

แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 10

หัวข้อเนื้อหา

กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เอกสารประวัติศาสตร์ องค์กรตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ และกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

1. อธิบายภาพรวมของเนื้อหาในบทนี้ได้
2. มีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือการอภิปรายในชั้นเรียน
3. สรุปเนื้อหาแต่ละหัวข้อได้เป็นอย่างดี

วิธีสอนและกิจกรรมการเรียนการสอน

1. ผู้สอนบรรยายเนื้อหาประกอบการใช้ Power Point
2. นักศึกษาอภิปราย ชักถาม และตอบคำถามในชั้นเรียน
3. ใช้อินเทอร์เน็ตในการสืบค้นข้อมูลประกอบการบรรยาย
4. ทดสอบวัดความรู้พื้นฐานก่อนและหลังการเรียนในชั้นเรียน

สื่อการเรียนการสอน

1. เอกสารคำสอน กฎหมายปกครอง
2. Power point เรื่อง กฎหมายปกครอง

การวัดผลและประเมินผล

1. สังเกตจากการตอบคำถาม การร่วมกิจกรรม การอภิปราย
2. ผลการทดสอบวัดความรู้พื้นฐาน

บทที่ 10

ข้อมูลข่าวสารของราชการและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ปัจจุบันได้มีการตรากฎหมายกลางเพื่อใช้บังคับกับฝ่ายปกครองจำนวนหลายฉบับ โดยนอกจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการทำคำสั่งทางปกครองแล้ว ในบทนี้จะเป็นการอธิบายถึงกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับฝ่ายปกครองอีก 2 ฉบับด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1. กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย การส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐถือเป็นสิ่งจำเป็น อาจกล่าวได้ว่า “สิทธิได้รู้” ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง การที่รัฐยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทั้งหลายของรัฐจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้ ย่อมถือเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น และสร้างความเชื่อมั่นอย่างเต็มที่ให้แก่ประชาชนในการดำเนินการของรัฐ อย่างไรก็ดี การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐนั้น รัฐก็ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทุกประเภทหากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐหรือที่อยู่ในความครอบครองของรัฐนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นไม่ว่าจะเหตุผลทางด้านความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิให้แก่บุคคลอื่นก็ตาม ดังนั้น เพื่อเป็นการรับรองสิทธิได้รู้ของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการและเพื่อเป็นการคุ้มครองไม่ให้เกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารบางประเภท รัฐจึงต้องตรากฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้นมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐหรือที่อยู่ในครอบครองของรัฐ และกำหนดเงื่อนไขในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารบางประเภทไว้ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้แก่ “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540”

1.1 ความเป็นมาของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

ในต่างประเทศมีการใช้กฎหมายเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกันหลายประเทศ โดยในประเทศสวีเดนมีกฎหมาย Freedom of the Press ค.ศ. 1949 แต่โครงสร้างของกฎหมายยังไม่ละเอียด สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายระบุให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในปี ค.ศ.

1946 แต่ก็ไม่มีรายละเอียดสำหรับการปฏิบัติอย่างจริงจัง ต่อมาจึงได้ขยายให้มีโครงสร้างของกฎหมายที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้นโดยได้ประกาศใช้ Freedom of Information Act ค.ศ. 1966 ในประเทศฝรั่งเศสนั้นก็ได้มีการตรากฎหมายในเรื่องนี้เช่นกันในปี ค.ศ. 1978 ส่วนในประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และแคนาดา ก็ได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารขึ้นในปี ค.ศ. 1982¹

สำหรับความเป็นมาของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทย แนวความคิดในการจัดทำกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการเกิดขึ้นอย่างจริงจังเป็นครั้งแรกในสมัยเมื่อนายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีได้ตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการขึ้นในปี พ.ศ. 2534 คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ยก “ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ...” ขึ้น ร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับการแก้ไขปรับปรุงหลายครั้ง จนกระทั่งต่อมาในปี พ.ศ. 2535 เมื่อนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินขึ้น คณะกรรมการดังกล่าวได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาร่างกฎหมาย กำหนดให้เอกชนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งต่อมาก็พัฒนามาเป็นการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ ร่างกฎหมายดังกล่าวประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการทั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2540 เมื่อพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ร่างกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการก็ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2540²

1.2 วัตถุประสงค์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีขึ้นเพื่อรองรับ “สิทธิได้รับรู้” (right to know) ของประชาชน ซึ่งเป็นแกนสำคัญของสังคมประชาธิปไตย โดยอาจพิจารณาได้จากบทบาท 2 ด้าน ดังนี้³

1. **ในทางการเมือง** การปกครองระบอบประชาธิปไตยในทางปรัชญาแล้วถือเป็นระบอบการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ซึ่งปรัชญาดังกล่าวจะสัมฤทธิ์ผลเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับทำให้บทบาทที่กว้างขวางแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง (participatory democracy) โดยมีพื้นฐานที่สำคัญคือ ประชาชนต้องมีความรู้ในความเป็นไปของการปกครองว่าในขณะที่การปกครองได้ดำเนินการในเรื่องใดไว้อย่างไร เพื่อที่ประชาชนจะได้ติดตามตรวจสอบ และใช้สิทธิใช้เสียงในการปกครองได้ถูกต้อง ไม่ว่าจะเพื่อการวิพากษ์วิจารณ์ การออก

¹ ไพโรจน์ อารักษา. ข้อมูลข่าวสารของราชการ. (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2562), หน้า 3.

² ชาญชัย แสงวงศ์ดี บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธ์. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการกับข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครอง. (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2543), หน้า 13-23.

³ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (1), หน้า 4-5.

ความเห็นในการจัดประชาพิจารณ์ หรือการประท้วงเพื่อแสดงพลังความต้องการ ตลอดจนการตัดสินใจในการใช้สิทธิเลือกตั้ง

James Madison ประธานาธิบดีคนที่ 4 ของประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้เป็นกำลังสำคัญในการยกร่างรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร “ฉบับสมบูรณ์” ฉบับแรกของโลก ได้กล่าวเตือนใจไว้ว่า “การปกครองของประชาชนที่ไม่มีข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับรู้ นั้น ก็เหมือนเป็นเพียงละครฉากหนึ่งซึ่งท้ายที่สุดจะนำไปสู่ความหลอกลวงจอมปลอม” ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา การปกครองของไทยก็มีแนวโน้มที่จะเอียงไปในทางที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐเสียเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งการขอข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐมักได้รับการปฏิเสธ ทั้งที่เรื่องที่ขอไม่เป็นความลับ จนในที่สุดได้ก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจในการปกครองและการทุจริตคอร์รัปชันตามมามากมาย

2. ในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ถูกสร้างเพื่อทำการแทนรัฐและประชาชนทั่วไป เพื่อให้การปกครองเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมาย องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงได้รับมอบอำนาจหน้าที่หลากหลายในการก่อกำเนิดสัมพันธภาพกับเอกชน ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น บรรดา กฎ ระเบียบ และคำสั่งทางปกครองทั้งหลายนี้ จึงเป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปควรรับรู้เพื่อได้ทราบถึงเนื้อหาสาระและแนวทางดำเนินการที่ผ่านมา ทำให้ประชาชนมีพื้นฐานความรู้ที่จะพิจารณาได้ว่ากรณีของตนผลจะเป็นเช่นใด แตกต่างจากผู้อื่นอย่างไร และจะได้แย้งได้อย่างไรและเพียงใด อันถือเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนนั่นเอง

สำหรับวัตถุประสงค์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการของไทยนั้น ปรากฏอยู่ในเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไว้ว่า “ในระบอบประชาธิปไตยการให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้ โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายฉบับนี้”

1.3 ขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

มีข้อพึงพิจารณาเกี่ยวกับขอบเขตในการใช้บังคับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ 2 ประการด้วยกัน คือ ขอบเขตของคำว่า “ข้อมูลข่าวสาร” และคำว่า “ราชการ” ดังนี้

1. มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการได้ให้คำนิยามของข้อมูลข่าวสาร ตามกฎหมายฉบับนี้ไว้ 3 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่ คำว่า “ข้อมูลข่าวสาร” “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” และ “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ดังนี้

ก. “ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่มีสื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และ ไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผ่นผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย फिल्म การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

ข. “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความ ครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการดำเนินงาน ของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

ค. “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัว ของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์ นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่ง เฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

2. มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้คำนิยามของ ราชการไว้ 2 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่ คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ดังนี้

ก. “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณา พิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง

ข. “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

1.4 หลักของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึง “สิทธิ” ในการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารไว้ใน หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 41 (1) ดังนี้

มาตรา 41 “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

...”

นอกจากสิทธิในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้บัญญัติให้ “รัฐมีหน้าที่” ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้วยตามที่บัญญัติไว้ใน หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 59 ดังนี้

มาตรา 59 “รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก”

หน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ยังรวมถึงการดำเนินการใดของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ก็จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการนั้น และถือเป็นสิทธิของบุคคลและชุมชนที่จะได้รับรู้ข้อมูลการดำเนินการของรัฐดังกล่าว ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 58 ดังนี้

มาตรา 58 “การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า”

1.5 ผู้ที่จะขอข้อมูลข่าวสารของราชการ

เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้อย่างกว้างขวาง⁴ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดประเภทของบุคคลที่จะขอข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ดังนี้

1. กรณีผู้ที่จะขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทย กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนดไว้ว่า “บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้า

⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553), หน้า 499.

ตรวจดู ขอลำเนาหรือขอลำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารได้ในกรณีที่เหมาะสมหน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ จะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้อีก ในการนี้ให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”⁵

กรณีดังกล่าวหมายความว่า ผู้ที่จะขอข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารที่ขออนั้นหรือไม่ก็ได้ และไม่จำเป็นต้องชี้แจงหรือแสดงเหตุผลต่อหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นด้วยว่าเหตุใดตนจึงประสงค์ที่จะขอข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นกรณีที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐได้อย่างกว้างขวางและโดยสะดวกนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดในการขอข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐเช่นกัน โดยผู้ขอข้อมูลนั้นไม่ใช่จะใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารของราชการได้ทุกประเภท หากเป็นข้อมูลที่มีกฎหมายห้ามมิให้เปิดเผย หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่จะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลนั้นก่อนแล้ว ข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวก็ถูกจำกัดการเปิดเผยได้เช่นกัน รวมถึงในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น หน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก็มีสิทธิเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากการขอข้อมูลดังกล่าวก็ได้ แต่การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย

นอกจากนี้ ในบางกรณีผู้ขอข้อมูลข่าวสารของราชการอาจจำต้องระบุเหตุผลในการยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น ได้แก่⁶

ก. ในกรณีที่ผู้ยื่นขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 เป็นจำนวนมากหรือบ่อยครั้ง ผู้ขออาจต้องระบุเหตุผลในการยื่นคำขอ มิฉะนั้น หน่วยงานของรัฐอาจไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้ โดยอ้างเหตุผลว่าเป็นการขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่มีข้อมูลข่าวสารที่ขอ

ข. ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่อยู่ในสภาพที่หน่วยงานของรัฐพร้อมจะให้ได้ เนื่องจากเป็นข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐต้องไปจัดทำขึ้นใหม่ วิเคราะห์ หรือรวบรวมให้แก่ผู้ขอตามมาตรา 11 วรรคสาม แล้ว หน่วยงานของรัฐอาจปฏิเสธไม่จัดหาให้แก่ผู้ขอก็ได้ แต่หากกรณีที่ขออนั้นมิใช่เป็นการแสวงหาประโยชน์ทางการค้าและผู้ขอแสดงเหตุว่าจำเป็นต้องใช้ข้อมูลข่าวสารนั้นเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของตนเอง หรือเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หน่วยงานของรัฐก็อาจจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้ก็ได้

⁵ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 วรรคสาม

⁶ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (1), หน้า 11.

