

บทที่ 4

การศึกษาเฉพาะด้านกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

4.1 ความเป็นมาในบริบทของประเทศไทย

หลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทยมีวิวัฒนาการมายาวนาน โดยอาจแบ่งแยกเป็นยุคต่าง ๆ ได้ 3 ยุค คือ

4.1.1 สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์¹

ตามกฎหมายตราสามดวง ลักษณะอาญาหลวง มาตรา 28 บัญญัติว่า “มีผู้มาฟ้องหาข้าทูลละอองธุลีพระบาทด้วยคดีประการใด ๆ ให้เอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคมทูลพระกรุณาให้ทราบก่อน ถ้าทรงพระกรุณาสั่งให้พิจารณา จึงพิจารณาได้ ถ้าผู้ใดเอาไปพิจารณาใต้ถามตีโบยโดยพลการเอง ท่านว่าผู้นั้นละเมิดพระราชอาญาท่าน ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน” ซึ่งแสดงว่า การจะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นข้าราชการบริพาร ให้รับผิดชอบด้วยประการใด ๆ นั้น ต้องเอาเนื้อความขึ้นบังคมทูลพระกรุณาให้ทราบก่อน ตามหลักของทฤษฎี King Can Do No Wrong ของประเทศอังกฤษ ซึ่งต่อมากระทรวงยุติธรรมได้ออก กฎเสนาบดีที่ 60 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม ร.ศ. 129 มีการผ่อนปรนลงให้สามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ แต่จะมาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ ศาลไม่มีอำนาจบังคับ เป็นหน้าที่ของโจทก์ต้องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาหรือกระทรวงและกรมยินยอมมาเป็นจำเลยเอง

4.1.2 สมัยที่มีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลได้นำหลักกฎหมายแพ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 มาใช้บังคับ โดยเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบส่วนตัว และแม้ผู้เสียหายจะฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบหรือร่วมด้วย หน่วยงานของรัฐก็สามารถฟ้องโต้แย้งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ในภายหลัง ตามหลักกฎหมายของประเทศอังกฤษ และหลัก ความรับผิดชอบของนายจ้างและลูกจ้าง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425, 246 เว้นแต่ มีกฎหมายบัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการ

¹ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิด, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2554, หน้า 25-26

เฉพาะ เช่นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 147 หรือเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 296 เบญจ วรยศสาม เป็นต้น ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้รับความเป็นธรรมแม้ผลการกระทำจะมาจากการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม

4.1.3 สมัยเมื่อมีพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

การนำหลักกฎหมายทางแพ่งมาใช้บังคับกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ก่อให้เกิดปัญหาและความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายประการ และส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐเองด้วย กล่าวคือ

4.1.3.1 เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายเกินกว่าส่วนแห่งการกระทำของตน เพราะการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนก่อให้เกิดความเสียหาย ตามหลักกฎหมายแพ่งถือเป็นลูกหนี้ร่วมกันและรับผิดชอบในส่วนนี้เท่ากัน แต่เจ้าหน้าที่อาจฟ้องให้ลูกหนี้คนหนึ่งคนใดรับผิดชอบในความเสียหายทั้งหมดแต่ผู้เดียวก็ได้² เช่น หากหน่วยงานของรัฐไม่อาจฟ้องบังคับกับเจ้าหน้าที่รายใดก็สามารถเลือกฟ้องเจ้าหน้าที่คนอื่นที่ต้องร่วมรับผิดชอบได้ ทำให้ภาระหนี้ทั้งหมดตกอยู่กับเจ้าหน้าที่คนที่เหลืออยู่ และต้องรับผิดชอบเกินส่วนของตนเพราะไม่อาจไล่เบี้ยในส่วนที่ต้องรับผิดชอบส่วนของตนได้

4.1.3.2 ความไม่เป็นธรรมในสัดส่วนแห่งความรับผิดชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่มิได้กระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนตามขอบแห่งอำนาจหน้าที่ แม้จะกระทำไปโดยพลการตามวิสัยปุถุชนหรือประมาทเลินเล่อไปบ้าง แต่ผลแห่งละเมิดก็มีได้เกิดจากเจตนาของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง ดังกล่าว หน่วยงานของรัฐ ก็มีส่วนต้องรับผิดชอบ แต่กลับให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบทั้งหมด จึงเกิดความไม่เป็นธรรมและทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ยอมใช้อำนาจทางปกครองของตนในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องใช้ดุลพินิจและผลักภาระให้ประชาชนต้องไปใช้สิทธิทางศาลแทน อันเป็นภาระแก่ประชาชนทั้งๆที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหากได้ใช้อำนาจทางปกครองตามตำแหน่งหน้าที่ของตน ประชาชนก็จะได้รับความสะดวกและรวดเร็วและไม่เสียค่าใช้จ่าย

ดังนั้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 โดยนำหลักการทฤษฎีตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมาใช้แทนหลักการเดิมตามกฎหมายของประเทศอังกฤษ

²ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 291 “ถ้าบุคคลหลายคนจะต้องทำการชำระหนี้โดยทำนองซึ่งแต่ละคนจำต้องชำระหนี้สินเชิงไซร์ แม้ถึงว่าเจ้าหนี้ชอบที่จะได้รับชำระหนี้สินเชิงไซร์ได้แต่เพียงครั้งเดียว (กล่าวคือ ลูกหนี้ร่วมกัน) ก็ดี เจ้าหนี้จะเรียกชำระหนี้จากลูกหนี้แต่ละคนใดคนหนึ่งสินเชิงไซร์หรือแต่โดยส่วนก็ได้ตามแต่จะเลือก แต่ลูกหนี้ทั้งปวงก็ยังต้องผูกพันอยู่ทั่วทุกคนจนกว่าหนี้สินเชิงไซร์จะได้ชำระเสร็จสิ้นเชิง”

โดยมีการเปลี่ยนแปลงหลักการเดิมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่สำคัญ ๆ ในหลายประการ อาทิเช่น

1) ห้ามมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมตามหลักกฎหมายแพ่ง มาบังคับใช้กับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่³

2) แบ่งแยกความรับผิดชอบละเมิดทางแพ่ง ออกจากความรับผิดชอบละเมิดทางปกครอง โดยละเมิดทางปกครองนั้น หน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ และจะฟ้องเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบไม่ได้⁴ เว้นแต่ เป็นกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง⁵ และถือเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง⁶

ส่วนความรับผิดชอบละเมิดทางแพ่ง เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ตามบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และถือเป็นคดีแพ่งซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม⁷

3) การชดเชยค่าเสียหายในการกระทำละเมิดระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ เป็นไปตามสัดส่วนแห่งการกระทำ โดยต้องมีกระบวนการสอบสวนเพื่อแยกสัดส่วนของความรับผิดชอบ

³พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคสี่ “ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้อง รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น”

⁴พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้”

⁵พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

⁶พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

⁷พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผิดระหว่าง หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ซึ่งหลักเกณฑ์การสอบสวนกำหนด สักส่วนแห่งความรับผิดชอบเป็นไปตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยกำหนดขั้นตอนที่สำคัญคือ

ข้อ 8 เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ แห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้น คณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้าเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบ และจำนวนค่าสินไหม ทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ข้อ 17 เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วให้วินิจฉัยสั่งการว่ามี ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่ เกี่ยวข้องให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อ ตรวจสอบ วันแต่เป็นกรณีที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลัง ตรวจสอบให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่ เกี่ยวข้องในกรณีให้เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐาน หรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการ พิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ข้อ 18 เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของ กระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย เป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือ หน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ กำกับดูแล หรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติ ตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของ กระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อ ศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทราบ

4) นำหลักการเรื่อง มาตรการทางปกครอง มาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชำระเงิน ค่าเสียหาย โดยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้ แก่ผู้เสียหายตาม มาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ได้กระทำ ละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมี

อำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด” ซึ่งมีผลให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่สามารถออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชำระเงินค่าเสียหายได้ภายในเวลาที่กำหนด หากไม่ยอมชำระก็จะออกหนังสือเตือนให้ชำระภายในเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน ถ้ายังไม่ชำระอีกก็สามารถดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพื่อขายทอดตลาดต่อไป ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57⁸ ส่วนวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึด อายัดหรือขายทอดตลาดนั้นได้แก่ผู้ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ในกรณีที่หน่วยงานมีคำสั่งเกี่ยวกับผลการพิจารณาเป็นประการใด คำสั่งนั้นเข้าลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้เสียหายไม่พอใจผลการพิจารณาของหน่วยงาน มาตรา 11 ประกอบกับ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงบัญญัติให้ผู้เสียหายฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้โดยตรง

อนึ่ง แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะสามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แต่การอุทธรณ์ก็ไม่เป็นเหตุให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่ผู้ทำคำสั่งให้ยึดอายัดหรือขายทอดตลาด ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จะสั่งให้มีการทุเลาการบังคับไว้ก่อนตามนัยมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁹

5) การฟ้องคดีต่อศาล

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการแล้ว แต่เจ้าหน้าที่นั้นไม่ยอมชำระ และหน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์ที่จะใช้มาตรการบังคับ

⁸พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตาม คำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงิน ให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁹พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 56 เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั่นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

ทางปกครองดังกล่าวข้างต้น หน่วยงานของรัฐก็อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครอง เพื่อไล่เบี้ยหรือเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้

สำหรับอายุความฟ้องคดีต่อศาลนั้น ตามมาตรา 9 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แยกออกได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) อายุความกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

“มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย”

ดังนั้น อายุความในการใช้สิทธิไล่เบี้ยตามมาตรา 9 จึงแยกออกได้เป็น 2 กรณี กล่าวคือ

กรณีที่ 1 เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำละเมิดดังกล่าวมิได้เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเมื่อเกิดความเสียหายขึ้น เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปก่อนแล้ว เจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็ชอบที่จะได้รับเงินค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกรณีนี้เจ้าหน้าที่ต้องใช้สิทธิไล่เบี้ยเพื่อขอคืนเงินที่ตนได้จ่ายแก่ผู้เสียหายไปแล้วคืนจากหน่วยงานของรัฐภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ตนได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย

