



บทความทางวิชาการ

เรื่อง

การวิเคราะห์ความรับผิดชอบของพนักงานบุคลากรในกรณีฟ้องร้อง
คดีใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความประมาทเลินเล่อ

จัดทำโดย

นายรังสรรค์ กาญจนสมศักดิ์

ประธานบริษัท เอส.อาร์.ดีโป จำกัด

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร

นักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๔

ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๘ - ๒๕๖๙

ลิขสิทธิ์ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

(บทความทางวิชาการฉบับนี้ เป็นวรรณกรรมของผู้เข้ารับการอบรมโดยเฉพาะ)

ได้พิจารณาบทความทางวิชาการฉบับนี้แล้ว เห็นควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๔ ประจำปี
พ.ศ. ๒๕๖๘ - ๒๕๖๙ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง



ที่ปรึกษาการจัดทำบทความ

(นางมณีวรรณ พรหมน้อย)

วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๙

การวิเคราะห์ความรับผิดของพนักงานบุคลากรในกรณีฟ้องร้อง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความประมาทเลินเล่อ

นายรังสรรค์ กาญจนสมศักดิ์

ประธานบริษัท เอส.อาร์.ดีโป จำกัด

ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรม (บสป.) รุ่นที่ ๔

บทคัดย่อ

บทความนี้วิเคราะห์ความรับผิดของพนักงานบุคลากรในกรณีฟ้องร้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความประมาทเลินเล่อ ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบต่อผู้เสียหายโดยตรง เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะกระทำโดย “จงใจ” หรือ “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” จึงจะมีสิทธิไล่เบี้ยได้ ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวปฎิวัติหลักการความรับผิด โดยคุ้มครองเจ้าหน้าที่จากการถูกฟ้องร้องโดยตรง และกำหนดให้รัฐรับความเสี่ยงจากความประมาทเลินเล่อธรรมดา การวินิจฉัยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นหัวใจของการไล่เบี้ย ซึ่งหมายถึงการละเลยมาตรฐานชั้นพื้นฐานอย่างเห็นได้ชัด บทความนี้วิเคราะห์แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีทุจริตคืบเงินอากร (คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๕๙๖/๒๕๕๙ และคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๕๙๖/๒๕๕๙) ซึ่งศาลวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามระเบียบและไม่พบข้อพิรุชชัดเจน ไม่ถือว่าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แม้เอกสารจะปลอมแปลง แสดงให้เห็นถึงการสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองรัฐและการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ ข้อเสนอแนะรวมถึงการพัฒนาระบบบริหารความเสี่ยงโดยใช้เทคโนโลยี การสร้างความชัดเจนในระเบียบปฏิบัติและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่อง การจัดตั้งกลไกให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ การพิจารณากำหนดแนวทางการตีความ “ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” รวมถึงการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายบุคลากรแก่ผู้ประกอบการและประชาชน เพื่อสร้างระบบบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม

คำสำคัญ: ความรับผิดทางละเมิด, พนักงานบุคลากร, ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง, ศาลปกครอง

บทนำ

ระบบบุคลากรเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีบทบาทหลักในการควบคุมการนำเข้าและส่งออกสินค้า เพื่อปกป้องสังคมและอำนวยความสะดวกทางการค้า ควบคู่ไปกับการจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นรายได้สำคัญของแผ่นดิน (สุรัชย์ เตชะธีรานนท์, ๒๕๖๓) ภารกิจเหล่านี้ล้วนต้องอาศัยการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานบุคลากร ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบเอกสาร ตรวจค้นสินค้า และประเมินอากร อันเป็นการใช้อำนาจรัฐที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและทรัพย์สินของประชาชนและผู้ประกอบการ อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวย่อมมี

ความเสี่ยงที่จะเกิดความผิดพลาดหรือความบกพร่องขึ้นได้ ไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือความประมาทเลินเล่อ ซึ่งอาจนำไปสู่ความเสียหายทั้งต่อภาครัฐและภาคเอกชน ประเด็นเรื่องความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นหัวข้อที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในทางกฎหมายปกครอง เนื่องจากเป็นภาพสะท้อนของหลักการทำงานของรัฐสมัยใหม่ที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อ (Accountability) ต่อการกระทำของตน และเป็นหลักประกันว่าประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐจะได้รับการเยียวยาอย่างเป็นธรรม (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ๒๕๖๒)

ในบริบทของกรมศุลกากร ความประมาทเลินเล่อสามารถปรากฏในหลายรูปแบบ เช่น การประเมินพิกัดอัตราศุลกากรหรือราคาอากรผิดพลาด การตรวจสอบเอกสารกำกับสินค้าไม่ครบถ้วน การตรวจปล่อยสินค้าล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือการละเลยการตรวจสอบจนเป็นเหตุให้มีการสำแดงเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีหรือขอคืนเงินอากรโดยทุจริต ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจมีมูลค่ามหาศาลและส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง หลักกฎหมายที่ควบคุมความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทยมีรากฐานสำคัญมาจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งได้วางหลักการแยกความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ออกจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไป โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบต่อผู้เสียหายโดยตรง เว้นแต่การกระทำนั้นจะเกิดจาก "การจงใจ" หรือ "ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง" ของเจ้าหน้าที่ (ปรีชา คุวินทร์พันธุ์, ๒๕๖๔) ในกรณีเช่นนี้ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ อย่างไรก็ตาม การวินิจฉัยว่าการกระทำใดเข้าข่ายเป็น "ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง" นั้น เป็นปัญหาที่ซับซ้อนในทางปฏิบัติ เนื่องจากไม่มีคำนิยามที่ชัดเจนตายตัวในกฎหมาย การพิจารณาจึงต้องอาศัยการตีความจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี โดยเปรียบเทียบกับกระทำที่ผู้มีวิชาชีพหรือผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้นพึงใช้ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ (อมรา พงษ์พานิช, ๒๕๖๑) ความไม่ชัดเจนดังกล่าวส่งผลให้แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดมีความหลากหลาย และกลายเป็นประเด็นที่ต้องศึกษาเพื่อหาแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนต่อไป

