

การพิจารณาความรับผิดทางละเมิด กรณี ความเสียหายที่เกิดจากสัญญาจ้าง  
นำเข้าข้อมูลที่ติดพร้อมติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ จำนวน ๔ ระบบ  
ตามโครงการศูนย์ข้อมูลที่ติดและแผนที่แห่งชาติ กรมที่ดิน (ระยะที่ ๑)

\*

แมนเขียน เชาว์ศิลป์

## บทนำ

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นหัวข้อที่มีการพัฒนาและปรับเปลี่ยนมาโดยตลอดตามบริบททางการเมืองและกฎหมายของประเทศไทย ตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ยึดหลักว่า “พระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิดได้” (The King can do no wrong)<sup>๑</sup> จนถึงการประกาศใช้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๖๘ วิวัฒนาการของหลักความรับผิดทางละเมิดในประเทศไทยในอดีตหน่วยงานของรัฐถือว่าเป็นส่วนราชการขององค์พระมหากษัตริย์ เอกชนไม่สามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง เว้นแต่พระมหากษัตริย์จะทรงยินยอม ต่อมาใน ร.ศ. ๑๒๙ กระทรวงยุติธรรมได้ออกกฎเสนาบดีที่ ๖๐ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๒๙<sup>๒</sup> กำหนดให้กระทรวงและกรมสามารถเลือกได้ว่าจะเข้ามาเป็นคู่ความหรือไม่ศาลไม่มีอำนาจบังคับ เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมาตรา ๔๒๐<sup>๓</sup> ได้บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหาย ผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” เจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จึงต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการ เช่น ต้องรับผิดเต็มจำนวน หน่วยงานรัฐสามารถไล่เบี้ยได้เต็มจำนวน และหากไม่สามารถชำระหนี้ได้ก็อาจถูกฟ้องล้มละลายจนขาดคุณสมบัติในการเป็นข้าราชการ

แนวทางดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐ มิใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว การต้องรับผิดเต็มจำนวนจึงเป็นภาระที่หนักเกินสมควร และอาจทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ ส่งผลให้การบริหารราชการล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙<sup>๔</sup> โดยมีความมุ่งหมายที่จะไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจ

<sup>๑</sup> วลี “พระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิดได้” หรือในภาษาอังกฤษว่า *The King can do no wrong* เป็นหลักการทางกฎหมายและรัฐศาสตร์ที่มีรากฐานมาจากระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยมีความหมายสำคัญ ซึ่งมีใช้การบอกว่ากษัตริย์สมบูรณแบบหรือไม่เคยผิดพลาด แต่เป็นหลักการที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการรับผิดทางกฎหมายและการเมืองโดยตรง การกระทำของพระมหากษัตริย์ถือว่าเป็นการกระทำของรัฐบาล กล่าวคือ หากมีการตัดสินใจหรือพระบรมราชโองการใด ๆ จะต้องมีการลงนามกำกับ และรัฐมนตรีผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชน หลักการนี้ทำให้ พระมหากษัตริย์ทรงดำรงสถานะเป็นสัญลักษณ์แห่งความเป็นเอกภาพและความต่อเนื่องของรัฐ โดยไม่ถูกดึงเข้าสู่ความขัดแย้งทางการเมืองโดยตรง

<sup>๒</sup> กฎเสนาบดีที่ ๖๐ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๒๙ (ตรงกับ พ.ศ. ๒๔๕๓) เป็นหนึ่งใน “กฎเสนาบดี” ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่ใช้ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยกฎเสนาบดีมีสถานะเทียบเท่ากับ “กฎกระทรวง” ในปัจจุบัน เนื่องจากในสมัยนั้นตำแหน่ง “เสนาบดี” มีหน้าที่เทียบเท่ากับ “รัฐมนตรี” หลังจากปี ๒๔๗๕ เป็นต้นมา จึงมีการบัญญัติให้คำว่า “กฎเสนาบดี” อ่านเป็น “กฎกระทรวง”

<sup>๓</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

<sup>๔</sup> สุธี เจริญกุลยา, ผลงานทางวิชาการ (๒๕๕๓), หน้า ๕-๘.

\* ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านประสิทธิภาพ กรมที่ดิน

หรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่ต้องการนำหลักในเรื่องลูกหนี้ร่วมในกฎหมายแพ่ง ซึ่งเป็นการบังคับใช้ระหว่างเอกชนกับเอกชนที่กระทำละเมิดต่อกันมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย โดยมุ่งหมายแต่เพียงจะให้ได้รับเงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อเจ้าหน้าที่แต่ละคน ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และบั่นทอนขวัญกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ ด้วยเหตุที่การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยตามวัตถุประสงค์เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ มิใช่การกระทำเพื่อประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยตรงแต่อย่างใด แต่การบริหารงานของรัฐมีขอบเขตกว้างขวาง และอาจก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการเป็นจำนวนความเสียหายที่สูง อีกทั้งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม จะต้องรับภาระในหนี้สินอันอย่างสิ้นเชิงจากการบังคับชำระหนี้ แล้วจึงไปใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาแก่ลูกหนี้ร่วมต่อไป หรือหากค่าสินไหมทดแทนมีจำนวนสูงมาก แต่ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอจะชำระค่าสินไหมทดแทน และมีจำนวนทุนทรัพย์ถึงเกณฑ์ที่จะฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ หน่วยงานของรัฐก็ต้องดำเนินการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นให้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย และเมื่อตกเป็นบุคคลล้มละลายก็จะมีผลให้ขาดคุณสมบัติในการเป็นข้าราชการและต้องออกจากราชการไป การใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้แก่เจ้าหน้าที่โดยมุ่งหมายเพียงแค่ว่ารัฐจะได้รับชำระค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ตามแนวคิดแต่เดิมที่เป็นสุภาษิตว่า **“เงินหลวงตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้”** โดยมีได้คำนึงถึงความเป็นธรรมแต่ละกรณีที่มีของแต่ละบุคคล บางครั้งกลายเป็นปัญหาในการปฏิบัติราชการ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าดำเนินการใด ๆ ไม่กล้าตัดสินใจ และระมัดระวังไม่กล้าดำเนินการในหน้าที่ราชการที่ตนเห็นว่าน่าจะมีความเสี่ยงสูง หรือ “เกียร์ว่าง” หรือหาแนวทางเอาตัวรอดเพื่อป้องกันความรับผิดชอบ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้การบริหารงานของราชการต้องล่าช้า และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงเกิดแนวความคิดว่ารัฐควรต้องรับผิดชอบในการกระทำของหน่วยงานของรัฐ โดยนำแนวคิดจากหลักกฎหมายของต่างประเทศและหลักพื้นฐาน เช่น **“ความรับผิดชอบกรณีทำละเมิด” (La responsabilité pour faute)** ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส และประเทศที่รับอิทธิพลแนวคิดนี้ ซึ่งหมายถึง **ความรับผิดชอบของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่เกิดจากการกระทำผิดพลาดของเจ้าหน้าที่รัฐ** ส่วนกรณีของประเทศเยอรมนี ความรับผิดชอบของรัฐในประเทศเยอรมนี ความรับผิดชอบที่กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความรับผิดชอบที่กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำโดยละเมิด ที่สำคัญ ได้แก่ ความรับผิดชอบกรณีทำละเมิดของฝ่ายปกครอง มีมาตรา ๓๔ แห่งกฎหมายพื้นฐาน และประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา ๘๓๙ ที่ให้สิทธิในการได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำที่ผิดกฎหมายดังกล่าว รัฐต้องรับผิดชอบกรณีข้าราชการได้กระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออันเป็นการกระทำอันนำตำหนิเท่านั้น ในตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชน มีความเชื่อมโยงหน้าที่ตามตำแหน่งกับบุคคลที่สาม และมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล สำหรับกรณีประเทศอังกฤษ ความรับผิดชอบกรณีทำละเมิด โดยปกติแล้วราชบัลลังก์และหน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปตามหลักเกณฑ์กฎหมายจารีตประเพณีโดยมีโครงสร้างความรับผิด ๔ ประการ คือ ประการแรก การกระทำต้องเข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่งได้แก่ ความผิดเนื่องจากการละเมิดหน้าที่ตามกฎหมาย หรือความรับผิดอันเนื่องมาจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ประการที่สอง ต้องเป็นการกระทำที่เป็นความผิดกฎหมายคือ กระทำเกินขอบอำนาจ

หรือกระทำละเมิดหน้าที่ หรือการกระทำโดยประมาท ประการที่สาม การกระทำที่ฝ่ายปกครองต้องเข้ามารับผิดแทนเจ้าหน้าที่ที่ต่อเมื่อการกระทำนั้นองค์กรเจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ และประการที่สี่ มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล<sup>๕</sup> การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงเป็นประเด็นสำคัญในระบบกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากเกี่ยวข้องโดยตรงกับการสร้างความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการใช้อำนาจรัฐ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงได้กำหนดหลักการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดในกรณีที่เกิดการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือรัฐแต่ในขณะเดียวกัน ก็มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตไม่ให้อำนาจรัฐต้องรับผิดเกินสมควร

จึงเกิดแนวความคิดว่ารัฐควรต้องรับผิดในการกระทำของหน่วยงานของรัฐ โดยนำแนวคิดจากหลักกฎหมายของต่างประเทศและหลักพื้นฐาน “ความรับผิดของรัฐหรือของฝ่ายปกครอง” ซึ่งมีแนวความคิดว่าการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง อาจเป็นการสั่งการของเจ้าหน้าที่ที่เกิดเป็นนิติกรรม หรือสัญญาทางปกครอง หรือเป็นปฏิบัติการทางปกครองของฝ่ายปกครอง อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน และความเสียหายที่เกิดจากฝ่ายปกครองย่อมมีลักษณะ และความรุนแรงมากกว่าเอกชนทั่วไป โดยเฉพาะการที่รัฐใช้อำนาจรัฐสั่งการที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน หากประชาชนไม่ปฏิบัติตาม รัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยมีได้นำคดีขึ้นสู่ศาล จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบจากการที่รัฐใช้อำนาจแล้วเกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งถือเป็นวิธีการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองและคุ้มครองสิทธิของประชาชน และโดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับหน่วยงานของรัฐเป็นไปตามกฎหมายปกครอง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการของรัฐ จึงไม่ถือว่าเป็นลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ กรณีเกิดการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จึงไม่อาจนำหลักลูกจ้างกระทำละเมิดในทางการที่จ้างมาบังคับใช้ได้โดยตรง จึงต้องนำหลักความรับผิดของนิติบุคคลในกรณีผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลกระทำตามหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นมาใช้บังคับ ต่อมาจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙<sup>๖</sup> โดยมีความมุ่งหมายที่จะไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่ต้องการนำหลักในเรื่องลูกหนี้ร่วมในกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่น โดยมุ่งหมายแต่เพียงจะให้ได้รับค่าสินไหมทดแทนครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และบั่นทอนขวัญกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ จนเป็นปัญหาในการบริหารราชการ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การมีเจ้าหน้าที่

<sup>๕</sup> สุจิวรรณ รัตนประทีป, *ความรับผิดของรัฐ : ศึกษากรณีการรับภาระเกินปกติ*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๕.