ค. ในกรณีข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของบุคคลอื่น และผู้ขอได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลแล้ว หรือมีเหตุจำเป็นที่จะนำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในการศึกษาวิจัย เช่น นักวิจัยของมหาวิทยาลัยบางแห่งประสงค์จะได้ข้อมูลประวัติของข้าราชการบางกรม เพื่อนำไปประกอบการทำวิจัย ผู้ขอก็อาจจะบุเหตุผลดังกล่าวไว้ในคำขอ ในการนี้หน่วยงานของรัฐก็อาจจัดหาข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้แก่ผู้ขอก็ได้ โดยทำการปกปิดชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับบุคคลนั้นก็ได้

2. กรณีผู้ที่จะขอข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นบุคคลต่างด้าว กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนดให้ “คนต่างด้าวจะมีสิทธิขอข้อมูลข่าวสารของราชการเพียงใดนั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง”⁷

“คนต่างด้าว”⁸ หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยและไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย และนิติบุคคลดังต่อไปนี้

(1) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่มีทุนเกินกึ่งหนึ่งเป็นของคนต่างด้าว ใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ ให้ถือว่าใบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ

(2) สมาคมที่มีสมาชิกเกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว

(3) สมาคมหรือมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว

(4) นิติบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือนิติบุคคลอื่นใดที่มีผู้จัดการหรือกรรมการเกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว

นิติบุคคลข้างต้นนี้ ถ้าเข้าไปเป็นผู้จัดการหรือกรรมการ สมาชิก หรือมีทุนในนิติบุคคลอื่น ให้ถือว่าผู้จัดการหรือกรรมการ หรือสมาชิก หรือเจ้าของทุนดังกล่าว เป็นคนต่างด้าว

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่ได้มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องการที่คนต่างด้าวขอใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้นใช้บังคับแต่อย่างใด และ “เจตนารมณ์” ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นไม่ได้ให้สิทธิแก่คนต่างด้าวในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้เท่าเทียมกับคนไทย ดังนั้น แม้ว่ากฎหมายเปิดโอกาสให้สิทธิแก่คนต่างด้าวที่ในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการได้ก็ตาม แต่ตราบใดที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงที่อาศัยอำนาจตามความในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอใช้สิทธิของคนต่างด้าว คนต่างด้าวจึงยังไม่อาจใช้สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้⁹

⁷ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 วรรคสี่

⁸ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4

⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร.7/2562 ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ถือเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และข้อมูลข่าวสารที่ขอ

1.6 วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

หลักการพื้นฐานของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้แก่ หลักที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องถือปฏิบัติต่อสิทธิของประชาชนในฐานะเป็น “ผู้ทรงสิทธิ” ตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ

แต่เดิม การที่ประชาชนจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นทำได้ยาก เนื่องจากราชการมักมองว่าข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นเรื่องความลับของราชการ ซึ่งหากรั่วไหลออกไปแล้วอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการและกระทบกระเทือนถึงเสถียรภาพของรัฐบาล จึงได้มีการออกระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติขึ้นหลายฉบับโดยปัจจุบันได้แก่ ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ซึ่งวางข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการรักษาความปลอดภัยในด้านต่าง ๆ ไว้โดยละเอียด ทำให้ในทางปฏิบัตินั้นการปกปิดเอกสารของราชการจึงมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป และเมื่อได้กำหนดให้เป็นข้อมูลข่าวสารลับแล้วก็ไม่ค่อยมีการพิจารณายกเลิกชั้นความลับดังกล่าว การที่เอกชนจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการจึงมีลักษณะของการเป็นข้อยกเว้น จนกระทั่งในบางครั้งเอกชนจำต้องใช้วิธีการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอตรวจดูเอกสารราชการ ซึ่งได้ก่อให้เกิดผลกระทบแง่ลบด้านความเชื่อมั่นในความโปร่งใสของการบริหารงานภาครัฐ¹⁰

แต่ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ก็ได้มีการกำหนดให้ในการดำเนินการด้านข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นยึดหลักเปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น ให้สิทธิแก่ประชาชนในการที่จะได้เข้าถึงและรับรู้ข้อมูลของภาครัฐให้ได้มากที่สุด ภายใต้เงื่อนไขที่เป็นข้อยกเว้นของการเปิดเผยตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ เนื่องจากข้อมูลข่าวสารของราชการมีอยู่หลายประเภท แต่แต่ละประเภทต่างก็มีลักษณะเฉพาะมีความสำคัญ และมีเนื้อหาที่แตกต่างกัน กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการจึงได้กำหนดประเภทของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ 3 ประเภทด้วยกัน ดังนี้¹¹

ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 และมาตรา 9 จึงเป็นการยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นการใช้สิทธิตามมาตรา 11 ดังนั้น ตราบใดที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่ว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะเป็นข้อมูลข่าวสารเชิงพาณิชย์ที่ผู้จัดแจ้งไม่ประสงค์ให้ราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่นตามมาตรา 15 (6) หรือการเปิดเผยจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะหรือไม่ก็ตาม คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามคำขอและคำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงชอบด้วยกฎหมาย

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12.

¹¹ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (4), หน้า 500-501.

1. การเปิดเผยโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภทเป็นเรื่องที่สมควรให้ประชาชนได้รับรู้ ดังนั้นพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการพื้นฐานไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งข้อมูลดังกล่าว ได้แก่¹²

- (1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน
- (2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน
- (3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ
- (4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง
- (5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

สำหรับข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องลงพิมพ์ตาม (4) ข้างต้นนั้น ถ้ายังไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จะนำมาใช้บังคับในทางที่ “ไม่เป็นคุณ” แก่ผู้ใดไม่ได้ เว้นแต่ ผู้นั้นจะารู้ถึงข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร¹³

วิธีการนำไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการที่จะลงพิมพ์ไปยัง “สำนักนิติธรรม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี” ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดพิมพ์ราชกิจจานุเบกษา และข้อมูลข่าวสารใดที่ได้มีการจัดพิมพ์เพื่อให้แพร่หลายตามจำนวนพอสมควรแล้ว ถ้ามีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาโดยอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์นั้น ก็ให้ถือว่าเป็นการลงพิมพ์ข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 7 แล้ว

กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐรวบรวมและจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาตรา 7 ไว้ “เผยแพร่” เพื่อขายหรือจำหน่ายแจก ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นตามที่เห็นสมควร¹⁴

2. การเปิดเผยโดยการจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดู

นอกเหนือจากข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทที่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วกฎหมายยังได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูด้วย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีสถานที่สำหรับประชาชนในการเข้าสืบค้นหรือค้นหาข้อมูลข่าวสารของราชการได้

¹² พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง

¹³ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 8

¹⁴ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 7 วรรคสี่

สำหรับข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดู ได้แก่¹⁵

(1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

(2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7 (4)

(3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ

(4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน

(5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา 7 วรรคสอง

(6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

(7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

(8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

วิธีการจัดให้ประชาชนเข้าตรวจดู (public inspection) ได้มีประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2541 กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ดังต่อไปนี้

(1) ต้องมีสถานที่เฉพาะสำหรับประชาชนสามารถใช้ในการตรวจดูและศึกษาได้โดยสะดวก ตามกำลังบุคลากรและงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อความเป็นส่วนตัวในการตรวจดูและศึกษา

(2) ต้องจัดให้มีตรรกะที่มีรายละเอียดเพียงพอให้ประชาชนสามารถเข้าใจวิธีการค้นหาได้โดยสะดวก กล่าวคือ มิใช่ต้องคอยสอบถามหรือขอให้เจ้าหน้าที่ต้องช่วยเหลือมากเกินไป อันจะทำให้การตรวจดูชะงักและขาดความเป็นส่วนตัวในการศึกษา ส่วนการค้นหาจะใช้ตรรกะเป็นบัตรรายการอย่างห้องสมุดหรือระบบบริการของคอมพิวเตอร์ก็ได้

(3) ข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ตรวจดู ประชาชนต้องสามารถตรวจดูเองได้โดยสะดวก เช่น สามารถหยิบหาเองได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นเรื่องสถานที่ อาจแยกเก็บและให้บริการ ณ สถานที่แยกกันก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนผู้ตรวจดูด้วย

(4) ในกรณีหน่วยงานของรัฐเห็นว่าจำเป็นต้องมีระเบียบเพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการเข้าใช้บริการหรือความปลอดภัยของข้อมูลข่าวสาร การกำหนดระเบียบจะต้องคำนึงถึงความสะดวกในการตรวจดูของประชาชนด้วย

(5) การจัดสถานที่ให้ประชาชนเข้าตรวจดู อาจจัดไว้ที่ห้องสมุดของหน่วยงานอื่น หรือสถานที่ของเอกชนที่อยู่ใกล้เคียงกับที่ตั้งหน่วยงานของรัฐนั้นก็ได้

¹⁵ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง

อย่างไรก็ดี ข้อมูลข่าวสารของราชการที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้นี้ ถ้ามีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 อยู่ด้วย ให้หน่วยงานของรัฐลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนนั้น¹⁶

3. การเปิดเผยตามคำขอเฉพาะราย

นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาและประเภทที่จัดไว้ให้ประชาชนตรวจสอบแล้ว หากบุคคลใดประสงค์จะขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้ นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐจัดหาข้อมูล ข่าวสารของราชการนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ ผู้นั้นจะขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้ง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร¹⁷

2. ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย

นอกจากหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งอยู่ในความครอบครองหรือในความควบคุมดูแลของตนแล้ว พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยังได้กำหนดข้อยกเว้นของข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องเปิดเผย ดังนี้

1. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ จะเปิดเผยมิได้¹⁸

ข้อมูลข่าวสารประเภทนี้ถือเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่กฎหมาย “ต้องห้าม” มิให้หน่วยงานของรัฐทำการเปิดเผยไม่ว่าโดยวิธีการใด ๆ ก็ตาม