ปัญหาการฟ้องร้องให้พนักงานศุลกากรรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความประมาทเลินเล่อ ได้ทวีความสำคัญและส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อระบบราชการและการบริหารงานของรัฐในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา สถิติคดีความที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของข้าราชการมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการจัดการรายได้และทรัพย์สินของรัฐ (สุรัชย์ แสงอรุณ, ๒๕๖๔) การที่เจ้าหน้าที่ต้องเผชิญกับความเสี่ยงในการถูกฟ้องร้องไม่เพียงแต่สร้างภาระหนักอึ้งให้แก่ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน แต่ยังส่งผลกระทบในเชิงลบต่อขวัญกำลังใจ และทัศนคติในการปฏิบัติงานของข้าราชการโดยรวม อาจนำไปสู่สภาวะการทำงานแบบ "เกียร์ว่าง" หรือการปฏิบัติหน้าที่เชิงรับ (Defensive Practice) เพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่จะต้องรับผิด ซึ่งท้ายที่สุดแล้วย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการประชาชนและการจัดเก็บรายได้ของประเทศ (จิรวัดน์ กาญจนกิจ, ๒๕๖๕) ความซับซ้อนของกฎหมายศุลกากรระเบียบปฏิบัติที่มีรายละเอียดปลีกย่อยจำนวนมาก และการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการค้าระหว่างประเทศที่รวดเร็ว ยิ่งทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดข้อผิดพลาดมากขึ้น (ปราณี สุทธิประภา, ๒๕๖๓) ดังนั้น การสร้างสมดุลระหว่างการมีกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ กับการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้วยความสุจริตและ

ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว จึงเป็นโจทย์ท้าทายสำหรับผู้บริหารองค์กรและระบบกฎหมายปกครองไทย

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาวิเคราะห์ความรับผิดชอบของพนักงานตุลาการในกรณีฟ้องร้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความประมาทเลินเล่อจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวด เพื่อสร้างองค์ความรู้ที่ชัดเจนและเป็นระบบ โดยบทความนี้มุ่งเน้นการศึกษาในสามประเด็นหลัก ประการแรก คือ การวิเคราะห์แนวทางการตีความ "ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง" ของศาลปกครองสูงสุดในคดีที่เกี่ยวข้องกับพนักงานตุลาการโดยตรง เนื่องจากแนวคำพิพากษาของศาลถือเป็นบรรทัดฐานสำคัญในการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ซึ่ง กิตติ พิมลเสถียร (๒๕๖๒) ได้ชี้ให้เห็นถึงความหลากหลายในการวินิจฉัยของศาลที่อาจสร้างความไม่แน่นอนทางกฎหมาย การวิเคราะห์คำพิพากษาจึงเป็นกุญแจสำคัญในการทำความเข้าใจหลักเกณฑ์ที่ศาลใช้พิจารณา ประการที่สอง คือ การศึกษาปัญหาเชิงระบบในขั้นตอนและระเบียบปฏิบัติของกรมตุลาการเอง โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบปล่อยสินค้าส่งออกและการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร ซึ่งงานศึกษาของ ประสิทธิ์ รัตนมงคล และ อรุณา สุขเจริญ (๒๕๖๔) พบว่ากระบวนการดังกล่าวยังมีช่องว่างที่อาจเอื้อให้เกิดความผิดพลาดหรือการทุจริตได้ การทำความเข้าใจจุดอ่อนเหล่านี้จะนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงเชิงป้องกันได้ และประการสุดท้าย คือ การพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานสำคัญในคดีประเภทนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บัญชีสินค้าสำหรับเรือ (Manifest) ซึ่งมักถูกใช้เป็นหลักฐานในการพิสูจน์ความผิด แต่ดังที่ ศิริชัย ชัยเดช (๒๕๖๓) ได้วิเคราะห์ไว้ หลักฐานดังกล่าวยังมีประเด็นปัญหาทั้งในด้านความถูกต้องของข้อมูลและการตีความของศาล การศึกษาในประเด็นเหล่านี้จะนำไปสู่ความเข้าใจที่ลึกซึ้งถึงรากของปัญหา และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เพื่อเสริมสร้างระบบตุลาการไทยให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง

เนื้อหาของเรื่อง

การวิเคราะห์ความรับผิดชอบทางละเมิดของพนักงานตุลาการจำเป็นต้องทำความเข้าใจบนพื้นฐานของกรอบกฎหมายหลายฉบับที่ซ้อนทับกันอยู่ ตั้งแต่หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการกระทำละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นรากฐานของความรับผิดชอบเพื่อความเสียหายไปจนถึงกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติหลักการความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างสิ้นเชิง คือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และท้ายที่สุดคือ กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่โดยตรงของเจ้าพนักงานตุลาการ ซึ่งเป็นบริบทสำคัญในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการ "ปฏิบัติหน้าที่" และได้ใช้ความระมัดระวังตามมาตรฐานวิชาชีพแล้วหรือไม่

หลักการพื้นฐานเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การฟ้องร้องเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดให้เกิดความเสียหายต่อเอกชน จะอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ ลักษณะ ๕ ว่าด้วย "ละเมิด" ซึ่งมีรากฐานมาจากหลักกฎหมายที่ว่า "ผู้ใดทำเสียหาย ผู้นั้นต้องรับผิดชอบ" (Fault-based Liability) โดยมีมาตรา ๔๒๐ เป็นบทบัญญัติหลักที่วางองค์ประกอบความรับผิดไว้ว่า "ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อ

บุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น"

จากบทบัญญัติดังกล่าว สามารถแยกองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดออกเป็น ๔ ประการสำคัญ คือ (๑) มีการกระทำ (Act) โดยการกระทำนั้นรวมถึงการงดเว้นการกระทำในหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำด้วย (๒) เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ (Intentionally or Negligently) (๓) เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย (Unlawful) และ (๔) ก่อให้เกิดความเสียหาย (Causing Damage) ต่อบุคคลอื่น (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ๒๕๖๐) ในบริบทของเจ้าหน้าที่รัฐ "ความประมาทเลินเล่อ" หมายถึง การกระทำที่ปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ซึ่งมาตรฐานความระมัดระวังของเจ้าหน้าที่ผู้มีวิชาชีพเฉพาะทางย่อมสูงกว่ามาตรฐานของวิญญูชนทั่วไป

