีย่อมไม่อาจเป็นละเมิดที่เกิดจากการกระทำการนอกการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ (มาตรา 6) ในคราวเดียวกันได้ และกลับกันฉันใดก็ฉันนั้น อย่างไรก็ตาม มาตรา 7 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกผู้เสียหายฟ้อง ในการขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดี อันเป็นกลไกที่มีลักษณะทำนองเดียวกับ

⁸⁶ เพิ่งอ้าง 560-561; ดูประกอบ ประจักษ์ พุทธิสมบัติ (เชิงอรรถ 27) 333; ศักดิ์ สนองชาติ (เชิงอรรถ 20) 262.

⁸⁷ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7 วรรคสอง ถ้าศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด.

เรื่อง “การร้องสอด” (interpleading) ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ กล้ามมีถ้อยคำไม่รับกับข้อความ คิดว่าด้วยความผิดที่ตัดกัน คำว่า “ต้องร่วมรับผิดชอบ” ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง ซึ่งมุ่งถึงกรณีที่ ทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องเป็นคดีร่วมกันนั้น ย่อมเป็นบทบัญญัติซึ่งไม่มีที่ใช้ เพราะ ภายใต้อรรถาธิบายที่ปรากฏตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 6 ผู้เสียหายซึ่งเป็นโจทก์หรือ ผู้ฟ้องคดีต้องระบุในคำฟ้องให้ชัดเจนว่า เหตุละเมิดที่ตนประสงค์จะฟ้องร้องนั้น เกิดจากการกระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่หรือนอกการปฏิบัติหน้าที่ ไม่สามารถบรรยายฟ้องทั้งสองกรณีรวมกันมา ในคราวเดียวกันได้เพราะจะขัดกันเองในตัว ดังนั้น จึงไม่อาจมีกรณีที่ทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ “ต้องร่วมรับผิดชอบ” กล่าวคือ ถูกฟ้องเป็นคดีร่วมกันได้นั่นเอง ทั้งนี้ ยังมีพิกัดกล่าวถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ถ้อยคำดังกล่าวเมื่ออ่านประกอบกับคำว่า “ต้องรับผิดชอบ” ในมาตราเดียวกันนั้นแล้ว ทำให้บางท่าน อธิบายว่า “ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ” ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง มีนัยที่แตกต่างจาก “ต้องรับผิดชอบ” ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 6 ซึ่งมีประเด็นให้พิจารณาเพียงเฉพาะว่า เหตุละเมิดเกิดขึ้น ในการปฏิบัติหน้าที่หรือนอกการปฏิบัติหน้าที่ ในขณะที่ “ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ” ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง มิได้พิจารณาเพียงเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาถึงลักษณะการไปจนถึงขั้นของการไล่เบียดตามหลักเกณฑ์ ในมาตรา 8 ด้วยว่า ใครคือผู้ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในชั้นปลายสำหรับเหตุละเมิดเช่นนั้น ซึ่งได้วิเคราะห์ให้เห็นแล้วว่า การปรับใช้ในลักษณะเช่นนี้ไม่ต้องด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มุ่งจะให้รัฐเข้าไปปรับผลที่เกิดขึ้นแทนเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยต้องถูกฟ้องคดีแทนเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้น ท่อธิบายมาทั้งหมดนี้คือ เหตุผลสนับสนุนสำหรับข้อเสนอที่ว่า สมควรตัดคำว่า “ต้องร่วมรับผิดชอบ” ออกจากมาตรา 7 วรรคหนึ่ง โดยการดำเนินการเช่นนี้จะทำให้บทบัญญัติตามมาตราดังกล่าวสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 6 ที่กำหนดให้ละเมิดที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำ นอกการปฏิบัติหน้าที่เป็นความผิดที่ตัดกัน นอกจากนี้ การตัดถ้อยคำเช่นว่านี้ออกไปยังช่วยป้องกันมิให้ เกิดปัญหาการตีความบทบัญญัติดังที่ได้ยกมาแสดงไว้อีกด้วย

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ด้วยเหตุที่บทบัญญัติมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีลักษณะทำนองเดียวกันกับการเรียกเข้ามาเป็น จำเลยร่วมตามหลักเกณฑ์เรื่องการร้องสอดในมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งนำมาใช้กับการดำเนินคดีในศาลปกครองด้วยโดยอนุโลมตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กล่าวในรายละเอียดคือ กลไก ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง มีความคล้ายคลึงกับกรณีตามมาตรา 57 (3) (ก) แห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง ที่จำเลย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลขอให้หมายเรียก เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นจำเลยร่วม (ผู้ถูกฟ้องคดีร่วม) นั่นเอง อย่างไรก็ดี การร้องสอด ตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีอยู่หลายลักษณะด้วยกัน ทั้งการร้องสอด ด้วยความสมัครใจเอง (มาตรา 57 (1) และมาตรา 57 (2)) และการร้องสอดโดยถูกหมายเรียก (มาตรา 57 (3) (ก) และ (ข)) จึงมีปัญหว่า หลักเกณฑ์เรื่องการร้องสอดตามบทบัญญัติเหล่านี้จะนำมาปรับใช้ ในคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้หรือไม่ เพียงใด จากการศึกษาพบว่า ในคดีความรับผิด

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น การร้องสอดตามมาตรา 57 สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกกรณีขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง แต่สิ่งสำคัญคือการนำบทบัญญัติเรื่องการร้องสอดมาใช้จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อความคิดว่าด้วยความผิดที่ตัดกันตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 6 ดังตัวอย่างที่ได้แสดงให้เห็นแล้วในเนื้อหาของบทความนี้