2. ข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทที่มีความสำคัญตามมาตรา 15 หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ “อาจ” มีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของ หน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ซึ่งข้อมูล ข่าวสารของราชการประเภทนี้ ได้แก่¹⁹

ก. การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

¹⁶ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 วรรคสอง

¹⁷ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง

¹⁸ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 14

¹⁹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง

ข. การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

ค. ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเห็นหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

ง. การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

จ. รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

ช. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

ซ. กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

กรณีนี้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีคำสั่งห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง นั้น คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้นั้นเพราะถือเป็นข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ประเภทใด และเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา อย่างไรก็ตาม ผู้ขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง นี้ อาจใช้สิทธิ “อุทธรณ์” ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด²⁰

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ผู้นั้นเสนอคำคัดค้านคำขอเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องให้เวลาอันสมควรที่ผู้นั้นอาจเสนอคำคัดค้านได้ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ผู้ที่ได้รับแจ้งหรือผู้ที่ทราบว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตน มีสิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้โดยทำคำคัดค้าน “เป็นหนังสือ” ถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบ และในกรณีที่มีการคัดค้าน ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องพิจารณาคำคัดค้านและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้คัดค้านทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่มีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมิได้จนกว่าจะล่วงพ้น

²⁰ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 วรรคสอง

กำหนดเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 18 (15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง) หรือจนกว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ แล้วแต่กรณี²¹

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดตามมาตรา 14 หรือ มาตรา 15 หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 แล้วแต่กรณี ผู้นั้นอาจใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น โดยยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ²²

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ สค.1/2541
พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 37 บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุด ในเมื่อไม่มีกฎหมายคุ้มครองมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มิให้เปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของเด็กหญิง ณ. และของนักเรียนผู้ผ่านการสอบคัดเลือกจำนวน 120 คน ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (6) และ (7) ส่วนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ก็ปรากฏจากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า การประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากการดำเนินงานทางปกครองในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้น ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงมิใช่กฎหมายที่คุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (6) และ (7) ฉะนั้น ผู้ขอในฐานะมารดาและผู้ปกครองของเด็กหญิง ณ. จึงมีสิทธิที่จะขอตรวจดูและถ่ายสำเนากระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของเด็กหญิง ณ. และของนักเรียนผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 120 คน จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 35 และมาตรา 37 คณะกรรมการฯ จึงมีมติให้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คือ กระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของเด็กหญิง ณ. และของนักเรียนผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 อีกจำนวน 120 คน ให้ผู้ขอตรวจดูและถ่ายสำเนาเอกสารได้

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ สค.207/2557 รายงานการสืบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง เป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นผลมาจากการที่กรมศุลกากรมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงตามหนังสือของสำนักงาน ป.ป.ท. ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ตาม ข้อมูล

²¹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 17

²² พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 18

ข่าวสารตามคำขอประกอบด้วยคำให้การของผู้ถูกกล่าวหา เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรและกลุ่มบริษัทผู้นำเข้ารถยนต์ ที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยคำให้การต่าง ๆ นั้นมีความเกี่ยวข้องกัน และการสอบสวนวินัยยังไม่เสร็จสิ้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแม้เพียงบางส่วนก็อาจมีผลกระทบต่อ การสอบสวนวินัยได้ และจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่สมควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ สค.25/2558 แม้ว่ากรณีดังกล่าวจะอยู่ระหว่างการดำเนินการสอบสวนทางวินัย แต่กระบวนการพิจารณาคำคัดค้านกรรมการสอบสวนเป็นกระบวนการที่ไม่เกี่ยวกับเนื้อหาหรือประเด็นการสอบสวน เมื่อการพิจารณาคำคัดค้านเสร็จสิ้นแล้ว การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารย่อมไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขณะเดียวกันผู้ขอข้อมูลข่าวสารเป็นผู้คัดค้านกรรมการและมีส่วนได้เสียโดยตรงในกระบวนการดังกล่าว ย่อมสมควรได้รับทราบผลการพิจารณาคำคัดค้าน ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์เอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน จึงเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอได้

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ สค. 147/2557 เชื้อธนาคารที่เทศบาลตำบลส่งจ่ายเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเบิกจ่ายของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการเบิกจ่ายงบประมาณจะต้องโปร่งใสและตรวจสอบได้ ประกอบกับผู้ขอข้อมูลข่าวสารเป็นพนักงานเทศบาลตำแหน่งรองปลัดเทศบาลตำบล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานเทศบาลตำบลให้เป็นไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อผู้ขอข้อมูลข่าวสารมีความสงสัยว่าการดำเนินงานของเทศบาลตำบลอาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงควรมีโอกาสได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาลตำบลอันเป็นการป้องกันประโยชน์ได้เสียของหน่วยงานของรัฐ จึงสมควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอ

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ สค.37/2559 เมื่อการสอบสวนร้อยตำรวจตรี ข. กรณีหลอกลวงผู้ขอข้อมูลข่าวสารว่าไม่มีภริยา ได้ดำเนินการทางวินัยเสร็จสิ้นแล้ว การเปิดเผยสำนวนการสอบสวนจึงไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกอบกับผู้ขอข้อมูลข่าวสารเป็นผู้ร้องเรียนจึงมีส่วนได้เสียโดยตรง ย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้ปกป้องส่วนได้เสียของตน แต่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอาจทำให้ทราบว่าบุคคลใดเป็นพยานผู้ให้ถ้อยคำ จึงให้ใช้ดุลพินิจปกปิดชื่อหรือข้อความอื่นใดได้เท่าที่จำเป็นและต้องไม่กระทบกระเทือนถึงเนื้อหาของข้อมูลข่าวสาร

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ สค.183/2560 รายชื่อผู้ประกอบการโรงแรมรีสอร์ทและร้านอาหารที่เสียหายตามกฎหมายเป็นข้อมูลการปฏิบัติหน้าที่ราชการของหน่วยงานของรัฐ และการเปิดเผยจะทำให้ทราบว่าผู้มีชื่อประกอบกิจการที่ต้องเสียหายประเภทใด แต่การเสียหายเป็นหน้าที่ของบุคคลและนิติบุคคลผู้มียุติตราย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงไม่เป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามมาตรา 15 (5) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และการเปิดเผยจะแสดงให้เห็นถึงความถูกต้องโปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่จัดเก็บภาษีของหน่วยงานของรัฐ และการเสียหายของผู้ประกอบการ จึงสมควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามคำขอ

3. ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

มีข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลจำนวนมากที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ²³ เพื่อเป็นการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เป็นการเฉพาะ

ขอบเขตในการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หมายความว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนดให้คำว่า “บุคคล” ในหมวดนี้ หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทยและบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย²⁴

3.1 การจัดระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลได้กำหนดหลักการสำคัญที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ ดังนี้²⁵

(1) ต้องจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพียงพอที่เกี่ยวข้องและจำเป็นเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่านั้น และยกเลิกการจัดให้มีระบบดังกล่าวเมื่อหมดความจำเป็น

(2) พยายามเก็บข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากเจ้าของข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่จะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียโดยตรงของบุคคลนั้น

(3) จัดให้มีการพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาและตรวจสอบแก้ไขให้ถูกต้องอยู่เสมอเกี่ยวกับสิ่งต่อไปนี้

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 502.

²⁴ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 21

²⁵ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 23

- ก. ประเภทของบุคคลที่มีการเก็บข้อมูลไว้
- ข. ประเภทของระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล
- ค. ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ
- ง. วิธีการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของเจ้าของข้อมูล
- จ. วิธีการขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูล
- ฉ. แหล่งที่มาของข้อมูล

(4) ตรวจสอบแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในความรับผิดชอบให้ถูกต้องอยู่เสมอ

(5) จัดระบบรักษาความปลอดภัยให้แก่ระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามความเหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้โดยไม่เหมาะสมหรือเป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูล

ในกรณีที่เกิดข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากเจ้าของข้อมูล หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบล่วงหน้าหรือพร้อมกับการขอข้อมูลถึงวัตถุประสงค์ที่จะนำข้อมูลมาใช้ ลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ และกรณีที่ขอข้อมูลนั้นเป็นกรณีที่น่าจะให้ข้อมูลได้โดยความสมัครใจหรือเป็นกรณีมีกฎหมายบังคับ

หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบในกรณีมีการจัดส่งข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไปยังที่ใดซึ่งจะเป็นผลให้บุคคลทั่วไปทราบข้อมูลข่าวสารนั้นได้ เว้นแต่ เป็นไปตามลักษณะการใช้ข้อมูลตามปกติ

3.2 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่นโดยปราศจากความยินยอม “เป็นหนังสือ” ของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมีได้ เว้นแต่ เป็นการเปิดเผยดังต่อไปนี้²⁶

- (1) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตนเพื่อการนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น
- (2) เป็นการนำข้อมูลตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น
- (3) ต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านการวางแผนหรือการสถิติหรือสำมะโนต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น
- (4) เป็นการให้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยโดยไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลใด

²⁶ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 24

(5) ต่อหจจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง เพื่อการตรวจดูคุณค่าในการเก็บรักษา

(6) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเป็นการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้องคดี ไม่ว่าจะเป็นผู้ประเภใดก็ตาม

(7) เป็นการให้ซึ่งจำเป็นเพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล

(8) ต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมาย ที่จะขอข้อเท็จจริงดังกล่าว

(9) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามข้อ (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (9) นั้น ให้มีการจัดทำบัญชีแสดงการเปิดเผยกำกับไว้กับข้อมูลข่าวสารนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.3 การตรวจดูข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยเจ้าของข้อมูล

บุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน และเมื่อบุคคลนั้นมีคำขอ “เป็นหนังสือ” หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของบุคคลนั้นจะต้องให้บุคคลนั้นหรือผู้กระทำการแทนบุคคลนั้นได้ตรวจดู หรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลนั้นได้²⁷

ในการเปิดเผยรายงานทางการแพทย์ที่เกี่ยวกับบุคคลใด ถ้ากรณีมีเหตุอันสมควร เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยต่อ “เฉพาะแพทย์” ที่บุคคลนั้นมอบหมายก็ได้²⁸

ถ้าบุคคลใดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนส่วนใดไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง ให้บุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำขอ “เป็นหนังสือ” ให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้นแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้นได้ โดยให้หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าว และแจ้งให้บุคคลนั้นทราบโดยไม่ชักช้า²⁹ และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามที่มีคำขอ ให้บุคคลเจ้าของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้นมีสิทธิ “อุทธรณ์” ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสาร โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ และไม่ว่า

²⁷ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 25 วรรคหนึ่ง

²⁸ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 25 วรรคสอง

²⁹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 25 วรรคสาม

กรณีใด ๆ ให้เจ้าของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐ “หมายเหตุคำขอ” ของตนแนบไว้กับข้อมูลข่าวสารส่วนที่เกี่ยวข้องได้³⁰