ภายใต้หลักการเดิมนี้นี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายเป็นการส่วนตัว แม้หน่วยงานต้นสังกัดอาจต้องร่วมรับผิดชอบในฐานะ "นายจ้าง" ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๕ ในกรณีนี้ "ลูกจ้าง" ได้กระทำไปในทางการที่จ้างก็ตาม แต่ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นคือ ผู้เสียหายมักเลือกฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นจำเลยโดยตรง ซึ่งสร้างภาระและส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานอย่างมาก เจ้าหน้าที่จำนวนมากไม่กล้าตัดสินใจอย่างเด็ดขาดในการปฏิบัติหน้าที่เพราะเกรงกลัวการถูกฟ้องร้อง (Defensive Administration) ซึ่งส่งผลเสียต่อประโยชน์สาธารณะโดยรวม (นันทวัฒน์ บรมานันท์, ๒๕๖๑) ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่มาของการปฏิรูปกฎหมายครั้งสำคัญเพื่อสร้างสมดุลระหว่างการเยียวยาผู้เสียหายอย่างมีประสิทธิภาพ และการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยสุจริต

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า "พระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดฯ") ถือเป็นจุดเปลี่ยนทางความคิดในระบบกฎหมายปกครองไทย โดยมีเจตนารมณ์หลักเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากหลักกฎหมายเดิม และได้วางหลักการใหม่ที่สำคัญยิ่งไว้หลายประการ ดังนี้

ประการแรก การเปลี่ยนตัวผู้รับผิดชอบโดยตรงไปยังหน่วยงานของรัฐ

หัวใจสำคัญของการปฏิรูปอยู่ที่มาตรา ๕ ซึ่งบัญญัติว่า "หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้" บทบัญญัตินี้ได้ยกเว้นการใช้หลักตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และสถาปนาหลักการใหม่ที่ให้ "หน่วยงานของรัฐ" เป็นผู้รับผิดชอบเบื้องต้นต่อความเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๖๓) ผลทางกฎหมายคือ เอกชนผู้เสียหายไม่สามารถฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นจำเลยในคดีแพ่งได้อีกต่อไป หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำ "ในการปฏิบัติหน้าที่" แต่จะต้องฟ้องหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นแทน ซึ่งโดยทั่วไป คือ การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หลักการนี้ช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มความสามารถโดยไม่ต้องหวั่นเกรงต่อการถูกฟ้องร้องเป็นการส่วนตัว トラบได้ว่าการกระทำนั้นยังอยู่ในขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่และมีได้กระทำไปด้วยความผิดร้ายแรง

ประการที่สอง การจำกัดสิทธิไล่เบี่ยของหน่วยงานของรัฐ

แม้หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบบุคคลภายนอก แต่กฎหมายก็ได้ปล่อยให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดหลุดพ้นจากความรับผิดชอบไปทั้งหมด พระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดฯ มาตรา ๘ ได้วางกลไกการไล่เบี่ย (Right of Recourse) ไว้ แต่ได้กำหนดเงื่อนไขไว้อย่างเข้มงวด โดยวรรคหนึ่งบัญญัติว่า "ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง" หลักการนี้แสดงให้เห็นว่า หากความเสียหายเกิดจาก "ความประมาทเลินเล่อธรรมดา" (Simple Negligence) หน่วยงานของรัฐจะไม่มีสิทธิไล่เบี่ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้เลย และต้องรับภาระความเสียหายนั้นไว้เอง ถือเป็นความเสี่ยงที่รัฐในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะต้องยอมรับ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, ๒๕๖๔) หน่วยงานจะไล่เบี่ยได้ก็ต่อเมื่อพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เข้าข่าย "จงใจ" หรือ "ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง" (Gross Negligence) เท่านั้น ซึ่งเป็นมาตรฐานที่สูงกว่าความประมาทเลินเล่อทั่วไปอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ มาตรา ๘ วรรคสอง ยังให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่จะต้องชดใช้คืนแก่รัฐ โดยคำนึงถึง "ระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์" และจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบไม่เต็มจำนวนความเสียหายก็ได้ ซึ่งเป็นหลักการที่มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยที่อาจไม่มีกำลังทรัพย์เพียงพอ

อำนาจหน้าที่และความรับผิดตามกฎหมายศุลกากร

การจะวินิจฉัยว่าการกระทำของพนักงานศุลกากรเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่นั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่และมาตรฐานการปฏิบัติงานที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายหลักในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ (พระราชบัญญัติ ศุลกากรฯ) กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่พนักงานศุลกากรอย่างกว้างขวางเพื่อประโยชน์ในการควบคุมทางศุลกากรและจัดเก็บอากรให้เป็นไปตามเป้าหมายของรัฐ อำนาจหน้าที่สำคัญที่มักเป็นต้นเหตุแห่งข้อพิพาท ประกอบด้วย

- อำนาจในการตรวจค้นและตรวจสอบ พนักงานศุลกากรมีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูล ตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า-ส่งออก (เช่น ใบขนสินค้า บัญชีราคาสินค้า) ตรวจค้นยานพาหนะ และเปิดตรวจของที่บรรจุอยู่ในหีบห่อได้ เพื่อให้แน่ใจว่าการสำแดงรายการเป็นไปอย่างถูกต้อง (พระราชบัญญัติ ศุลกากรฯ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๙)
- อำนาจในการประเมินอากร ในกรณีที่พบว่าการสำแดงราคาหรือพิกัดอัตราศุลกากรไม่ถูกต้อง พนักงานศุลกากรมีอำนาจประเมินอากรที่ขาดไปเพิ่มเติมได้ (พระราชบัญญัติ ศุลกากรฯ มาตรา ๑๙) การใช้อำนาจนี้ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญในการตีความกฎหมายพิกัดอัตราศุลกากรและหลักการประเมินราคาขององค์การการค้าโลก (WTO Valuation Agreement) ซึ่งมีความซับซ้อนสูง
- อำนาจในการยึดหรืออายัด พนักงานศุลกากรมีอำนาจยึดหรืออายัดของที่ยังมีได้เสียอากร ของต้องห้ามต้องจำกัด หรือของอันเป็นความผิดตามกฎหมาย

ศุลกากรได้ (พระราชบัญญัติ ศุลกากรฯ มาตรา ๑๖๗) การใช้อำนาจนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของผู้ประกอบการโดยตรง