<sup>๖</sup> สุธี เจริญกุลยา, อ้างแล้ว, หน้า ๕-๘.

ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชน เป็นไปตาม หลักกฎหมายเอกชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่นำไปทำให้หน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมีภาระฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณี เกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่อง ลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิด ความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้ง กลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบ ที่จะเกิดแก่ตน อนึ่ง การให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการ บริหารงาน บุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใด ๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบละเมิดในการปฏิบัติงาน ในหน้าที่เฉพาะ เมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหาย หรือประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ในบทความนี้เป็นกรณีพิพาทระหว่างกรมที่ดินและบริษัท สามารถคอมเทค จำกัด ซึ่งเป็น ตัวอย่างสำคัญที่สะท้อนถึงความซับซ้อนของการบริหารสัญญาและการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความรับผิด โดยเฉพาะเมื่อมีการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง และมีคำพิพากษาที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องชำระเงิน จำนวนสูงมากพร้อมดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมธนาคาร ซึ่งทำให้เกิดคำถามสำคัญว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือไม่ เพียงใด

### ข้อเท็จจริงแห่งคดี

มูลกรณีของเรื่องนี้สืบเนื่องมาจาก บริษัท สามารถคอมเทค จำกัด ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้อง กรมที่ดิน เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒๐/๒๕๕๙ กรณีกรมที่ดินผิดสัญญา จ้างนำเข้าข้อมูลที่ดินพร้อมติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์จำนวน ๔ ระบบ ตามโครงการศูนย์ข้อมูลที่ดินและแผนที่ แห่งชาติ (ระยะที่ ๑) สัญญาเลขที่ สจ ๔๕/๒๕๕๖ โดยผู้ฟ้องคดีเรียกร้องให้กรมที่ดินชำระค่าจ้างคงค้าง (งวดที่ ๔) คืนเงินค่าปรับ คืนหนังสือค้ำประกัน พร้อมดอกเบี้ยผิดนัดรวมเป็นเงินจำนวน ๖๕๑,๖๙๑,๐๓๗.๐๕ บาท และชำระดอกเบี้ยตามกฎหมายของต้นเงินจำนวน ๕๔๑,๖๖๑,๒๖๘.๗๕ บาท ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องจนกว่า จะชำระเสร็จ รวมทั้งค่าธรรมเนียมธนาคารปีละ ๒,๗๙๒,๓๔๓.๗๕ บาท

คดีได้ถึงที่สุดโดยศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๐๓๘/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ โดยศาลได้วินิจฉัยว่า กรมที่ดินชำระค่างานแต่ละงวดไม่ถูกต้องครบถ้วน ถือเป็นการผิดนัด ต้องเสียดอกเบี้ยตามมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และต้องคืนหนังสือค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยพิพากษาให้กรมที่ดินชำระเงิน

แก่บริษัทสามารถคอมเทค จำกัด จำนวน ๕๔๙,๐๓๕,๘๗๗.๙๙ บาทพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๕๓๖,๑๕๙,๒๙๖.๗๒ บาท นับถัดจากวันฟ้องไปจนถึงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๔ และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๓ ต่อปี บวกด้วยอัตราเพิ่มร้อยละ ๒ ต่อปี ตั้งแต่วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๔ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ รวมทั้งค่าธรรมเนียมหนังสือคำประกันธนาคารปีละ ๑,๔๕๖,๘๗๕ บาท เนื่องจากเป็นเงินจำนวนสูง กรมที่ดินจึงต้องประสานงานกับกรมบัญชีกลางเพื่อจัดหาเงินมาชำระหนี้ ตามคำพิพากษา โดยกำหนดวันชำระเป็นวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๖ ทั้งนี้ กรมที่ดินได้เจรจากับบริษัทผู้ฟ้องคดี เพื่อหยุดการคิดดอกเบี้ยก่อนวันชำระหนี้ และบริษัทตกลงรับเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ส่งผลให้สามารถลดการคิดดอกเบี้ยได้ ๓ เดือน และในท้ายที่สุด กรมที่ดินได้ชำระหนี้ตามคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๖ เป็นเงินทั้งสิ้น ๗๙๗,๕๖๐,๖๐๐ บาท โดยเป็นค่าปรับงานนำเข้าข้อมูลรูปแปลงที่ดินและ ข้อมูลภาพลักษณะเอกสารสิทธิที่ดิน งวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๓ เป็นเงินจำนวน ๘๕,๐๒๓,๒๒๕ บาท ค่างานนำเข้า ข้อมูลรูปแปลงที่ดินและข้อมูลภาพลักษณะเอกสารสิทธิที่ดิน งวดที่ ๔ เป็นเงินจำนวน ๒๒๑,๔๔๕,๐๐๐ บาท ค่างานติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ งวดที่ ๔ เป็นเงินจำนวน ๑๖๓,๑๗๐,๐๐๐ บาท เงินประกัน ผลงานที่กรมที่ดิน ผู้ว่าจ้าง ได้หักไว้ในงานนำเข้าข้อมูลรูปแปลงที่ดิน และข้อมูลภาพลักษณะเอกสารสิทธิที่ดิน งวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๓ และงานติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ งวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๓ และงานติดตั้งระบบ คอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ งวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๓ เป็นเงินจำนวน ๖๖,๔๓๓,๕๐๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๕๓๖,๐๗๑,๗๒๕ บาท เป็นเงินที่กรมที่ดิน ผู้ว่าจ้าง มีหน้าที่ต้องจ่ายตามสัญญาให้แก่ บริษัท สามารถคอมเทค จำกัด ผู้รับจ้าง กรณีดังกล่าวจึงถือไม่ได้ว่ากรมที่ดินได้รับความเสียหายและไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ

สำหรับดอกเบี้ยที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้กรมที่ดินชำระให้แก่บริษัท สามารถ คอมเทค จำกัด นับแต่วันผิดนัดจนถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๖ รวมเป็นเงินจำนวน ๒๕๒,๒๘๑,๗๒๕ บาท อันมีเหตุมาจากการตรวจรับงานของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุมีปัญหาอุปสรรค เนื่องจากข้อมูลระวางแผนที่ รูปแปลงที่ดินมีความคลาดเคลื่อนไม่สมบูรณ์ และบางส่วนมีการจัดเก็บไม่เป็นไปตามระเบียบ และข้อเท็จจริง อันเป็นอุปสรรคอีกหลายประการ ซึ่งเป็นปัญหาที่สะสมมานานและซับซ้อน ต้องใช้เวลาในการตรวจสอบแก้ไข ส่งผลให้การตรวจรับพัสดุล่าช้า และเป็นเหตุให้กรมที่ดินได้รับความเสียหายจากการเสียดอกเบี้ยผิดนัด จำนวน ๒๕๒,๒๘๑,๗๒๕ บาท การดำเนินการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จึงต้องเป็นไป ด้วยความละเอียดรอบคอบ นับตั้งแต่การตรวจสอบสำนวนการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

### **การตรวจสอบสำนวนการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่**

การสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ใช่เพียงแต่เป็นการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเท่านั้น แต่ยังเป็นกระบวนการที่ต้องตรวจสอบอย่างรอบคอบและครบถ้วน เพื่อให้ผลการสอบสวนมีความน่าเชื่อถือ และเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ความสำคัญของการตรวจสอบสำนวนจึงอยู่ที่การสร้างเชื่อมั่นว่า การพิจารณาไม่ได้เกิดจากความเร่งรีบ ขาดความรอบคอบ หรือการละเลยประเด็นสำคัญ ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้ ดุลพินิจตัดสินใจที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม โดยความสำคัญของการตรวจสอบสำนวนอาจกล่าวได้ ดังนี้

๑. เป็นการสร้างความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และผู้เสียหาย โดยการตรวจสอบสำนวนอย่างครบถ้วน จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตไม่ถูกกล่าวหาหรือรับผิดชอบ ขณะเดียวกันทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสมตามหลักกฎหมาย

๒. ลดความเสี่ยงต่อการใช้ดุลพินิจผิดพลาด กล่าวคือ หากสำนวนไม่ครบถ้วน อาจทำให้คณะกรรมการหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจใช้ดุลพินิจบนฐานข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ ซึ่งอาจนำไปสู่การกำหนดความรับผิดที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง

๓. เพื่อสร้างความโปร่งใสและความเชื่อมั่นในระบบราชการ จากการตรวจสอบสำนวนอย่างละเอียดรอบคอบ เป็นการแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานรัฐมีความจริงจังและโปร่งใสในการดำเนินการ ซึ่งจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน สังคม รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

๔. สอดคล้องกับหลักการบริหารราชการที่ดี ซึ่งการตรวจสอบสำนวนอย่างครบถ้วนเป็นการยึดหลักความรอบคอบและความรับผิดชอบ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการบริหารราชการแนวใหม่ (ระบบราชการ ๔.๐) ที่มุ่งเน้นการยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางและการใช้ข้อมูลที่ถูกต้องในการตัดสินใจ

ดังนั้น เพื่อให้การสอบสวนมีความครบถ้วนและเป็นธรรม สามารถจัดทำ **Checklist** เพื่อการตรวจสอบได้ดังนี้

**๑. รายละเอียดเกี่ยวกับการละเมิด** การสอบสวนความรับผิดทางละเมิดต้องเริ่มจากการตรวจสอบว่า “การละเมิด” ที่เกิดขึ้นมีลักษณะอย่างไร และเกิดจากสาเหตุใด การระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการละเมิดถือเป็นหัวใจสำคัญ เพราะจะเป็นฐานในการกำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ หากไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำโดยเจตนา ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเป็นเพียงความบกพร่องในระบบการทำงาน ก็จะทำให้การพิจารณาไม่สามารถดำเนินไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรมได้