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ สค.271/2559 บัญชีลงเวลาปฏิบัติงานของข้าราชการครูและบุคลากร เป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ จึงไม่มีเหตุที่จะปกปิดข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และทะเบียนประวัติราชการเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้ยุทธน์ จึงให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารและคัดสำเนาได้ ส่วนคุณวุฒิทางการศึกษาของนาย ข. เป็นข้อมูลของบุคคลอื่นที่ไม่เกี่ยวกับการได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจสอบวินัย ซึ่งเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมกับกรณีสอบสวนเป็นเรื่อง ๆ ไป การเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามมาตรา 15 (5) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ สค.302/2559 แม้ว่านาย ค. ซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาจะไม่ได้จดทะเบียนสมรสกับนางสาว ง. หรือนาง ง. แต่จากหลักฐานแบบรับรองการทะเบียนราษฎรมีชื่อนาย ค. และนางสาว ง. อาศัยอยู่ร่วมกัน และระบุว่านางสาว ง. เป็นบุตรของบุคคลทั้งสอง จึงเชื่อได้ว่านาย ค. และนางสาว ง. อยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยาดังนั้น นาย ค. จึงมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินของนางสาว ง. การเปิดเผยทรัพย์สินของนางสาว ง. จึงไม่รุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามมาตรา 15 (5) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ สค.220/2558 รายละเอียดเงินเดือนของพนักงานส่วนตำบลองค์การบริหารส่วนตำบลตาเบา มีรายการรับเงินและรายการหักเงินในแต่ละเดือนซึ่งเป็นรายละเอียดเงินเดือนประจำและเป็นข้อมูลที่บ่งบอกถึงฐานะการเงินอันเป็นสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล จึงเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลย่อมเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามมาตรา 15 (5) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์ถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว จึงยังไม่มีเหตุอันสมควรที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอ

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ สค.227/2557 แบบคำขอใช้น้ำและหลักฐานการชำระเงินมัดจำให้การประปาส่วนภูมิภาค เป็นเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่หน่วยงานของรัฐจะปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูล

³⁰ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 25 วรรคสี่

ข่าวสาร จึงสมควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สำหรับโหนดที่ดินที่ตั้งโครงการเป็นเอกสารประกอบการยื่นคำขอขยายเขตประปา ให้เข้าตรวจสอบแต่ไม่ให้สำเนา ส่วนเอกสารประกอบอื่น ๆ ได้แก่ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนบ้านของผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจนั้น ถือเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล การเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรตามมาตรา 15 (5) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงให้ปกปิดข้อมูลข่าวสารส่วนนี้

4. เอกสารประวัติศาสตร์

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดประเภทของข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็น “เอกสารประวัติศาสตร์” ไว้ 2 ประการด้วยกัน และได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารประวัติศาสตร์ไว้ดังต่อไปนี้³¹

1. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะเก็บรักษา ให้หน่วยงานของรัฐส่งมอบให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เพื่อคัดเลือกไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้า

2. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีอายุครบกำหนดเวลาตามกฎหมาย ในกรณีข้อมูลข่าวสารของราชการใดที่มีอายุครบกำหนดเวลาดังต่อไปนี้ ให้หน่วยงานของรัฐส่งมอบให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เพื่อคัดเลือกไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้าเช่นเดียวกัน

2.1 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ตามมาตรา 14 เมื่ออายุครบ 75 ปี

2.2 ข้อมูลข่าวสารที่มีความสำคัญไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 15 เมื่ออายุครบ 20 ปี โดยกำหนดเวลาดังกล่าวทั้งสองกรณีอาจขยายออกไปอีกได้ในกรณีต่อไปนี้

ก. หน่วยงานของรัฐยังจำเป็นต้องเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารของราชการไว้เองเพื่อประโยชน์ในการใช้สอย โดยต้องจัดเก็บและจัดให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้าตามที่จะตกลงกับหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร

ข. หน่วยงานของรัฐเห็นว่าข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นยังไม่ควรเปิดเผยโดยมีคำสั่งขยายเวลากำกับไว้เป็นการเฉพาะราย และคำสั่งการขยายเวลานั้นให้กำหนดระยะเวลาที่ขยายไว้ด้วย แต่จะกำหนดเกินคราวละ 5 ปีไม่ได้

³¹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 26

อย่างไรก็ดี หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับเอกสารประวัติศาสตร์ตามมาตรา 26 นี้จะไม่ใช้บังคับกับข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่คณะรัฐมนตรี “ออกระเบียบ” กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้อง “ทำลายหรืออาจทำลาย” ได้โดยไม่ต้องเก็บรักษา

5. องค์การตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้จัดตั้งองค์การตามกฎหมายขึ้นมา 2 องค์การด้วยกัน ได้แก่ 1) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และ 2) คณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพื่อพิจารณาให้ความเป็นธรรมกับประชาชนที่ถูกหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ คือ ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผย บันทึกข้อมูลข่าวสารของบุคคลไว้ไม่ถูกต้อง หรือไม่ยอมให้เจ้าของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลแก้ไข เป็นต้น³² โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้มืองค์ประกอบ ดังนี้ ให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ ประกอบด้วย รัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจากภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีก 9 คน เป็นกรรมการ

โดยให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง “ข้าราชการ” ของสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง เป็นเลขาธิการ และอีก 2 คน เป็นผู้ช่วยเลขาธิการ

ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐและภาคเอกชนมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง โดยผู้ที่พ้นจากตำแหน่งแล้วอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้³³

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารมีดังต่อไปนี้³⁴

(1) สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 506.

³³ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 29

³⁴ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 28

(2) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามที่ได้รับคำขอ

(3) เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงหรือระเบียบของคณะรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ

(4) พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 13

(5) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด

(7) ดำเนินการเรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

5.2 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้ ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร “สาขาต่าง ๆ” ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยฯ นี้ ให้แต่งตั้งตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น ความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจและการคลังของประเทศ หรือการบังคับใช้กฎหมาย และให้คณะกรรมการวินิจฉัยฯ คณะหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยบุคคลตามความจำเป็น แต่ต้องไม่น้อยกว่า 3 คน และให้ “ข้าราชการ” ที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ แต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ³⁵ สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ในแต่ละสาขาวิธีพิจารณาและวินิจฉัย และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา³⁶

³⁵ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 36 วรรคหนึ่ง

³⁶ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 38

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด³⁷ และในการมีคำวินิจฉัยจะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดตามที่เห็นสมควรก็ได้³⁸

ข้อยกเว้นในการทำการพิจารณา ในการพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐแห่งใด กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งมาจากหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น จะเข้าร่วมทำการพิจารณาเรื่องดังกล่าวไม่ได้³⁹

6. กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การกระทำของฝ่ายปกครองมีทั้งที่อยู่ในรูปของนิติกรรมและนิติเหตุ สำหรับ “นิติเหตุ” ในทางปกครอง ได้แก่ ความรับผิดทางละเมิด โดยในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น เพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยที่พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดตามที่บัญญัติไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

6.1 สภาพปัญหาของระบบความรับผิดทางละเมิดตาม ป.พ.พ.

เดิมความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกและต่อหน่วยงานของรัฐต่างก็ตกอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด เช่นเดียวกับความรับผิดทางละเมิดของเอกชน แต่การนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งมีเจตนารมณ์ใช้บังคับกับการกระทำละเมิดบนพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนมาใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเกิดจากการกระทำบนพื้นฐานของหลักกฎหมายมหาชนด้วยนั้นถือเป็นการไม่เหมาะสม เพราะในบางกรณีได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทั้งแก่ผู้เสียหายและแก่เจ้าหน้าที่ ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับกับการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะ โดยเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องจากการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง ในเรื่องสำคัญดังต่อไปนี้⁴⁰

³⁷ จะอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อศาลปกครอง หรือศาลอื่น หรือองค์กรอิสระ ต่อไปไม่ได้

³⁸ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 37 วรรคสอง

³⁹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 36 วรรคสอง

⁴⁰ สุรียา ปานแป้น. คู่มือสอบกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 13. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562), หน้า 143-148.

1. ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ระบบความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกหรือแก่หน่วยงานของรัฐเสมอในทุกกรณี ดังนี้

1.1 เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

ก. หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ย่อมต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้น “เป็นการเฉพาะตัว” โดยอาจถูกบุคคลภายนอกฟ้องตามมาตรา 420 หรือมาตราอื่นอันเป็นฐานแห่งความรับผิด แล้วแต่กรณี

ข. หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ก็ยังคงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการเฉพาะตัวเช่นเดิม แม้ว่าบุคคลภายนอกจะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ในฐานะที่เป็นนายจ้าง กรณีเจ้าหน้าที่เป็นลูกจ้างตามมาตรา 425 หรือในฐานะที่เป็นนิติบุคคลต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคลนั้นตามมาตรา 76 วรรคหนึ่ง ก็ตาม แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ในภายหลังตามมาตรา 426 หรือมาตรา 76 วรรคสอง แล้วแต่กรณี

1.2 เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะการกระทำละเมิดนั้นจะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม หน่วยงานของรัฐย่อมเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดได้เสมอตามมาตรา 420 หรือมาตราอื่นอันเป็นฐานแห่งความรับผิด แล้วแต่กรณี

2. การใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่

ระบบความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกซึ่งถูกเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ไปแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ “เต็มจำนวน” ของความรับผิดที่หน่วยงานของรัฐชดใช้ให้ไป โดยไม่ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิด กล่าวคือ ไม่ว่าจะการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะเกิดขึ้นโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างไร ร้ายแรง หรือเพียงแต่ประมาทเลินเล่อธรรมดาก็ตาม เจ้าหน้าที่ก็ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นเต็มจำนวนของความเสียหายเสมอ ซึ่งย่อมไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่เพราะละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นผลจากการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

3. ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งร่วมกันกระทำละเมิด

ระบบความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น กรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคน “ร่วมกัน” กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงาน

ของรัฐ บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิเรียกร้องหรือไต่เบี่ยให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้น รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนอย่าง “ลูกหนี้ร่วม” ตามมาตรา 432 กล่าวคือ เรียกร้องให้ เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยสิ้นเชิงหรือบางส่วนก็ได้ตามแต่จะเลือก แต่ เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงผูกพันในมูลหนี้ละเมิดทุกคนจนกว่าจะได้ชัดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ ผู้เสียหายหรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี จนสิ้นเชิงตามมาตรา 291 โดยไม่คำนึงว่าเจ้าหน้าที่แต่ละ คนจะมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายมาก-น้อยเพียงใด

4. วิธีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

ระบบความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด หรือจากหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดใน กรณีเป็นการละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น จะต้องกระทำโดยการใช้อิทธิเรียกร้องทางศาลด้วย การฟ้องเป็นคดีละเมิดต่อ “ศาลยุติธรรม” และภายใต้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเสมอ ทั้งในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือต่อ หน่วยงานของรัฐ อันจะมีผลทำให้บุคคลภายนอก หรือเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นคู่ความ ในคดีนี้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีโดยไม่จำเป็น