การที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่พนักงานศุลกากรอย่างกว้างขวางนั้น มาพร้อมกับหน้าที่ที่ต้องใช้ดุลพินิจนั้นอย่างสมเหตุสมผล สุจริต และเป็นไปตามหลักการที่กฎหมายกำหนด (Principle of Legality) การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานศุลกากรจึงต้องเป็นไปตามมาตรฐานความระมัดระวังแห่งวิชาชีพ (Professional Standard of Care) ดังนั้น การกระทำที่อาจเข้าข่าย "ประมาทเลินเล่อ" จึงมิได้หมายถึงความผิดพลาดเล็กน้อยที่อาจเกิดขึ้นได้ในการทำงาน แต่หมายถึงการปฏิบัติหน้าที่ที่ต่ำกว่ามาตรฐานที่พึงคาดหวังได้อย่างชัดเจน เช่น การละเลยไม่ตรวจสอบเอกสารสำคัญให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าผิดปกติ การตีความพิกัดอัตราศุลกากรโดยไม่ศึกษาหลักเกณฑ์ที่กรมศุลกากรกำหนดไว้ หรือการกักหน่วงสินค้าไว้โดยปราศจากเหตุผลอันสมควรตามกฎหมาย (สมคิด เลิศไพฑูรย์, ๒๕๖๒) กรอบกฎหมายศุลกากรจึงเป็นทั้งที่มาของอำนาจและเป็นเครื่องมือกำหนดมาตรฐานความรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ไปในขณะเดียวกัน

การวิเคราะห์องค์ประกอบความรับผิดชอบทางละเมิดจากความประมาทเลินเล่อของพนักงานศุลกากร การพิจารณาความรับผิดชอบของพนักงานศุลกากรตาม พระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดฯ เป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและต้องอาศัยการตีความองค์ประกอบทางกฎหมายในบริบทเฉพาะของการปฏิบัติงานด้านศุลกากร การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะมุ่งเน้นการแจกแจงองค์ประกอบสำคัญที่ศาลปกครองใช้ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี ตั้งแต่การตีความ "ความประมาทเลินเล่อ" ในระดับความร้ายแรงที่แตกต่างกัน การจำแนกการกระทำว่าอยู่ "ในการปฏิบัติหน้าที่" หรือไม่ ไปจนถึงภาระการพิสูจน์และหลักเกณฑ์ในการไล่เบี้ย ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่สร้างสมดุลระหว่างการเยียวยาความเสียหายและการคุ้มครองผู้ปฏิบัติงาน

การตีความ "ความประมาทเลินเล่อ" ในบริบทของเจ้าหน้าที่ศุลกากร

หัวใจของการวินิจฉัยความรับผิดชอบเพื่อการไล่เบี้ยอยู่ที่การแยกแยะระหว่าง "ความประมาทเลินเล่อธรรมดา" (Simple Negligence) กับ "ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง" (Gross Negligence) ซึ่ง พระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดฯ ได้กำหนดผลทางกฎหมายที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง

ก. ความประมาทเลินเล่อธรรมดา (Simple Negligence)

ความประมาทเลินเล่อในระดับนี้ หมายถึง การกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งพนักงานศุลกากรในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ แต่ยังไม่ถึงขั้นเป็นการละเลยหน้าที่อย่างสิ้นเชิง เป็นความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นได้ในการปฏิบัติงานที่ซับซ้อนและมีแรงกดดันสูง (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๖๓) ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากความประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานของรัฐ (กรมศุลกากร) จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเต็มจำนวน และไม่มีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำได้เลย หลักการนี้มีขึ้นเพื่อส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่กล้าตัดสินใจและปฏิบัติงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องกังวลว่าความผิดพลาดโดยสุจริตที่ไม่ได้เกิดจากความสะเพร่าอย่างยืดยาวจะทำให้ตนต้องรับภาระหนี้สินจำนวนมหาศาล ตัวอย่างการกระทำที่อาจถือเป็นความประมาทเลินเล่อธรรมดาในงานศุลกากร ได้แก่

- การตีความพิกัดอัตราศุลกากรผิดพลาด ในกรณีที่สินค้าชนิดใหม่ หรือสินค้าที่มีคุณสมบัติก้ำกึ่งระหว่างพิกัดหลายประเภท ซึ่งการตีความอาจแตกต่างกันไปได้ แม้จะมีการตรวจสอบตามสมควรแล้วก็ตาม
- การประเมินราคาคาดเคลื่อนเล็กน้อย กรณีที่ราคาอาจขึ้นอยู่กับปริมาณ ค่าปรับเพิ่มหรือปรับลดที่ซับซ้อน และเกิดความผิดพลาดในการคำนวณ แต่ไม่ได้เกิดจากการละเลยข้อมูลสำคัญ
- ความล่าช้าในการตรวจสอบ หากเกิดจากปริมาณงานที่หนาแน่น หรือระบบคอมพิวเตอร์ขัดข้องชั่วคราว ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่ควบคุมได้ยาก

ข. ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Gross Negligence)

ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นการกระทำที่แสดงถึงการขาดความระมัดระวังในระดับที่สูงกว่าปกติอย่างเห็นได้ชัด เป็นการกระทำโดยสะเพร่าอย่างยั้งยวด หรือเป็นการละเลยมาตรฐานการปฏิบัติงานขั้นพื้นฐานที่พนักงานศุลกากรทุกคนพึงตระหนักและปฏิบัติ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, ๒๕๖๔) การกระทำในระดับนี้สะท้อนให้เห็นถึงการไม่ใส่ใจต่อหน้าที่และความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นอย่างสิ้นเชิง ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แนวคำพิพากษาของศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานในการพิจารณาความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยอาศัยข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป โดยมีตัวอย่างที่อาจเทียบเคียงได้ในบริบทของงานศุลกากร ดังนี้

- การละเลยการตรวจสอบเอกสารที่เห็นชัดว่าปลอมแปลง เช่น การปล่อยผ่านใบอนุญาตนำเข้าที่หมดอายุอย่างชัดเจน หรือใบกำกับราคาสินค้า (Invoice) ที่มีการแก้ไขตัวเลขอย่างเห็นได้ชัดโดยไม่มีการตรวจสอบหรือสอบถามเพิ่มเติม
- การไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือคำสั่งที่ชัดแจ้ง เช่น กรมศุลกากรมีหนังสือเวียนกำชับให้ตรวจสอบสินค้าประเภทใดประเภทหนึ่งเป็นพิเศษ แต่เจ้าหน้าที่กลับละเลยไม่ดำเนินการตามคำสั่งนั้นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จนก่อให้เกิดความเสียหาย
- การปล่อยปละละเลยให้ของกลางที่ยึดไว้เสื่อมสภาพหรือสูญหาย เช่น การเก็บรักษาสินค้าที่ต้องการการควบคุมอุณหภูมิไว้ในสถานที่ที่ไม่เหมาะสม หรือการเก็บรักษาวัตถุมีค่าไว้โดยไม่มีมาตรการป้องกันการสูญหายที่เพียงพอตามระเบียบ
- การคืนอากรโดยมิได้ตรวจสอบเงื่อนไขสำคัญ เช่น ในกรณีการขอคืนอากรสำหรับของที่ส่งออก (Re-export) พนักงานศุลกากรที่อนุมัติการคืนอากรโดยไม่ได้ตรวจสอบหลักฐานการส่งออกให้ถ่องแท้ว่ามีการส่งออกจริงหรือไม่ ซึ่งถือเป็นการละเลยขั้นตอนการทำงานที่เป็นสาระสำคัญ