ตัวอย่างกรณี กรมที่ดิน - บริษัท สามารถคอมเทค จำกัด ในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่ากรมที่ดินผิดนัดชำระค่างานตามสัญญา ทำให้ต้องเสียดอกเบี้ยจำนวนมาก แต่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำพิพากษามูลเหตุเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุแล้ว ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบครบถ้วน ไม่ได้มีเจตนาทุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่ความล่าช้าที่เกิดขึ้นเป็นผลจากข้อมูลระวางแผนที่ที่ไม่สมบูรณ์และสะสมมานาน ซึ่งเป็นปัญหาเชิงระบบ ไม่ใช่การละเมิดโดยตรงของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น การสอบสวนต้องชี้ชัดว่า “การละเมิด” ไม่ได้เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ แต่เกิดจากความบกพร่องของระบบงานที่มีอยู่เดิม

**๒. ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น** การประเมินค่าเสียหายเป็นอีกขั้นตอนที่สำคัญ เพราะจะเป็นตัวกำหนดว่าผู้ใดต้องรับผิดชอบ และจำนวนที่ต้องชดเชย การประเมินค่าเสียหายต้องทำอย่างรอบคอบโดยไม่เพียงแต่คำนวณในเชิงตัวเงิน เช่น ค่าปรับ ดอกเบี้ย หรือค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องชำระ แต่ยังต้องพิจารณาถึงผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ เช่น ความล่าช้าในการให้บริการประชาชน ความเสียหายต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงาน และผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบราชการ

ตัวอย่างกรณี กรมที่ดิน - บริษัท สามารถคอมเทค จำกัด ค่าเสียหายที่ต้องชำระตามคำพิพากษาในคดีนี้สูงถึงกว่า ๗๘๗ ล้านบาท แต่เป็นเงินที่กรมที่ดินให้แก่ บริษัท สามารถคอมเทค จำกัด ตามสัญญาจ้างจำนวน ๕๓๖ ล้านบาท ค่าเสียหายที่กรมที่ดินได้รับในกรณีนี้จึงเป็นจำนวนดอกเบี้ยผิดนัดกว่า ๒๕๒ ล้านบาท ซึ่งเป็นผลจากการตรวจรับงานที่ล่าช้า การสอบสวนจึงต้องพิจารณาว่าดอกเบี้ยดังกล่าวเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือไม่ หากไม่ใช่ ก็ไม่อาจนำมารวมเป็นภาระให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบ

เต็มจำนวน เพราะจะเป็นการลงโทษที่เกินสมควรการตรวจสอบจำนวนจึงต้องแยกแยะให้ชัดเจนว่า “ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น” ส่วนใดเป็นผลจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ และส่วนใดเป็นผลจากระบบงานที่บกพร่อง

**๓. ความบกพร่องของหน่วยงานหรือระบบ** ในหลายกรณี ความเสียหายไม่ได้เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียว แต่เกิดจากความบกพร่องของระบบงานหรือหน่วยงานโดยรวม เช่น การจัดเก็บข้อมูลที่ไม่เป็นปัจจุบัน ระบบการทำงานที่ซับซ้อนเกินไป หรือการขาดการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชา

ตัวอย่างกรณี กรมที่ดิน – บริษัท สามารถคอมเทค จำกัด ความล่าช้าในการตรวจรับงานเกิดจากข้อมูลระวางแผนที่รูปแปลงที่ดินที่ไม่สมบูรณ์และสะสมมานาน ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากระบบการจัดเก็บข้อมูลของกรมที่ดิน ไม่ใช่การกระทำโดยตรงของเจ้าหน้าที่ การสอบสวนจึงต้องพิจารณาว่าความเสียหายส่วนนี้ควรถือเป็น “ความบกพร่องของหน่วยงาน” และไม่ควรรนำมาหักล้างเป็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่โดยตรง

**๔. ผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน** การระบุผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเป็นขั้นตอนที่ต้องใช้ความระมัดระวังอย่างยิ่ง เพราะเกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยตรง

ตัวอย่างกรณี กรมที่ดิน – บริษัท สามารถคอมเทค จำกัด ในคดีนี้ หากจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตรวจรับพัสดุต้องรับผิดชอบใช้ดอกเบี้ยจจำนวนกว่า ๒๕๒ ล้านบาท ย่อมไม่สอดคล้องกับพฤติการณ์เพราะเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบครบถ้วนแล้ว การสอบสวนจึงต้องระบุชัดเจนว่าผู้ต้องรับผิดชอบไม่ใช่เจ้าหน้าที่

**๕. การเปิดโอกาสให้ชี้แจง** การเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่และผู้เสียหายชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเต็มที่ เป็นการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ตัวอย่างกรณี กรมที่ดิน – บริษัท สามารถคอมเทค จำกัด คณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้มีการชี้แจงว่า ความล่าช้าเกิดจากข้อมูลระวางแผนที่ที่ไม่สมบูรณ์และสะสมมานาน ซึ่งเป็นปัญหาที่เกินวิสัยจะคาดการณ์ได้ การเปิดโอกาสให้ชี้แจงเช่นนี้ทำให้การสอบสวนมีข้อมูลครบถ้วน และช่วยให้การพิจารณาเป็นไปอย่างเป็นธรรม

**๖. องค์กรประชุมของคณะกรรมการ** การประชุมเสนอความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนต้องมีองค์กรประชุมครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด หากองค์กรประชุมไม่ครบ ผลการสอบสวนอาจถูกโต้แย้งได้

ตัวอย่างกรณี กรมที่ดิน – บริษัท สามารถคอมเทค จำกัด การประชุมของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุในเรื่องนี้มีองค์กรประชุมครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้ผลการสอบสวนมีความน่าเชื่อถือและไม่ถูกโต้แย้งในภายหลัง