5. ความเป็นธรรมและขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่

การนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้ใช้บังคับกับความรับผิดทาง ละเมิดตามหลักกฎหมายเอกชนในทุกกรณี มาใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจ เกิดจากสาเหตุได้หลากหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดอันเป็นความรับผิดส่วนตัวตาม หลักกฎหมายเอกชน หรือเป็นการกระทำละเมิดซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่อันถือเป็นการใช้อำนาจ ตามหลักกฎหมายมหาชนนั้น ย่อมไม่เป็นการเหมาะสม เพราะหากเป็นกรณีการกระทำละเมิดอัน เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ยังคงต้องรับผิดชอบจำนวนทั้งที่การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปเพื่อ ประโยชน์สาธารณะ รวมถึงความรับผิดทางละเมิดก็ไม่ได้พิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการ กระทำแต่อย่างใด ดังนั้น การใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในทุกกรณีของความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนขวัญ กำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะใช้ดุลพินิจตัดสินใจในการ ดำเนินการจนอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ของราชการและของประชาชนได้

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น รัฐจึงได้ตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อแยกลักษณะของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เป็น การกระทำละเมิดส่วนตัวที่ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ออกจากการกระทำละเมิดอันเนื่องมา จาก การปฏิบัติหน้าที่ โดยให้การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้

บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด และให้การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดครั้งที่ 2/2559 และที่ 7/2560 การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีลักษณะเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นส่วนเกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในทางวิธีสบัญญัติที่หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติในการใช้สิทธิเรียกร้องกับผู้กระทำละเมิด ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 ได้ แม้จะเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับก็ตาม

6.2 ขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ถือเป็น “กฎหมายกลาง” ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีขอบเขตในการใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้สังกัดหน่วยงานของรัฐ ดังนี้⁴¹

1. หน่วยงานของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด ได้แก่

ก. ส่วนราชการในราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

ข. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ค. รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

ง. หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตาม

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

2. เจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด ได้แก่

ก. ข้าราชการ

ข. พนักงาน

ค. ลูกจ้าง

ง. ผู้ที่ปฏิบัติงานประเภทอื่นที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานอื่นใด

⁴¹ ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 28. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562), หน้า 289.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 250/2545 หน่วยงานของรัฐที่ถูกฟ้องให้รับผิดชอบทางละเมิดตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี (โรงพยาบาลอำเภอ) เป็นหน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาคในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจถูกฟ้องในคดีนี้ได้

6.3 องค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดเกี่ยวกับความหมายและหลักเกณฑ์คำว่า “ละเมิด” ไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด จึงต้องนำบทนิยามคำว่าละเมิดตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด คือ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายแก่ชีวิตก็ดี ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นกระทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

จากบทบัญญัติข้างต้นอาจกล่าวได้ว่าการกระทำละเมิดต้องมีลักษณะของการกระทำ ดังนี้⁴²

1. ต้องมีการกระทำ ในที่นี้หมายถึง การเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึกในการเคลื่อนไหว และอยู่ในบังคับของจิตใจผู้กระทำ และรวมถึงการงดเว้นที่จะกระทำการอันมีหน้าที่ต้องกระทำด้วย ไม่ว่าจะ เป็นหน้าที่ตามกฎหมาย ตามระเบียบปฏิบัติงาน ตามสัญญา หรือตามวิชาชีพ แต่ไม่รวมถึงหน้าที่ตามศีลธรรม

2. ต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำโดย “จงใจ” หมายถึง การกระทำโดยผู้กระทำรู้สึกนึกคิดถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำของตน กล่าวคือ รู้ว่าการกระทำนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ส่วนความเสียหายที่จะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดนั้นไม่สำคัญ ส่วนการกระทำโดย “ประมาทเลินเล่อ” นั้น มีความหมายเช่นเดียวกับการกระทำโดยประมาทในทางอาญาตาม มาตรา 59 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายอาญาที่บัญญัติว่า “การกระทำโดยประมาท ได้แก่ กระทำ ความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์⁴³ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่”

⁴² ปกรณ์ นิลประพันธ์. สารสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. 3 มกราคม 2548. [Online]: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=612>, สืบค้นเมื่อ 4 ตุลาคม 2563.

⁴³ คำว่า “วิสัย” หมายความว่า สภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำ เช่น อายุ เพศ ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ เป็นต้น หากผู้กระทำอยู่ในวิสัยกรณีหนึ่งกรณีใด อาจส่งผลให้การกระทำนั้นขาดความระมัดระวังรอบคอบได้ กล่าวคือ หากผู้กระทำมีอายุน้อยอาจมีความระมัดระวังในการกระทำน้อยกว่าผู้กระทำการสิ่งเดียวกันที่มีอายุมากกว่า หรือหากผู้กระทำเป็นผู้ประกอบอาชีพนี้มาเป็นเวลานาน อาจมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ในการกระทำที่รอบคอบกว่าผู้กระทำที่มีประสบการณ์น้อย เป็นต้น

3. ต้องเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย หมายความว่า กระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่มีอำนาจ หรือโดยไม่มีสิทธิโดยชอบที่จะกระทำการนั้นได้ นอกจากนี้ ตามมาตรา 421 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติว่า “การใช้สิทธิซึ่งมีแต่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย” ดังนั้น การกระทำโดยผิดกฎหมายอันจะถือเป็นการกระทำละเมิดจึงหมายความว่า การใช้สิทธิที่ผู้กระทำมีอยู่ตามกฎหมายทำให้บุคคลอื่นเสียหายด้วย เช่น เป็นการกลั่นแกล้งโดยมุ่งหวังให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เป็นต้น

4. การกระทำนั้นต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ความรับผิดทางละเมิดย่อมเกิดขึ้นต่อเมื่อการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลอื่น ฉะนั้น หากบุคคลอื่นยังไม่ได้ได้รับความเสียหาย ย่อมไม่ถือเป็นละเมิด โดยความเสียหายนั้นอาจเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ แต่ต้องเป็น “ความเสียหายที่แน่นอน” กล่าวคือ เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วหรือจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนในอนาคต และความเสียหายนั้นจะต้องเกิดจากผลโดยตรงของผู้กระทำด้วย

จากลักษณะของการกระทำละเมิดตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวข้างต้น เมื่อนำมาพิจารณาถึงองค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว อาจแยกพิจารณาออกได้เป็น 4 ประการ ดังนี้⁴⁴

1. ผู้กระทำละเมิดต้องเป็นเจ้าหน้าที่

การกระทำละเมิดตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น ต้องเป็นการกระทำละเมิดของ “เจ้าหน้าที่” ซึ่งเป็นบุคลลธรรมดาที่กระทำการแทนหรือในนามของหน่วยงานของรัฐ หากผู้กระทำเป็นเอกชน การกระทำละเมิดดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 27/2548 โจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลยทั้งสาม เนื่องจากจำเลยที่ 1 และที่ 2 ซึ่งเป็นเอกชนรับรองว่าที่ดินของจำเลยที่ 1 และที่ 2 มีการออกหลักฐานอย่างถูกต้องและไม่มีการรุกรานที่สาธารณะ ทำให้โจทก์ซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวจากจำเลยที่ 1 และที่ 2 แต่ต่อมาจำเลยที่ 3 (กรมที่ดิน) ได้มีคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว คดีในส่วนของจำเลยที่ 3 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทาง

ส่วนคำว่า “พฤติการณ์” หมายความว่า ปัจจัยแวดล้อมผู้กระทำ (บริบท) เช่น การกระทำเกิดขึ้นในเวลากลางวันหรือกลางคืน สภาพดินฟ้าอากาศ (เช่น มีฝนตกหรือลมกรรโชกแรงหรือไม่ เป็นต้น) หรือช่วงเวลาที่เกิดการกระทำ เป็นต้น กล่าวคือ ผู้กระทำมีเวลาได้คิดไตร่ตรองให้รอบคอบก่อนการกระทำนั้นหรือไม่ หรือในขณะที่ขับรถได้มีฝนตกลงมาจนทำให้ถนนลื่นได้หรือไม่ซึ่งผู้ขับขี่ต้องใช้ความระมัดระวังเพิ่มขึ้นกว่าการขับขี่ในภาวะปกติ เป็นต้น

⁴⁴ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (40), หน้า 153-160.

ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่คดีในส่วนของจำเลยที่ 1 และที่ 2 เป็นคดีที่เอกชนฟ้องเรียกค่าเสียหายจากเอกชนด้วยกัน คดีนี้จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญา กับหน่วยงานทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จะได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในระหว่างปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว เอกชนนั้นก็มิถือเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทั้งการกระทำละเมิดก็ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีละเมิดดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เช่น ลูกจ้างของบริษัทเอกชนที่เป็นคู่สัญญาทางปกครองกับหน่วยงานของรัฐ ได้ขุดดินเพื่อก่อสร้างรางระบายน้ำตามสัญญาโดยประมาททำให้กระแทกถูกท่อประปาของนาย ก. เสียหาย เช่นนี้ นาย ก. ต้องฟ้องร้องบริษัทเอกชนและลูกจ้างต่อศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด

2. เจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อาจเป็นการกระทำละเมิดในการ “ปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมดา” ทั่วไป เช่น พนักงานขับรถของหน่วยงานทางปกครองขับรถโดยประมาทเป็นเหตุให้รถเสียหลักประสบอุบัติเหตุและมีบุคคลภายนอกได้รับบาดเจ็บ เป็นต้น หรืออาจเป็นการกระทำละเมิดในการ “ปฏิบัติหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจ” ตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็ได้ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งไล่ผู้ใต้บังคับบัญชาออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้รับความเสียหาย หรือกรุงเทพมหานครไม่จัดให้มีฝายปิดท่อระบายน้ำที่แข็งแรง เป็นเหตุให้คนเดินเท้าตกท่อระบายน้ำได้รับบาดเจ็บ หรือเจ้าหน้าที่กรมที่ดินทำการรังวัดที่ดินผิดไปจากระเบียบแบบแผนของราชการ เป็นต้น