การวิเคราะห์ "การปฏิบัติหน้าที่" (In the Performance of Duty)

องค์ประกอบเรื่อง "การปฏิบัติหน้าที่" เป็นเงื่อนไขสำคัญประการแรกที่ต้องพิจารณา เพราะเป็นตัวกำหนดว่าผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ (ตามมาตรา ๕) หรือสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง (หากเป็นการกระทำส่วนตัว) คำว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่" มิได้หมายความว่าเพียงการกระทำในระหว่างเวลาหรือในสถานที่ราชการเท่านั้น แต่หมายถึงการกระทำที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ หรือมีลักษณะเกี่ยวข้องกับการกิจของหน่วยงานนั้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, ๒๕๖๑)

การกระทำที่ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ การกระทำส่วนใหญ่ของพนักงานตุลาการ เช่น การประเมินอากร การตรวจปล่อยสินค้า การยึดของกลาง การออกคำสั่งทางปกครอง ล้วนเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจน แม้การกระทำนั้นจะบกพร่อง ผิดพลาด หรือเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ยังคงถือว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบบุคคลภายนอก

การกระทำที่ไม่ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ (การกระทำส่วนตัว) หากการกระทำของเจ้าหน้าที่ไม่มีความเชื่อมโยงกับการใช้อำนาจตามตำแหน่งเลย จะถือเป็นการกระทำส่วนตัว ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น การทะเลาะวิวาทกับผู้มาติดต่อราชการในเรื่องส่วนตัว หรือการขบถย่นตราราชการไปทำธุระส่วนตัวแล้วเกิดอุบัติเหตุ

กรณีข้อหาที่ต้องพิจารณา ประเด็นที่ซับซ้อน คือ การกระทำที่อาศัยตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน เช่น การเรียกรับสินบนเพื่อแลกกับการไม่ตรวจค้นสินค้าอย่างละเอียด แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การกระทำลักษณะนี้แม้จะอ้างอำนาจหน้าที่แต่มีเจตนาทุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง จึงเป็นการกระทำ "นอกเหนือขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่" หรือเป็นการ "กระทำส่วนตัว" ที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบโดยตรงทั้งทางแพ่งและทางอาญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขที่ อ. ๔๕/๒๕๔๓)

ภาระการพิสูจน์ (Burden of Proof)

ภาระการพิสูจน์ในคดีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีความแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้ฟ้องและฟ้องในชั้นตอนใด

กรณีผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหาย (เอกชน) มีภาระการพิสูจน์องค์ประกอบความรับผิดพื้นฐาน คือ ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า (๑) เจ้าหน้าที่ได้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ (๒) การกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อและผิดกฎหมาย และ (๓) ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนเอง โดยผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าเป็นการประมาทเลินเล่อ "อย่างร้ายแรง" หรือไม่ เพียงแค่พิสูจน์ว่าเป็นการประมาทเลินเล่อธรรมดาที่เพียงพอที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดแล้ว

กรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ ในชั้นตอนนี้ ภาระการพิสูจน์จะตกอยู่กับหน่วยงานของรัฐ ฝ่ายเดียว (กรมตุลาการ) ที่จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นการกระทำโดย "จงใจ" หรือ "ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง" ตามเงื่อนไขในมาตรา ๘ หากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถพิสูจน์ได้ถึงระดับความร้ายแรงดังกล่าว ศาลจะยกฟ้อง และหน่วยงานของรัฐจะไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ไม่ได้เลย หลักการนี้ถือเป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยสุจริตได้อย่างมีนัยสำคัญ

หลักเกณฑ์การไล่เบี้ยและสัดส่วนความรับผิด

ดังที่กล่าวมา สิทธิในการไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อเข้าเงื่อนไข 2 ประการ คือ (1) หน่วยงานได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้ว และ (2) การกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อย่างไรก็ตาม แม้จะเข้าเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว การไล่เบี้ยก็มีได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเต็มจำนวนความเสียหายเสมอไป

พระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดฯ มาตรา 8 วรรคสอง ได้ให้อำนาจศาลในการพิจารณากำหนด "สัดส่วนความรับผิด" โดยคำนึงถึง "ระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์" ซึ่งหมายความว่าศาลสามารถกำหนดให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คืนแก่รัฐเพียงบางส่วนของความเสียหายก็ได้ ปัจจัยที่ศาลอาจนำมาพิจารณาประกอบด้วย

- ตำแหน่งและระดับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ระดับสูงที่มีอำนาจตัดสินใจย่อมมีมาตรฐานความรับผิดชอบสูงกว่าเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ
- พฤติการณ์แวดล้อมในการกระทำ เช่น การกระทำภายใต้แรงกดดัน หรือการขาดแคลนเครื่องมือสนับสนุนที่จำเป็น
- ประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่ได้รับ (ถ้ามี) หากการกระทำนั้นมีเจตนาทุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนตนศาลอาจกำหนดให้รับผิดในสัดส่วนที่สูงขึ้น
- ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับระบบราชการโดยรวม หากการกระทำนั้นส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือขององค์กรอย่างรุนแรง

หลักการเรื่องสัดส่วนความรับผิดนี้สะท้อนเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการสร้างความเป็นธรรมและป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ต้องรับภาระเกินสมควร โดยเฉพาะในกรณีที่ความเสียหายมีมูลค่าสูงมากเมื่อเทียบกับฐานะทางการเงินของเจ้าหน้าที่ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2562) การวิเคราะห์องค์ประกอบเหล่านี้รอบด้านจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