**๗. ความครบถ้วนของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย** การตรวจสอบจำนวนต้องพิจารณาว่าข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานที่คณะกรรมการเสนอมีความครบถ้วนหรือไม่ หากยังมีประเด็นที่ไม่ชัดเจน ต้องสอบสวนเพิ่มเติมตามข้อ ๑๖<sup>๗</sup> ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

<sup>๗</sup> ข้อ ๑๖ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง ถ้าผู้แต่งตั้งขอให้ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติมให้คณะกรรมการรีบดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่ผู้แต่งตั้งกำหนด

ตัวอย่างกรณี กรรมที่ดิน - บริษัท สามารถคอมเทค จำกัด แม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว พบว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้กระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การสอบสวนจึงสรุปว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ซึ่งสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน (principle of Proportionality) และหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลในกฎหมายละเมิด (Causation intort law) ซึ่งควรนำมาพิจารณาประกอบนอกจากบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

### การวิเคราะห์เชิงกฎหมาย

การวิเคราะห์เชิงกฎหมายในกรณีพิพาทระหว่างกรรมที่ดิน และบริษัท สามารถคอมเทค จำกัด จำเป็นต้องพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงที่ปรากฏและหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหลักการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ รวมถึงหลักความได้สัดส่วน (principle of Proportionality) และหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลในกฎหมายละเมิด (Causation intort law) ที่ใช้เป็นกรอบในการกำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ โดยพิจารณาได้ ดังนี้

๓.๑ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตรวจรับพัสดุ จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ คณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดครบถ้วนแล้ว ไม่พบว่ามีกรกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ความล่าช้าที่เกิดขึ้นเป็นผลจากกระบวนการบริหารสัญญาและข้อพิพาททางการเงินระหว่างกรรมที่ดินและบริษัท ผู้รับจ้าง ซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุมของเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจรับโดยตรง ซึ่งการตีความเช่นนี้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่มุ่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะกรณีที่มีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่ใช่กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบครบถ้วนแล้วแต่เกิดผลเสียหายจากปัจจัยอื่น

๓.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลเสียหาย (Causation) โดยหลักการ Causation หรือความสัมพันธ์เชิงเหตุผลระหว่างการกระทำกับผลเสียหาย เป็นประเด็นสำคัญในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิด ในกรณีนี้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่กรรมที่ดินต้องชำระดอกเบี้ยผิดนัดจำนวนมหาศาล มิได้มีสาเหตุโดยตรงจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ แต่เป็นผลสืบเนื่องจากข้อพิพาททางสัญญาการตีความเงื่อนไขการชำระเงิน และการดำเนินคดีในชั้นศาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้จะมีความเสียหายแก่ทางราชการ แต่ไม่สามารถเชื่อมโยงได้โดยตรงว่าเป็นผลจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จึงไม่อาจกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายได้

๓.๓ ความเหมาะสมของการกำหนดความรับผิด (Proportionality) หลักการ Proportionality เน้นการกำหนดความรับผิดให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมกับพฤติการณ์และผลเสียหายที่เกิดขึ้น อันจะไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารราชการที่ดี รวมทั้งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต แต่กรณีนี้เมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์ที่เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบ

ครบถ้วนแล้ว และมีได้มีเจตนาทุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรณีนี้จึงไม่ต้องนำหลักสัดส่วนมาพิจารณาให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เพราะเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อส่วนตัวหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายทั้งหมด

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นในการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ นอกจะพิจารณาจากตัวบทกฎหมายแล้ว หากนำหลักทางกฎหมาย เช่น หลักความได้สัดส่วน (principle of Proportionality) และหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลในกฎหมายละเมิด (Causation intort law) มาพิจารณาประกอบ จะทำให้การพิจารณาประการการใช้ดุลยพินิจมีความชัดเจนมากขึ้นโดยสามารถสรุปได้โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

จากหลัก Proportionality: การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจำนวนสูงมาก ไม่สอดคล้องกับพฤติการณ์เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบครบถ้วนแล้ว และมีได้มีเจตนาทุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

จากหลัก Causation: ความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้มีสาเหตุโดยตรงจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ แต่เป็นผลสืบเนื่องจากข้อพิพาททางสัญญาและการดำเนินคดีในชั้นศาล

ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการในกรณีนี้ และในท้ายที่สุดกระทรวงการคลังได้ตรวจสอบสำนวนความรับผิดทางละเมิดในเรื่องนี้แล้วเห็นว่า “พฤติการณ์ยังถือไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ” ผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังจึงสอดคล้องกับที่กรมที่ดินวินิจฉัยสั่งการว่า ต้นเงินค่าจำนองค้างจำนวน ๕๓๖,๐๗๑,๗๒๕ บาท เป็นเงินที่กรมที่ดิน ผู้ว่าจ้าง มีหน้าที่ต้องจ่ายตามสัญญา ถือไม่ได้ว่ากรมที่ดินได้รับความเสียหาย สำหรับดอกเบี้ยตามคำพิพากษานับแต่วันผิดนัดจนถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๖ จำนวน ๒๕๒,๒๘๑,๗๒๕ บาท เป็นค่าเสียหายที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากกรมที่ดิน ผู้ว่าจ้าง มีประเด็นข้อต่อสู้กับบริษัทฯ ผู้รับจ้างเกี่ยวกับประเด็นการจ่ายเงินค่าจ้าง การคิดค่าปรับตามสัญญา เงินประกันผลงาน และค่าธรรมเนียมหนังสือค้ำประกันธนาคารที่เกิดขึ้นทั้งก่อนและหลังการดำเนินคดีในชั้นศาล พฤติการณ์ยังถือไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ

ทั้งนี้การนำหลักความได้สัดส่วน (principle of Proportionality) และหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลในกฎหมายละเมิด (Causation intort law) มาพิจารณาประกอบจึงสอดคล้องกับมาตรา ๑๐<sup>๔</sup> ประกอบมาตรา ๘<sup>๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยเช่นกัน อีกทั้งยังมีการเชื่อมโยงกับหลักการสากลและระบบราชการ ๔.๐ โดยการตีความเช่นนี้สอดคล้องกับ

<sup>๔</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

<sup>๕</sup> มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

แนวทางสากลที่เน้นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต เช่น กฎหมายมหาชนฝรั่งเศสที่กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ (La responsabilité pour faute) หรือกฎหมายพื้นฐานของเยอรมนีที่กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ดังนั้น ในบริบทของประเทศไทย หากมีการนำหลักความได้สัดส่วน (principle of Proportionality) และหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลในกฎหมายละเมิด (Causation in Tort Law) มาพิจารณาประกอบกับการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อย่างจริงจัง ก็จะเป็นการสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและการสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐโดยสอดคล้องกับแนวทางการบริหารราชการแนวใหม่ (ระบบราชการ ๔.๐) ที่มุ่งเน้น “ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ชีตสมรรถนะสูง และทันสมัย”

### ข้อเสนอเชิงนโยบาย

๑. การนำหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) และหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลในกฎหมายละเมิด (Causation in Tort Law) มาพิจารณาประกอบกับแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการตรวจรับพัสดุและการบริหารสัญญา การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่ควรเป็นเพียงการตีความตามตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องอาศัยหลักการสากลที่ช่วยสร้างความเป็นธรรมและความสมดุล เช่น หลักความได้สัดส่วน (Proportionality) ที่เน้นว่าการกำหนดความรับผิดหรือการลงโทษต้องไม่เกินสมควรแก่เหตุ และหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Causation) ที่ใช้พิสูจน์ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือไม่

ในกรณีกรมที่ดิน - บริษัท สามารถคอมเทค จำกัด หากจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตรวจรับพัสดุต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจำนวนกว่า ๒๕๒ ล้านบาท ย่อมไม่สอดคล้องกับหลัก Proportionality เนื่องจากได้พิจารณาเห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบครบถ้วนแล้ว และไม่พบการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อีกทั้งเมื่อพิจารณาตามหลัก Causation ก็ไม่พบความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างการกระทำของเจ้าหน้าที่กับความเสียหายที่เกิดขึ้น เนื่องจากปัญหามาจากข้อมูลระวางแผนที่ที่ไม่สมบูรณ์และสะสมมานาน ซึ่งเป็นความบกพร่องเชิงระบบ ดังนั้น การนำหลักการทั้งสองมาประกอบการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในทุกกรณีจะช่วยให้การตัดสินใจมีความรอบคอบและเป็นธรรมมากขึ้น

๒. การนำเทคโนโลยีดิจิทัล เช่น ระบบฐานข้อมูลกลางและ Digital Checklist มาใช้เพื่อความสะดวกรวดเร็ว แม่นยำ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาช่วยในการตรวจรับพัสดุและการบริหารสัญญาเป็นสิ่งจำเป็นในยุคปัจจุบัน เพราะช่วยลดความผิดพลาดจากการทำงานด้วยเอกสารหรือระบบที่ไม่ทันสมัย การมีระบบฐานข้อมูลกลาง จะทำให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสัญญาและพัสดุดูรวบรวมไว้อย่างเป็นระบบ สามารถตรวจสอบย้อนหลังได้ และลดความเสี่ยงจากการสูญหาย

---

สิทธิเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

หรือความไม่สอดคล้องของข้อมูล หากมีการใช้ Digital Checklist ที่บันทึกขั้นตอนการตรวจรับพัสดุ อย่างละเอียด จะช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำ ลดความเสี่ยงจากการล่าช้า และทำให้การตรวจรับงานโปร่งใส สามารถอ้างอิงได้ชัดเจนเมื่อเกิดข้อพิพาท การใช้เทคโนโลยี จึงไม่เพียงแต่ช่วยเจ้าหน้าที่ แต่ยังสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนว่าการดำเนินงานของรัฐมีมาตรฐานและทันสมัย

๓. การจัดอบรมและพัฒนาบุคลากรให้เข้าใจหลักการพิจารณาความรับผิดทางละเมิด บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการตรวจรับพัสดุและการบริหารสัญญาจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจทั้งในด้านกฎหมายและหลักการสากล เช่น หลัก Proportionality และ หลัก Causation เพื่อให้สามารถนำมาประกอบการพิจารณาได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม การจัดอบรมและพัฒนาบุคลากรจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่มีความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ และสามารถใช้อุปินาใจได้อย่างเหมาะสม ในส่วนของกรมที่ดิน หากเจ้าหน้าที่มีความเข้าใจในหลักการเหล่านี้ตั้งแต่ต้น ก็จะสามารถชี้แจงได้อย่างชัดเจนว่าความล่าช้าในการตรวจรับงานเกิดจากปัญหาเชิงระบบ ไม่ใช่การกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ การอบรมจึงไม่เพียงแต่ช่วยเพิ่มความรู้ แต่ยังเป็นการสร้างเกราะคุ้มครองให้เจ้าหน้าที่ไม่ถูกกล่าวหาหรือรับผิดเกินสมควร