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 20/2545 กระทรวงแห่งหนึ่งได้รับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศให้ทำโครงการ ซึ่งตามระเบียบปลัดกระทรวงต้องเป็นคนสั่งจ่ายเช็ค ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่สังกัดงานธุรการของโครงการได้ทำเช็คมูลค่าหนึ่งล้านบาทโดยไม่ได้ขีดกั้นหน้ากั้นหลัง ทั้งตัวเลขและตัวหนังสือ เมื่อปลัดกระทรวงลงนามในเช็คแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ไปเติมตัวเลขหนึ่งข้างหน้าเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งหลักกลายเป็นสิบล้านบาท ถือเป็นการจงใจกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ธุรการอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ แม้เงินจำนวนนี้จะไม่ใช่เงินของรัฐแต่เป็นเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเงินสำหรับใช้จ่ายในการดำเนินโครงการของรัฐ จึงถือเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.528/2556 ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมชลประทาน) ไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินนั้นหรือมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะขุดลอกเอาที่ดินดังกล่าวโดยวิธีอื่น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอกขยายลำคลองและก่อสร้างถนนเลียบลำคลองรुकล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการจงใจทำต่อผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.81/2560 การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ตรวจสอบว่าตำแหน่งในสังกัดของตนที่จะขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้นว่างอยู่หรือไม่ ก่อนที่จะมีหนังสือขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ดังกล่าว ถือเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของทางราชการ และเมื่อปรากฏว่าในระหว่างนั้นผู้สอบแข่งขันได้รายอื่นในลำดับถัดไปได้รับการบรรจุและแต่งตั้งจนครบทุกราย การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอใช้บัญชีดังกล่าวมีผลให้เกิดความเสียหายโดยตรงแก่สิทธิของบุคคลอื่นที่จะได้รับการเรียกให้บรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามลำดับที่ขึ้นบัญชีไว้ จึงถือเป็นการกระทำละเมิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่ไ้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ เช่น พนักงานไปรษณีย์จ่อตรณในฟุตบอลขาวแดง เจ้าหน้าที่ตำรวจมาแจ้งให้เลื่อนรถออก พนักงานไปรษณีย์กลับดำเจ้าหน้าที่ตำรวจและผลักเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นจนล้มลงได้รับบาดเจ็บ เช่นนี้ ถือเป็นการกระทำละเมิดของพนักงานไปรษณีย์ที่ไม่ไ้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ จึงเป็นการละเมิดเฉพาะตัว ต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ไม่อาจใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ เป็นต้น

3. เจ้าหน้าที่กระทำต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐโดยผิดกฎหมาย

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ถ้าเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ กระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดก็ตาม ย่อมถือได้ว่า เป็นการกระทำละเมิดตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1948/2559 เทศบาลมีหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายในการระงับเหตุเพลิงไหม้อันเป็นการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ประกอบพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เทศบาลจึงต้องดำเนินการที่จำเป็นเพื่อให้หน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยบรรลุผล รวมถึงมีหน้าที่ดูแลทางสาธารณะให้สามารถเป็นเส้นทางที่รถหรืออุปกรณ์ช่วยดับเพลิงจะผ่านเข้าไปดับไฟได้เมื่อเกิดอัคคีภัย เหตุคดีนี้เจ้าหน้าที่ของเทศบาลไม่สามารถควบคุมเพลิงได้เนื่องจากรถยนต์บรรทุกน้ำช่วยดับเพลิงไม่สามารถผ่านทางที่มีอยู่เข้าไปยังบ้านของผู้ฟ้องคดีได้ ทั้งที่

อยู่ในวิสัยที่รถคันดังกล่าวสามารถผ่านเข้าไปได้ เป็นเหตุให้ไฟลุกไหม้และเผาไหม้บ้านของผู้ฟ้องคดี ถือว่าเทศบาลละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

อย่างไรก็ดี หากเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่โดยมีสิทธิหรือมีอำนาจอันเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย แม้บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐจะได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว การกระทำนั้นก็ไม่ถือเป็นละเมิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.130/2551 การที่สภาพทนายความจัดให้มีการอบรมวิชาว่าความโดยมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าลงทะเบียนจากผู้เข้ารับการศึกษา ถือเป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แม้จะปรากฏว่าจะมีผู้สอบไม่ผ่านเกณฑ์ทำให้ผู้เรียนต้องชำระค่าธรรมเนียมและค่าลงทะเบียนอีก แต่ก็เป็นมาตรฐานของการฝึกอบรมที่อยู่ในเกณฑ์ตามที่กฎหมายและข้อบังคับกำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่สภาพทนายความดำเนินการ ดังนั้น การจัดอบรมของสภาพทนายความจึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้เข้ารับการศึกษาแต่อย่างใด

4. การกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหาย

ความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น อาจเป็นความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ และความเสียหายนั้นต้องเป็น “ผลโดยตรง” อันเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นไปตามหลักที่ว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล” เช่นนี้ จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.390/2556 ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อรถยนต์แต่ไม่สามารถชำระภาษีและต่อทะเบียนได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของกรมการขนส่งทางบกใช้เอกสารปลอมสวมทะเบียนรถยนต์ที่นำเข้ามาโดยไม่ชำระภาษี ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีเป็นผลโดยตรงจากการที่เจ้าหน้าที่อาศัยโอกาสในตำแหน่งหน้าที่การงานกระทำละเมิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.210/2560 การที่หน่วยงานของรัฐใช้เวลาในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีกว่าสามปีครึ่งยังไม่แล้วเสร็จ ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสในการที่จะใช้สิทธิโต้แย้งผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐต่อไปได้โดยเร็ว ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจึงเป็นผลโดยตรงจากการที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

อย่างไรก็ดี หากความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้เป็นผลโดยตรงจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ กรณีเช่นนี้ ในส่วนที่มีได้เป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่ย่อมไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.7/2551 ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่คนงานเก็บขยะ แม้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากงานจะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วย

กฎหมาย แต่การที่ผู้ฟ้องคดีคัดแยกขยะไปขายนั้นอยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ของสัญญาจ้าง ค่าเสียหายจากการขาดรายได้ในการคัดแยกขยะไปขายจึงไม่ใช่ผลโดยตรงจากคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากงาน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1339/2559 การที่คณะกรรมการตรวจการจ้างไม่รายงานให้หน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างทราบว่า ผู้รับจ้างส่งมอบงานเมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาตามสัญญา แม้จะเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุก็ตาม แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างรับทราบมา โดยตลอดว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้า หน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างมีหน้าที่จะต้องเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างตามสัญญา แต่ก็มีได้เรียกค่าปรับหรือหักเงินค่าจ้างเพื่อชำระค่าปรับแต่อย่างใด ดังนั้น การกระทำของคณะกรรมการตรวจการจ้างจึงถือไม่ได้ว่าเป็นผลโดยตรงที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้าง

นอกจากนี้ ในกรณีที่เอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในระหว่างปฏิบัติตามสัญญา นั้น กรณีเช่นนี้ไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ แต่เป็นข้อพิพาทมูลละเมิดอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ดังนั้น การที่บุคคลภายนอกฟ้องเรียกค่าเสียหายจากเอกชนและหน่วยงานทางปกครองคู่สัญญา จึงเป็นกรณีที่เอกชนฟ้องเรียกค่าเสียหายในมูลละเมิดตามหลักกฎหมายเอกชน เหตุที่ฟ้องหน่วยงานทางปกครองมา ด้วยเพียงเพราะอยู่ในฐานะผู้ว่าจ้างตามสัญญาทางปกครองเท่านั้น และเหตุแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นก็ไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จึงไม่ใช่คดีพิพาทที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

6.4 ความรับผิดของหน่วยงานของรัฐต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิด

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่นั้นไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน “โดยตรง” ให้แก่ผู้เสียหายแต่อย่างใด แม้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม แต่ผลแห่งละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ให้ถือเป็น “ความรับผิด

ผิดของหน่วยงานของรัฐต้นสังกัด” ของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดดังกล่าว เช่น พนักงานขับรถซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยของรัฐขับรถยนต์ของทางราชการเดินทางไปปฏิบัติราชการแล้วไปชนรถยนต์ของเอกชนได้รับความเสียหาย เช่นนี้ มหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งถือเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของพนักงานขับรถนั้นจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในผลแห่งละเมิดดังกล่าว เอกชนผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องให้มหาวิทยาลัยของรัฐนั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ แต่เอกชนจะฟ้องร้องพนักงานขับรถให้รับผิดชอบทางละเมิดไม่ได้ หรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เช่นนี้ ให้กระทรวงมหาดไทยต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายดังกล่าว เป็นต้น

อย่างไรก็ดี หากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด เช่น คณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการในองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เป็นต้น ตามบทบัญญัติมาตรา 5 วรรคสองของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้ถือว่า “กระทรวงการคลัง” เป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายในผลแห่งละเมิด เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหนึ่งได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจึงต้องฟ้องกระทรวงการคลังให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากมูลละเมิดดังกล่าว เป็นต้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 756/2550 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งปฏิบัติงานแล้วเกิดความเสียหายแก่เอกชนให้ไม่ต้องถูกดำเนินคดีในชั้นศาล

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.98/2554 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ปลัดกระทรวงเกษตรฯ) ออกประกาศเรื่องประกวดราคาจ้างดำเนินโครงการจัดทำแผนที่ โดยไม่ได้ระบุว่าผู้มีสิทธิเสนอราคาจะต้องมีผลงานทำแผนที่รูปถ่ายออร์โทสตีในประเทศไทยไม่น้อยกว่า 15 ล้านบาท ผู้ฟ้องคดีซื้อเอกสารการประกวดราคาชุดละ 50,000 บาท มาแล้ว จึงได้ทราบข้อกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวจากเอกสารการประกวดราคากรณีถือเป็นการออกประกาศการประกวดราคาโดยไม่เปิดเผย โปร่งใส ไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.244/2550 การที่ ด. ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมที่ดิน) มิได้ดำเนินการให้คู่มือลงลายมือชื่อในเอกสารจดทะเบียนสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้มีการปลอมลายมือชื่อเจ้าของที่ดินในการจดทะเบียนขายที่ดินพิพาท ย่อมถือได้ว่า ด. ได้กระทำการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดดังกล่าวตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

สำหรับวิธีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น อาจกระทำได้ 2 วิธีด้วยกัน ได้แก่

(1) การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล ซึ่งศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดนั้น อาจเป็น “ศาลปกครอง” หรือ “ศาลยุติธรรม” ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

กรณีศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งอาจเรียกโดยทั่วไปว่า “คดีละเมิดทางปกครอง”

อายุความในการฟ้องคดีละเมิดทางปกครอง ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีอายุความ 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีละเมิด⁴⁵

กรณีศาลยุติธรรม หรือที่เรียกกันว่า “คดีละเมิดทางแพ่ง” เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมดาทั่วไป ซึ่ง “ไม่ได้” เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือไม่ได้เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และหมายความรวมถึง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันเกิดจากการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรือทางแพ่ง และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับสิทธิทางแพ่งด้วย

⁴⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51 “การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี ... นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี”

อายุความในการฟ้องคดีละเมิดทางแพ่ง ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อศาลยุติธรรมภายในกำหนดอายุความ 10 ปีนับแต่วันกระทำละเมิดตามมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีนี้จะไม่นำอายุความตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องของความรับผิดของนายจ้างต้องร่วมรับผิดกับลูกจ้างมาใช้บังคับกับการละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ และในเมื่อกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดก็ได้บัญญัติถึงอายุความฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำอายุความทั่วไป คือ 10 ปีตามมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่กรณี