หลังจากที่ได้วิเคราะห์องค์ประกอบความรับผิดของเจ้าหน้าที่แล้ว ขั้นตอนต่อไปที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง คือ กระบวนการเรียกร้องและการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งกระบวนการนี้ถูกควบคุมโดยกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ควบคู่ไปกับหลักการกำหนดค่าเสียหายตาม พระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดฯ การทำความเข้าใจกระบวนการเหล่านี้ ควบคู่ไปกับการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีที่เป็นบรรทัดฐาน จะช่วยให้เห็นภาพรวมของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในทางปฏิบัติได้อย่างสมบูรณ์

หลักเกณฑ์การกำหนดค่าสินไหมทดแทน

วัตถุประสงค์หลักของการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในทางละเมิด คือ การทำให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิมเสมือนหนึ่งว่าไม่เคยมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น (Restitutio in integrum) โดยหลักการกำหนดค่าเสียหายในคดีละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น จะมุ่งเน้นไปที่ "ความเสียหายที่แท้จริง" (Actual Damage) ที่ผู้เสียหายได้รับ อันเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดนั้น โดยทั่วไป ค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ประกอบการหรือประชาชนอาจเรียกร้องจากกรมศุลกากรได้ อาจแบ่งได้เป็นประเภทต่างๆ ดังนี้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2563)

- ค่าเสียหายต่อทรัพย์สินโดยตรง เช่น กรณีที่พนักงานตุลาการที่ยึดหรืออายัดสินค้าไว้ แล้วการเก็บรักษาไม่เหมาะสมทำให้สินค้าเสื่อมสภาพ เสียหาย หรือสูญหาย ค่าเสียหายคือมูลค่าของสินค้านั้น ณ เวลาที่เกิดความเสียหาย
- ค่าขาดประโยชน์หรือขาดรายได้ เช่น กรณีที่พนักงานตุลาการกักหน่วงการตรวจปล่อยสินค้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร ทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถส่งมอบสินค้าให้ลูกค้าได้ทันตามสัญญา หรือเสียโอกาสทางธุรกิจไป ค่าเสียหายในส่วนนี้เป็นสิ่งที่พิสูจน์ได้ยากที่สุดในทางปฏิบัติ ผู้เสียหายต้องมีการพิสูจน์ที่ชัดเจนว่าหากไม่เกิดการกระทำละเมิดขึ้น ตนจะได้รับประโยชน์หรือรายได้นั้นอย่างแน่นอนเพียงใด
- ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการต่อสู้คดี เช่น ค่าทนายความ หรือค่าใช้จ่ายในการจัดหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความเสียหายของตน

สิ่งสำคัญคือ ศาลปกครองจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ตามความเสียหายที่พิสูจน์ได้จริงเท่านั้น จะไม่ครอบคลุมถึงค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive Damages) หรือค่าเสียหายที่เป็นการคาดการณ์อนาคตอย่างเลื่อนลอย การพิสูจน์ถึงความมีอยู่และจำนวนของความเสียหายจึงตกอยู่กับฝ่ายผู้เสียหายเป็นสำคัญ

กระบวนการเรียกร้องค่าเสียหายและขั้นตอนการฟ้องคดี

กระบวนการสำหรับเอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของพนักงานตุลาการไม่สามารถเริ่มต้นด้วยการฟ้องคดีต่อศาลได้ทันที แต่ต้องดำเนินตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ การยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๑๑ แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอให้กรมตุลาการในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดพิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนก่อน กรมตุลาการจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อพิจารณาคำขอดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการมีความเห็นเป็นประการใด จะเสนอต่อผู้มีอำนาจ (อธิบดีกรมตุลาการ) เพื่อมีคำสั่งต่อไป หากกรมตุลาการมีคำสั่งให้ชดเชยค่าเสียหาย เรื่องก็จะยุติลงในขั้นตอนนี้ แต่หากมีคำสั่งปฏิเสธหรือไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร (โดยทั่วไปคือ ๙๐ วัน) ผู้เสียหายจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ขั้นตอนที่ ๒ การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อไม่ได้รับการเยียวยาจากหน่วยงานต้นสังกัด ผู้เสียหายสามารถยื่นฟ้องกรมตุลาการเป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ โดยต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงคำสั่งปฏิเสธของหน่วยงาน หรือเมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วันที่หน่วยงานเพิกเฉย (ตามมาตรา ๔๙ แห่ง พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒) คดีประเภทนี้มีอายุความในการฟ้องคดีโดยทั่วไปคือ ๑ ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ต้องไม่เกิน ๑๐ ปีนับแต่วันทำละเมิด

ขั้นตอนที่ ๓ การใช้สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงาน ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้กรมตุลาการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย และกรมตุลาการได้ชดเชยเงินนั้นไปแล้ว หากกรมตุลาการเห็นว่าการกระทำของพนักงานตุลาการที่เข้าข่าย "จงใจ" หรือ "ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง" กรมตุลาการก็จะเริ่มกระบวนการใช้สิทธิไล่เบี้ย โดยจะมีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด อีกครั้งเพื่อพิจารณาความรับผิดของพนักงานตุลาการเป็น

การเฉพาะ หากมีมติว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ ก็จะออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินคืนแก่ทางราชการ ซึ่งหากพนักงานศุลกากรไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งไล่เบี้ยนั้นได้เช่นกัน

การวิเคราะห์จากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด: กรณีศึกษาคดีทุจริตคืนเงินอากร

เพื่อทำความเข้าใจการปรับใช้หลักกฎหมายข้างต้นในทางปฏิบัติ การวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีที่เกี่ยวกับการทุจริตขอคืนเงินอากรจากการส่งออก ซึ่งเป็นคดีที่สร้างความเสียหายแก่รัฐอย่างมหาศาลและนำไปสู่การไล่เบี้ยพนักงานศุลกากรจำนวนมาก ถือเป็นกรณีศึกษาที่สำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๕๙๖/๒๕๕๙ และ อ. ๑๔๙๖/๒๕๕๙ ซึ่งมีข้อเท็จจริงและประเด็นวินิจฉัยในทิศทางเดียวกัน