๔. การสร้างระบบตรวจสอบและกำกับดูแลที่เข้มแข็ง พร้อมกำหนด KPI (Key Performance Indicators) ที่ชัดเจน เช่น ระยะเวลาในการตรวจรับงาน หรือความถูกต้องของข้อมูลที่ตรวจสอบ การมีระบบตรวจสอบและกำกับดูแลที่เข้มแข็งเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้การบริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถวัดผลการทำงานของเจ้าหน้าที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม และลดความเสี่ยงจากการใช้อุปินาใจที่ไม่เหมาะสมจะช่วยให้เจ้าหน้าที่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน และสามารถอ้างอิงได้เมื่อเกิดข้อพิพาท การมีระบบตรวจสอบที่เข้มแข็งยังช่วยให้ผู้บังคับบัญชาสามารถกำกับดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนได้ว่าการดำเนินงานของรัฐมีมาตรฐาน

๕. การกำหนดมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตเป็นสิ่งสำคัญเพราะจะช่วยสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานหากเจ้าหน้าที่รู้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบและกฎหมายจะได้รับการคุ้มครอง ไม่ถูกกล่าวหาหรือรับผิดเกินสมควร ก็จะทำให้สามารถทำงานได้อย่างมั่นใจและมีประสิทธิภาพ แต่หากไม่มีมาตรการคุ้มครอง เจ้าหน้าที่ตรวจรับพัสดุอาจถูกกล่าวหาว่าต้องรับผิดชดใช้ดอกเบี้ยจำนวนมาก ทั้งที่ความเสียหายเกิดจากปัญหาเชิงระบบ การมีมาตรการคุ้มครองจึงช่วยให้เจ้าหน้าที่มั่นใจว่าการทำงานโดยสุจริตจะไม่ถูกลงโทษเกินควร และช่วยให้ระบบราชการมีบุคลากรที่กล้าตัดสินใจและทำงานอย่างเต็มที่

## บทสรุปเชิงนโยบาย

กรณีพิพาทระหว่างกรมที่ดินและบริษัท สามารถคอมเทค จำกัด เป็นบทเรียนสำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่า การพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจอาศัยเพียงข้อเท็จจริงหรือข้อกำหนดใดๆ อย่างหนึ่งเท่านั้น แต่ต้องอาศัยการบูรณาการทั้ง ข้อเท็จจริง ข้อกำหนด และหลักการทางวิชาการ เพื่อให้การตัดสินใจมีความรอบคอบและเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การนำหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) เข้ามาประกอบการพิจารณา ทำให้การกำหนดความรับผิดไม่เกินสมควรแก่เหตุ กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบครบถ้วนแล้ว แต่ความเสียหายเกิดจากปัญหาเชิงระบบหรือปัจจัยที่เกินวิสัยจะคาดการณ์ได้ การบังคับให้เจ้าหน้าที่รับผิดชดใช้ค่าเสียหายย่อมไม่สอดคล้องกับ

หลักการนี้ การใช้หลัก Proportionality จึงช่วยสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และการสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ขณะเดียวกันการใช้หลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Causation in Tort Law) ช่วยให้การพิจารณามีความแม่นยำมากขึ้น เพราะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ หากไม่พบความเชื่อมโยงเชิงเหตุผลที่ชัดเจน เจ้าหน้าที่ก็ไม่ควรถูกกำหนดให้รับผิด การใช้หลัก Causation จึงเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการโยนภาระเกินสมควรแก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต กรณีนี้จึงเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนและถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญว่า การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต้องอาศัยทั้งข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และหลักการทางวิชาการที่เหมาะสม เพื่อให้ผลการพิจารณามีความเป็นธรรมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การนำหลัก Proportionality และ Causation มาประกอบการพิจารณาไม่เพียงแต่ช่วยให้การตัดสินใจมีความรอบคอบ แต่ยังสนับสนุนการพัฒนาระบบราชการไทยให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ ตามเป้าหมายของ ราชการ ๔.๐ ที่มุ่งเน้นการยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ใช้ข้อมูลและหลักการที่ถูกต้องในการตัดสินใจ และสร้างระบบการทำงานที่ทันสมัยและมีสมรรถนะสูง ไม่ใช่การตีความตามตัวบทเพียงอย่างเดียว แต่ต้องใช้หลักการสากลเพื่อสร้างความเป็นธรรมและความสมดุล ดังจะเห็นได้ว่าการวินิจฉัยสั่งการของอธิบดีกรมที่ดินเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดความสอดคล้องกับแนวทางของกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) การที่แนวทางการพิจารณาของกรมบัญชีกลางและการวิเคราะห์เชิงวิชาการในส่วนของกรมที่ดินมาบรรจบกัน เช่นนี้ แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการพัฒนาระบบราชการไทย ที่ไม่เพียงแต่ยึดข้อกฎหมายแต่ยังนำหลักการสากลมาใช้เพื่อสร้างความเป็นธรรมและความสมดุลอย่างแท้จริง

---