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 2/2554 เด็กถูกงูกัด เข้ามารักษา แพทย์ไม่ได้ฉีดเซรุ่มให้แต่เพียงน้ำเกลือ ทำให้เด็กเสียชีวิต กรณีนี้แพทย์ไม่ได้ใช้อำนาจทางปกครอง เป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปของแพทย์ การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการรักษาพยาบาลของแพทย์ ต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 89/2559 การที่จะวินิจฉัยว่าการขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ศาลจำต้องพิจารณากระบวนการบังคับคดีและขั้นตอนในการขายทอดตลาดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดีในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรม ไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครอง ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการที่เจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี (กรมบังคับคดี) ขายทอดตลาดทรัพย์สินพิพาทโดยไม่ปฏิบัติตาม ป.วิ.พ. เป็นเหตุให้ศาลฎีกามีคำพิพากษาให้เพิกถอนการขายทอดตลาดทรัพย์สินพิพาททำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันสืบเนื่องมาจากการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 19/2545 ในคดีอาญานั้นเป็นเรื่องของขั้นตอนการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำผิดทางอาญา ถ้าขั้นตอนใดเป็นการกระทำที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง การกระทำดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าเจ้าพนักงานตำรวจไปทำการจับกุมตรวจค้นตัวคนร้ายแล้วยิงสามีหรือบิดาของผู้ฟ้องคดีทั้งสองถึงความตายก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงขอให้ชดใช้ค่าเสียหายนั้น ถือเป็นขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าพนักงานตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการ

เฉพาะโดยตรง จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ศาลยุติธรรมมีอำนาจเยียวยาความเสียหายดังกล่าวได้

(2) การใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก นอกจากการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลโดยการฟ้องเป็นคดีละเมิดต่อศาลที่มีเขตอำนาจแล้ว ผู้เสียหายอาจใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง โดย “ยื่นคำขอ” ต่อหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁴⁶

อย่างไรก็ดี เมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอของผู้เสียหายเสร็จแล้ว หน่วยงานของรัฐอาจมีคำสั่งไม่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่เห็นสมควรก็ได้ หากผู้เสียหายไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐดังกล่าว ผู้เสียหายก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลเพื่อโต้แย้งผลคำวินิจฉัยนั้นได้ (อาจฟ้องต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ได้ แล้วแต่ลักษณะของการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กล่าวมาแล้วในข้อ (1) แม้คำสั่งของผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐนั้นจะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองก็ตาม)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.51/2562 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทางหลวง) ได้รับหนังสือขอให้ช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อใด แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2559 แจ้งว่าได้รับเรื่องของผู้ฟ้องคดีไว้แล้ว ถือได้ว่าได้รับคำขอของผู้ฟ้องคดีในวันดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่พิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันที่ได้รับคำขอของผู้ฟ้องคดี คือ ภายในวันที่ 17 พฤษภาคม 2560 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้พิจารณาคำขอและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในระยะเวลาดังกล่าว อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดี

⁴⁶ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 “ในกรณีผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้น จะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน”

ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มีการอนุมัติขยายเวลาออกไป ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 90 วันนับแต่วันพ้นกำหนด 180 วันซึ่งเป็นระยะเวลาในการพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดี คือ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายในวันที่ 15 สิงหาคม 2560 เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2560 จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 11 ประกอบกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อีกทั้งการฟ้องคดีนี้มีใช้การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา

6.5 ความรับผิดเป็นการเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

บทบัญญัติตามมาตรา 6 นี้มีเจตนารมณ์ตรงกันข้ามกับบทบัญญัติตามมาตรา 5 ของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ ตามบทบัญญัติมาตรา 5 อันถือเป็น “หัวใจสำคัญ” ในการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นได้กำหนดให้การละเมิดของเจ้าหน้าที่ถ้าเกิดจาก “การปฏิบัติหน้าที่” ให้ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนจากผลแห่งละเมิด โดยจะฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรงไม่ได้ แต่สำหรับบทบัญญัติตามมาตรา 6 กำหนดให้ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ “ไม่ใช่” เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ย่อมถือเป็นความรับผิด “เฉพาะตัว” ของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้น ซึ่งผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง โดยจะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ดังนั้น ในความรับผิดทางละเมิดอันเป็นการเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ที่การกระทำละเมิดมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การจะให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ไม่เกี่ยวกับกิจการงานต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐด้วยนั้น ย่อมไม่เป็นธรรมแก่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเช่นเดียวกัน ดังนั้น ความรับผิดทางละเมิดที่เป็นการเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่จึงถือเป็นคดีละเมิดทางแพ่ง ซึ่งเจ้าหน้าที่นั้นมีฐานะเป็นคู่ความตาม “หลักกฎหมายเอกชน” ที่ผู้เสียหายต้องฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเอาจากตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยตรงเสมือนการที่เอกชนฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเอกชนทั่วไปนั่นเอง และเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 262/2550 ปลัดอำเภอคูหมื่นผู้ฟ้องคดีซึ่งหน้าในขณะที่มาติดต่อราชการเพื่อขอทำบัตรประจำตัวประชาชน มิได้เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ แต่เป็นการกระทำในทางส่วนตัว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 346/2546 การที่เจ้าหน้าที่ที่ดินนำที่ดิน น.ส. 3 พร้อมสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีไปจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนขายให้แก่บุคคลภายนอก แล้วนำเงินที่ได้จากการขายไปเป็นประโยชน์ของตนเอง ไม่ใช่การกระทำอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ที่ดิน แต่เป็นการกระทำละเมิดในทางส่วนตัวระหว่างผู้ฟ้องคดีกับเจ้าหน้าที่ที่ดิน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2545 การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกให้กรมการศึกษานอกโรงเรียน ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดจ่ายค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่หัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ใช้ให้ผู้อื่นมาทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดีนั้น ไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย อันจะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัวซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถเรียกค่าเสียหายต่อศาลยุติธรรมได้

6.6 การใช้สิทธิไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดทางปกครอง

แม้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะได้กำหนดให้ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นสามารถฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเอาจากหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดผู้กระทำละเมิดได้โดยตรงก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้ตัดสิทธิหน่วยงานของรัฐที่จะได้ใช้สิทธิไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดนั้น โดยการใช้สิทธิไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปภายใต้บทบัญญัติดังนี้

มาตรา 8 “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่ง จะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้ทุกส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น”

เมื่อหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแทนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ไปแล้ว กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบียดคืนจากเจ้าหน้าที่ได้ภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา 8 ดังนี้

1. การใช้สิทธิไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐนั้น ให้เรียกคืนได้เฉพาะกรณีที่กำหนดที่ได้กระทำละเมิดโดย “จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” เท่านั้น หากเป็นเพียงการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อื่นเกิดจากความประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือไม่ได้ประมาทเลินเล่อเลย เช่นนี้ หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดไม่มีสิทธิไล่เบียดคืนจากเจ้าหน้าที่ได้

ปัญหาคือ อะไรคือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เกณฑ์ในการแบ่งแยกเบื้องต้นนั้น ศาสตราจารย์ ดร.วารี นาสกุล⁴⁷ ได้อธิบายว่า “ให้ดูว่ามีการใช้ความระมัดระวังใส่ใจในการปฏิบัติหน้าที่อื่นเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายนั้นหรือไม่ ถ้ามิได้สนใจให้ความระมัดระวังเลย ย่อมเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังคำกล่าวที่ใช้กันในระบบกฎหมาย common law ที่ว่า “to turn a blind eye upon it” หรือหันตาบอดใส่หรือไม่ใส่ใจในความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ผู้อื่นเลย แต่ถ้าได้ให้ความสนใจและใช้ความระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายบ้างแล้ว แต่ยังไม่เพียงพอตามมาตรฐานแห่งวิญญูชน ก็น่าจะเป็นเพียงการประมาทเลินเล่อธรรมดา”

ศาสตราจารย์จิติ เศรษฐบุตร⁴⁸ ได้อธิบายว่า “ตามหลักกฎหมายฝรั่งเศส ได้วางหลักว่าความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะใช้อธิบายว่าเป็นความผิดอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นความผิดชนิดหนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ความผิดนี้เป็นความผิดที่อยู่เหนือกว่าความผิดธรรมดา โดยก่อนการตราประมวลกฎหมายฝรั่งเศส หลักความรับผิดชอบละเมิดตามกฎหมายฝรั่งเศสนั้นได้รับอิทธิพลจากกฎหมายโรมัน ซึ่งมีการแบ่งแยกความผิดออกเป็น 3 ประการโดยขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของความผิดดังนี้

- (1) ความผิดที่ร้ายแรง มีลักษณะเป็นความผิดที่ผู้กระทำแทบจะมิได้ใช้ความระมัดระวังอย่างใดเลย หรือใช้ความระมัดระวังน้อยมาก จึงเป็นความผิดที่เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง
- (2) ความผิดที่เบา เป็นลักษณะความผิดชนิดที่ผู้กระทำมิได้ใช้ความระมัดระวังอย่างธรรมดา จึงเป็นความผิดที่เกิดจากความประมาทเลินเล่อธรรมดา
- (3) ความผิดที่เบามาก มีลักษณะเป็นความผิดที่ผู้กระทำใช้ความระมัดระวังอย่างที่สุดแล้ว จึงเป็นความผิดที่เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างเบา”

นอกจากนี้ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร 0601/087 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2540 คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความหมายของคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ไว้ว่า “ต้องเป็นการกระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก หากระมัดระวังสักเล็กน้อยก็คงได้คาดเห็นการอาจเกิดความเสียหายเช่นนั้น”

⁴⁷ วารี นาสกุล. หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในสังกัด. วารสารนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. ปีที่ 1 ฉบับที่ 1, 2555, หน้า 16.

⁴⁸ จิติ เศรษฐบุตร. หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 6. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2550), หน้า 124.