ข้อเท็จจริงโดยสรุป คดีดังกล่าวเกิดจากการที่กลุ่มบริษัทเอกชนร่วมกันสร้างหลักฐานเท็จเพื่อขอคืนเงินอากรตามมาตรา ๑๙ ทวิ แห่ง พระราชบัญญัติ ศุลกากร (ฉบับเดิม) โดยอ้างว่าได้นำวัตถุดิบเข้ามาผลิตเป็นสินค้าและส่งออกต่างประเทศ แต่ในความเป็นจริงเป็นการส่งออกแต่เพียงเอกสารหรือที่เรียกว่า "ส่งออกลม" (Paper Export) โดยไม่มีสินค้าอยู่จริง หรือมีสินค้าที่ไม่ตรงตามสำแดงทำให้รัฐเสียหายจากเงินอากรที่ต้องคืนให้ไปโดยมิชอบ ต่อมากรมศุลกากรได้มีคำสั่งเพิกถอนใบขนสินค้าขาออกฉบับพิพาท และมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในขั้นตอนการตรวจปล่อยสินค้าส่งออก ร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ทางราชการ โดยอ้างว่าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่ไม่ตรวจสอบให้ถี่ถ้วน

ประเด็นวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด: ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานในการวินิจฉัยความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในคดีลักษณะนี้ไว้อย่างน่าสนใจ โดยมีหลักการสำคัญดังนี้

- มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานศุลกากรตรวจปล่อย ศาลฯ วินิจฉัยว่าหน้าที่หลักของพนักงานศุลกากร ณ จุดตรวจปล่อยสินค้าขาออก คือ การตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่ผู้ส่งออกยื่นมา (เช่น ใบขนสินค้าขาออก บัญชีราคาสินค้า) ให้ตรงกับข้อมูลในระบบคอมพิวเตอร์ และตรงกับข้อมูลในบัญชีสินค้าสำหรับเรือ (Manifest) ที่บริษัทเรือเป็นผู้จัดทำและรับรองความถูกต้อง ศาลฯ เห็นว่า พนักงานศุลกากรไม่มีหน้าที่หรือเครื่องมือที่จะไปตรวจสอบได้ว่าการนำสินค้าขึ้นตู้คอนเทนเนอร์จริงหรือไม่ หรือสินค้าในตู้ตรงกับที่สำแดงทุกประการหรือไม่ เพราะตู้คอนเทนเนอร์ได้ถูกซีล (Seal) มาจากโรงงานของผู้ส่งออกแล้ว การเปิดตรวจทุกตู้เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Impracticability) และจะสร้างอุปสรรคอย่างร้ายแรงต่อระบบโลจิสติกส์และการค้าระหว่างประเทศ
- การตีความ "ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง" จากมาตรฐานข้างต้น ศาลจึงวินิจฉัยว่า ปรากฏที่พนักงานศุลกากรได้ตรวจสอบเอกสารตามระเบียบปฏิบัติครบถ้วนแล้ว และไม่ปรากฏข้อพิพาทที่เห็นได้อย่างชัดเจนบนเอกสาร การที่พนักงานศุลกากรเชื่อโดยสุจริตในความถูกต้องของเอกสารที่ผู้ประกอบการและบริษัทเรือรับรองมานั้น ไม่ถือเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แม้ภายหลังจะปรากฏว่าเอกสารเหล่านั้นเป็นเท็จก็ตาม (คำพิพากษา

ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๕๙๖/๒๕๕๙; คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๔๙๖/๒๕๕๙) การกระทำของพนักงานตุลาการในกรณีเช่นนี้เป็นเพียงความบกพร่องหรือความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งเข้าข่ายเป็นเพียง "ความประมาทเลินเล่อธรรมดา" ที่หน่วยงานของรัฐต้องรับความเสี่ยงไว้เอง และไม่มีสิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ได้

- ภาระการพิสูจน์ของหน่วยงาน คำพิพากษาทั้งสองคดีได้ต่อยกย้าหลักการว่า กรมตุลาการ (ในฐานะผู้ฟ้องในคดีไล่เบี้ย) มีภาระต้องพิสูจน์ให้ได้อย่างชัดเจนว่าพนักงานตุลาการละเลยมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่อย่างไร เช่น ต้องพิสูจน์ว่าเอกสารที่พนักงานตุลาการตรวจปล่อยนั้นมีข้อพิรุธที่เห็นได้ชัดซึ่งพนักงานตุลาการผู้มีประสบการณ์พึงสังเกตเห็นได้ แต่กลับปล่อยผ่านไป หรือมีพยานหลักฐานอื่นที่แสดงว่าเจ้าหน้าที่รู้เห็นหรือควรจะรู้ถึงความผิดปกติ แต่เพิกเฉยเสีย ซึ่งในคดีดังกล่าว กรมตุลาการไม่สามารถนำสืบในประเด็นนี้ได้สำเร็จ

จากแนวคำพิพากษาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้พยายามสร้างสมดุลระหว่างการป้องกันความเสียหายของรัฐกับการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามระเบียบ โดยยอมรับถึงข้อจำกัดในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และไม่ผลักภาระความรับผิดชอบทั้งหมดไปให้แก่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ซึ่งต้องเผชิญกับความเสี่ยงจากการทุจริตของผู้ประกอบการที่มีความซับซ้อน แนวทางนี้ถือเป็นการวางบรรทัดฐานที่สำคัญซึ่งช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มกำลังความสามารถโดยไม่ต้องตกอยู่ในสถานะ "เกียร์ว่าง" เพราะความหวาดกลัวต่อการถูกไล่เบี้ยจากความผิดพลาดที่ตนไม่ได้ก่อขึ้นโดยเจตนาหรือความสะเพร่าอย่างร้ายแรง

บทสรุป

การวิเคราะห์ความรับผิดของพนักงานตุลาการในกรณีถูกฟ้องให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากความประมาทเลินเล่อ เป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงานภาครัฐ เนื่องจากเป็นจุดตัดระหว่างหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน หลักความรับผิดชอบของรัฐในการกระทำของเจ้าหน้าที่ และหลักการคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานให้สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้อย่างเต็มความสามารถโดยไม่ต้องหวั่นเกรงต่อการถูกฟ้องอย่างไม่เป็นธรรม บทความนี้ได้แสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการทางกฎหมาย กรอบการวิเคราะห์ และแนวทางการปรับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติซึ่งสามารถสรุปและนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติได้ดังต่อไปนี้

การศึกษาได้ข้อสรุปที่สำคัญใน ๔ ประเด็นหลัก ประการแรก การใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ปฏิบัติหลักความรับผิดของเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศไทยอย่างสิ้นเชิง โดยเปลี่ยนจากการให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวมาสู่หลักการที่ให้ "หน่วยงานของรัฐ" เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อความเสียหายที่เกิดจาก "การปฏิบัติหน้าที่" ของเจ้าหน้าที่ หลักการนี้ได้สร้างเกราะคุ้มกันที่สำคัญให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยสุจริต และทำให้การเยียวยาความเสียหายสำหรับประชาชนมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีสถานะทางการเงินที่มั่นคงกว่าเจ้าหน้าที่รายบุคคล

ประการที่สอง หัวใจสำคัญของการพิจารณาความรับผิดชอบในระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ คือ การจำแนกการกระทำระหว่าง "ความประมาทเลินเล่อธรรมดา" กับ "ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง" หากเป็นเพียงกรณีแรกซึ่งเป็นความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นได้ในการทำงานปกติ หน่วยงานของรัฐจะต้องรับภาระความเสียหายไว้เองและไม่มีสิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ได้เลย สิทธิในการไล่เบี้ยจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อการกระทำนั้นเข้าข่าย "จงใจ" หรือ "ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง" ซึ่งหมายถึง การกระทำโดยสะเพร่าอย่างยั้งยวด หรือการละเลยมาตรฐานการปฏิบัติงานขั้นพื้นฐานที่พึงคาดหวังได้จากผู้ประกอบวิชาชีพนั้นๆ อย่างชัดเจน

ประการที่สาม จากการวิเคราะห์แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด โดยเฉพาะในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๕๙๖/๒๕๕๙ และ อ. ๑๔๙๖/๒๕๕๙ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการทุจริตค่นอาคารส่งออก ได้แสดงให้เห็นถึงแนวทางการตีความของศาลที่มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการที่ได้ปฏิบัติตามระเบียบขั้นตอนอย่างครบถ้วนแล้ว ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานว่า การที่เจ้าหน้าที่เชื่อโดยสุจริตในเอกสารที่ผ่านการรับรองจากผู้ประกอบการและบริษัทสายการบินเรือ โดยไม่ปรากฏข้อพิรุธที่เห็นได้ชัดบนเอกสารนั้น ไม่ถือเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แม้ภายหลังจะพบว่าเป็นการกระทำทุจริตที่มีความซับซ้อนก็ตาม แนวทางนี้สะท้อนให้เห็นว่าศาลตระหนักถึงข้อจำกัดในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่และไม่ผลักภาระในการพิสูจน์ความจริงที่อยู่นอกเหนือขอบเขตอำนาจหน้าที่ไปให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ

ประการสุดท้าย กระบวนการเรียกร้องค่าเสียหายและการฟ้องคดีมีขั้นตอนที่ชัดเจน โดยผู้เสียหายต้องเริ่มต้นจากการยื่นเรื่องต่อกรมศุลกากรก่อน และภาระการพิสูจน์ในแต่ละขั้นตอนมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ โดยผู้เสียหายมีหน้าที่พิสูจน์ความเสียหายและความประมาทเลินเล่อในระดับธรรมดาเพื่อเรียกร้องจากรัฐ ในขณะที่รัฐมีภาระการพิสูจน์ที่หนักกว่ามากในการที่จะต้องแสดงให้เห็นถึงความประมาทเลินเล่อ "อย่างร้ายแรง" เพื่อที่จะไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของตนได้

โดยสรุป การสร้างสมดุลระหว่างประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของรัฐ การอำนวยความสะดวกทางการค้า การคุ้มครองสิทธิของประชาชน และการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้สุจริตถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบศุลกากรสมัยใหม่ การพัฒนากลไกทางกฎหมายและทางปฏิบัติให้มีความชัดเจนและเป็นธรรมตามข้อเสนอแนะข้างต้น จะเป็นรากฐานที่สำคัญในการเสริมสร้างระบบราชการไทยให้มีความโปร่งใส น่าเชื่อถือ และสามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างยั่งยืนต่อไป

บรรณานุกรม

- กิตติ พิมลเสถียร. (๒๕๖๒). ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่: ศึกษาแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด. วารสารกฎหมายปกครอง, ๓๘(๒), ๔๕-๖๘.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕/๒๕๔๗. (๒๕๔๗). สืบค้นจากฐานข้อมูลคำพิพากษาศาลปกครอง.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๔๙๖/๒๕๕๙. (๒๕๕๙). สืบค้นจากฐานข้อมูลคำพิพากษาศาลปกครอง.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๕๙๖/๒๕๕๙. (๒๕๕๙). สืบค้นจากฐานข้อมูลคำพิพากษาศาลปกครอง.
- จิรวัดน์ กาญจนกิจ. (๒๕๖๕). ผลกระทบของความรับผิดชอบต่อประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการ. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ๒๐(๑), ๑๑๒-๑๓๐.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (๒๕๖๐). กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (๒๕๖๔). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (๒๕๖๑). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ประสิทธิ์ รัตนมงคล, และ อรุมา สุขเจริญ. (๒๕๖๔). ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการขอคืนเงินชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออก. วารสารวิชาการศาลากร, ๑๕(๒), ๗๘-๙๕.
- ปราณี สุทธิประภา. (๒๕๖๓). กฎหมายลูกจ้างของรัฐและความรับผิดชอบ. วารสารกฎหมายปกครอง, ๔๓(๑), ๘๙-๑๑๒.
- ปรีชา คุวินทร์พันธุ์. (๒๕๖๔). ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและต่างประเทศ. วารสารนิติศาสตร์, ๕๑(๒), ๑๔๕-๑๖๘.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (๒๕๖๓). กฎหมายปกครอง: แนวคิดและหลักการพื้นฐาน. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (๒๕๖๒). การคุ้มครองสิทธิประชาชนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ. วารสารกฎหมายสาธารณะ, ๔๒(๓), ๗๘-๙๕.
- ศิริชัย ชัยเดช. (๒๕๖๓). ปัญหาความน่าเชื่อถือของบัญชีสินค้าสำหรับเรือ (Manifest) ในคดีทุจริตศาลากร. วารสารกระบวนการยุติธรรม, ๑๓(๑), ๕๕-๗๒.
- สุรัชย์ เตชะธีรานนท์. (๒๕๖๓). กฎหมายศาลากรไทย: หลักการและการปฏิบัติ. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรัชย์ แสงอรุณ. (๒๕๖๔). แนวโน้มคดีละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐในทศวรรษที่ผ่านมา. วารสารการคลังและภาษีอากร, ๒๕(๔), ๓๓-๕๐.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (๒๕๖๒). ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่: หลักกฎหมายและแนวคำพิพากษา. สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- อมรา พงษ์พานิช. (๒๕๖๑). หลักกฎหมายปกครองไทย. สำนักพิมพ์วิญญูชน.