2. เมื่อมีสิทธิไล่เบียดคั้นจากเจ้าหน้าที่แล้ว การจะใช้สิทธิไล่เบียดได้เพียงใดนั้นให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ดังนี้⁴⁹

ก. หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องไล่เบียดเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ครบเต็มตามจำนวนที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหาย แต่การไล่เบียดนั้นอาจพิจารณาจากระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความไม่เป็นธรรม เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่งจะแตกต่างจากการใช้สิทธิไล่เบียดทางแพ่งตามมาตรา 426 ซึ่งให้ไล่เบียดได้เต็มจำนวนที่รับผิดชอบ

ข. ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีส่วนของความรับผิดชอบอยู่ด้วย หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมของหน่วยงานของรัฐมีความบกพร่องอันมีส่วนทำให้เกิดการละเมิดนั้นขึ้น กรณีนี้ต้องนำความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐหรือความบกพร่องดังกล่าวมา “หักลด” การใช้สิทธิไล่เบียดลงตามส่วนด้วย กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเต็มตามจำนวนความเสียหายแล้ว แต่หากความเสียหายนั้นหน่วยงานของรัฐมีส่วนต้องรับผิดชอบร่วมด้วย กรณีนี้ถือว่าทั้งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและหน่วยงานของรัฐต่างเป็นผู้ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้น ดังนั้น ในการใช้สิทธิไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนมาเพียงเท่าที่ได้หักลดส่วนของความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐออกก่อนแล้วนั่นเอง

ค. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนร่วมกันกระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิไล่เบียดคั้นจากเจ้าหน้าที่แต่ละคนได้ตาม “ส่วนแห่งความรับผิดชอบ” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละคนเท่านั้น กล่าวคือ ให้หน่วยงานของรัฐไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่แต่ละคนได้โดยพิจารณาตามส่วนแห่งความรับผิดชอบเป็นรายบุคคลไป โดยไม่อาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดคนหนึ่งต้องรับผิดชอบเต็มตามจำนวนความเสียหายได้ หมายความว่า ในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่หลายคนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จะไม่นำหลักการในเรื่องลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับการใช้สิทธิไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐ

การใช้สิทธิไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด⁵⁰ โดยคำสั่งที่หน่วยงานของรัฐให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 นี้ ถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาที่ระบุไว้ในคำสั่ง หน่วยงานของรัฐสามารถนำมาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา 63/7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

⁴⁹ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (47), หน้า 17.

⁵⁰ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12

พ.ศ. 22539 มาใช้บังคับแก่กรณีได้ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐสามารถยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นและขายทอดตลาดเพื่อนำมาชำระเงินค่าสินไหมทดแทนจากผลแห่งละเมิดนั้นได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนเห็นว่าคำสั่งที่ให้ตนชำระค่าสินไหมทดแทนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การกระทำละเมิดไม่ได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเมื่อได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายเสร็จตามขั้นตอนแล้วก็สามารถนำคำสั่งดังกล่าวมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้อีกด้วย

อายุความในการใช้สิทธิไล่เบียด กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ (ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐคนหนึ่งคนใดได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนแล้ว และสามารถหักส่วนแห่งความรับผิดชอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่นหรือหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดได้ กรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปก่อนแล้วนั้นย่อมมีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่นหรือหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดได้) สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน ให้มีกำหนดอายุความ 1 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย⁵¹

6.7 กรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็หน่วยงานของรัฐที่ผู้ขึ้นสังกัดหรือหน่วยงานของรัฐอื่นก็ตาม การที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยวิธีการใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ และอยู่ภายใต้บทบัญญัติดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็หน่วยงานของรัฐที่ผู้ขึ้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง”

⁵¹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9

1. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ

หน่วยงานของรัฐสามารถเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ 2 วิธี ได้แก่

1.1 การใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครองตามมาตรา 12 ของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนได้⁵² ภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 10 วรรคสอง กล่าวคือ ต้องออกคำสั่งภายในอายุความ 2 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิด หรือถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด หน่วยงานของรัฐก็ต้องออกคำสั่งภายในอายุความ 1 ปี โดยคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” อย่างไรก็ดี การเรียกร้องในกรณีนี้จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.168/2559 การที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชำระค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ระหว่างบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่และต้องปฏิบัติตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

1.2 การใช้สิทธิทางศาลฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อศาลได้นั้น ให้พิจารณาว่า การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎหมายคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ “ถ้าใช่” ก็เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ “ศาลปกครอง” อย่างไรก็ดี การจะฟ้องเป็นคดีปกครองในกรณีนี้ได้ นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักไว้ว่า “หน่วยงานของรัฐจะฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อศาลปกครองได้เฉพาะในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของ

⁵² การเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ไม่คำนึงว่าในขณะที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ชำระดังกล่าว เจ้าหน้าที่คนนั้นยังมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่หรือไม่ก็ตาม เช่น แม้ว่าจะเกษียณอายุราชการไปแล้ว หรือพ้นจากตำแหน่งตามวาระ หรือลาออกจากราชการ เป็นต้น หน่วยงานของรัฐที่เสียหายก็ยังคงมีอำนาจเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทนได้อยู่แน่นอน

รัฐผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เท่านั้น” ซึ่งกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 ได้ นั้น มีอยู่เพียงกรณีเดียว ได้แก่ กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด “ถึงแก่ความตาย” ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 416/2546 และที่ 579/2551) กรณีเช่นนี้ หน่วยงานของรัฐจึงต้องฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดภายในกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 38/2549 และที่ 82/2549) แต่ต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่ทำการละเมิดตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁵³

อย่างไรก็ตาม ถ้าการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น “ไม่ใช่” เป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ก็ต้องถือว่าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมดาทั่วไปแล้ว ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ “ศาลยุติธรรม” อายุความในการฟ้องคดีนั้นให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 10 วรรคสอง แห่งกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ แต่ต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันทำการละเมิดตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เว้นแต่ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดได้ถึงแก่ความตายก่อนมีการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เช่นนี้ หน่วยงานของรัฐก็ต้องฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายตามมาตรา 1754 วรรคสาม แต่ต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันทำการละเมิดตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁵⁴

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2345/2548 หน่วยงานของรัฐสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อศาลยุติธรรมได้เสมอ แม้จะเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ตาม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.443/2560 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชดใช้เงินในการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น นอกจากหน่วยงานของรัฐจะต้องออกคำสั่งภายในอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว หน่วยงานของ

⁵³ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (40), หน้า 201-202.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 203.

รัฐยังต้องออกคำสั่งอย่างช้าที่สุดภายในกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย

การที่หน่วยงานของรัฐได้เบิกจ่ายเงินค่าที่ดินตามฎีกาเบิกจ่ายเงินนอกงบประมาณลงวันที่ 30 มีนาคม 2542 วันดังกล่าวถือเป็นวันที่มีการทำละเมิด เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เทศบาล) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันที่ 16 ธันวาคม 2554 ซึ่งแม้จะเป็นการออกคำสั่งภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (กระทรวงการคลัง) ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ตาม แต่ก็เป็นการออกคำสั่งเมื่อพ้นเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องที่ขาดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง และเมื่อคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีผลให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.319-320/2562 นายแดงได้ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2550 จึงไม่มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อีกต่อไป และได้ถึงแก่ความตายก่อนที่จะได้รับทราบคำสั่งเทศบาลฉบับลงวันที่ 8 มกราคม 2553 ซึ่งเมื่อนายแดงผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย ย่อมเป็นเหตุให้ความรับผิดดังกล่าวเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทตามมาตรา 1599 วรรคหนึ่ง และมาตรา 1600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อย่างไรก็ตาม โดยที่มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป ฉะนั้น คำสั่งเทศบาลลงวันที่ 8 มกราคม 2553 ที่เรียกให้นายแดงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงไม่มีผลใช้ยันนายแดงได้ตามกฎหมาย เนื่องจากนายแดงได้ถึงแก่ความตายไปแล้ว เทศบาลจึงไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ตายและทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ตามมาตรา 12 ประกอบกับมาตรา 10 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ คำสั่งที่พิพาทจึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่มีอำนาจและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในทางส่วนตัว

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในทางส่วนตัว หน่วยงานของรัฐที่เสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดนั้นรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เพียงวิธีเดียว ได้แก่ การฟ้องเป็นคดีละเมิดต่อ “ศาลยุติธรรม” โดยหน่วยงานของรัฐที่เสียหายนั้นย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ในทุกกรณี แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้กระทำละเมิดด้วย “ความประมาทเลินเล่อธรรมดา” ก็ตาม และสามารถฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรับผิดชอบ

ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ “เต็มจำนวน” ความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก่อขึ้น รวมถึงในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนร่วมกันกระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐก็สามารถเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนรับผิดชอบอย่าง “ลูกหนี้ร่วม” ได้ด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ตามหลักการของคดีละเมิดทางแพ่ง

อายุความในการฟ้องคดี กรณีหน่วยงานของรัฐฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในทางส่วนตัว ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบ ให้มีกำหนดอายุความ 2 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้มีกำหนดอายุความ 1 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี แต่ต้องไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บทสรุป

กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ถูกตราขึ้นมาภายใต้หลัก “สิทธิได้รู้” ของประชาชนและเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขึ้นมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ไม่ว่าจะเป็นการเผยแพร่โดยพิมพ์ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือการเผยแพร่ทั่วไป รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการที่ประชาชนจะยื่นคำร้องขอตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของทางราชการอย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับนี้ก็ได้กำหนดข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารบางประเภทที่อยู่ในครอบครองหรือควบคุมของหน่วยงานของรัฐไว้เช่นเดียวกัน ซึ่งถือเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยไม่ได้หรือต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลก่อนจึงจะเปิดเผยได้

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ถูกตราขึ้นเพื่อแยกความรับผิดในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ออกจากการกระทำละเมิดทางส่วนตัวทั่วไป โดยกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้ผู้เสียหายตามกฎหมายฉบับนี้ กรณีบุคคลภายนอกเสียหาย ต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเอาจากหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรงไม่ได้ โดยการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนี้อาจเป็นการเรียกร้องทางปกครองต่อหน่วยงานของรัฐ หรืออาจเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ได้ตามลักษณะของการกระทำละเมิด

สำหรับกรณีหน่วยงานของรัฐเสียหาย หน่วยงานของรัฐนั้นก็มีความอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวต่อศาลก็ได้ อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดทางส่วนตัว กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดนั้นตกอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด คือ ในการกระทำละเมิดทางส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ย่อมถือเป็นการกระทำละเมิดตามหลักการของกฎหมายเอกชน ซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้โดยตรง โดยฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรม

คำถามท้ายบท

1. จงอธิบายสรุปหลักเกณฑ์ผู้ที่จะขอข้อมูลข่าวสารของราชการ มาให้เข้าใจ
2. จงอธิบายสรุปวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ มาให้เข้าใจ
3. จงอธิบายว่าข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย ได้แก่ข้อมูลข่าวสารประเภทใดบ้าง
4. จงอธิบายสรุปหลักเกณฑ์ของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล มาให้เข้าใจ
5. จงอธิบายสรุปการดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารประวัติศาสตร์ มาให้เข้าใจ
6. จงอธิบายสรุปหลักเกณฑ์และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มาให้เข้าใจ
7. จงอธิบายสรุปองค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มาให้เข้าใจ
8. จงอธิบายสรุปความรับผิดของหน่วยงานของรัฐต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิด มาให้เข้าใจ
9. จงอธิบายสรุปการใช้สิทธิไต่เบี่ยของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด มาให้เข้าใจ
10. จงอธิบายสรุปกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ มาให้เข้าใจ