กรณีที่ 2 หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบี้ยในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่แก่ผู้เสียหายไปก่อนแล้ว และปรากฏว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานจะต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินคืนที่ได้จ่ายไปจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องฟ้องคดีต่อศาลภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหาย

(2) อายุความกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้น อยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 7 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่

กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง”

สาเหตุที่กฎหมายกำหนดอายุความเช่นนี้ เพราะหน่วยงานของรัฐ เมื่อสอบสวนและมีคำวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแล้ว จะต้องรายงานในกระทรวงการคลัง ตรวจสอบพิจารณาและมีความเห็นก่อนจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ทันทีไม่ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงต้องกำหนดอายุความให้ยาวกว่าอายุความละเมิดทั่วไป

4.2 การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

นับแต่มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาสิบสี่ปีเศษ ปรากฏว่ามีปัญหาอุปสรรคหลายประการ จึงเป็นที่มาของการปรับเปลี่ยนหลักการสำคัญอีกครั้ง โดยมีเหตุผลและหลักการดังที่ปรากฏอยู่หลักการและเหตุผล ของร่างกฎหมายดังกล่าว ในดังรายละเอียดตามร่างฯ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.ต่อไปนี้

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ.

หลักการ

ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ยิ่งขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันการบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ชำระเงินต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยถือว่าคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งสร้างภาระแก่หน่วยงานของรัฐและไม่เหมาะสม เนื่องจากมูลหนี้ในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นมูลหนี้ในทางแพ่ง สมควรบังคับให้เจ้าหน้าที่ชำระหนี้โดยวิธีการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระ ประกอบกับหนี้ที่เกิดโดยผลของการกระทำละเมิดในกรณีที่เจ้าหน้าที่ร่วมกับเอกชนกระทำละเมิดนั้นไม่สามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ร่วมกับเอกชนเป็นคดีเดียวกันได้ เพราะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่เป็นระบบเดียวกัน นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่ไม่มีความชัดเจนอีกหลายประการ กรณีองค์กรตามรัฐธรรมนูญกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งไม่มีความชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐแห่งใดเป็นผู้รับผิดชอบ หรือความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอายุความทั่วไปในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน กับสมควรกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดแยกออกจากบทบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติในขั้นตอนของฝ่ายบริหารหรือในขั้นตอนการฟ้องคดีให้มีความชัดเจน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติ

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน พนักงานราชการ หรือ ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ และให้หมายความรวมถึงลูกจ้างทุกประเภทที่หน่วยงานของรัฐจ้างให้ปฏิบัติงานด้วย เว้นแต่ลูกจ้างตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรมหาชน มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐทำนองเดียวกัน

“ศาล” หมายความว่า ศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง

มาตรา 5 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

หมวด 1

ความรับผิดชอบทางละเมิด

มาตรา 6 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อเอกชนผู้เสียหายหรือผู้เสียหายซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่

หน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบงานธุรการให้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรอิสระด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไปปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 7 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนผู้เสียหาย หรือผู้เสียหายซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบนั้น โดยลำพังตนเองตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 8 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนผู้เสียหาย หรือผู้เสียหายซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้

มาตรา 9 ภายใต้งบับมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 13 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 6 หรือเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าสังกัด แล้วแต่กรณี ให้หน่วยงานของรัฐนั้นมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

มาตรา 10 ในกรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 9 เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม หรือเกิดจากการละเลยของหน่วยงานของรัฐในการเตือนถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้จากอันตรายอย่างร้ายแรงผิดปกติโดยเจ้าหน้าที่ไม่รู้หรือไม่อาจจะรู้ได้ หรือเกิดจากการละเลยในการบำบัดปกป้องหรือบรรเทาความเสียหายนั้น ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐออกจากค่าสินไหมทดแทนที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยด้วย

มาตรา 11 สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 9 ที่ได้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ออกแล้ว ถ้าหากมี จะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนค่าสินไหมทดแทนนั้นก็ได้

มาตรา 12 ในกรณีที่เกิดการละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 9 เกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

มาตรา 13 ในกรณีที่เกิดการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เกิดจากความจงใจหรือการทุจริต มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 12 และบทบัญญัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระเงินตามกฎหมายกระทรวงที่ออกตามมาตรา 18 รวมทั้งบรรดาการให้สิทธิประโยชน์ใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเช่นนั้น

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง โดยเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งไม่ได้จงใจหรือร่วมกระทำการทุจริตด้วย มิให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่ง

หมวด 2

วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

ส่วนที่ 1

วิธีปฏิบัติของเอกชนผู้เสียหาย

มาตรา 14 ในกรณีที่เอกชนผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 6 ต้องรับผิดชอบ เอกชนผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐนั้นให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่เอกชนผู้เสียหายก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ในกำหนดนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐขยายระยะเวลาอีกได้ไม่เกินหกสิบวันก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว

คำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งมิให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองการยื่นคำขอตามวรรคหนึ่งย่อมทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 15 ในกรณีที่เอกชนผู้เสียหายยื่นคำขอตามมาตรา 14 และหน่วยงานของรัฐยังไม่มีคำวินิจฉัย หากเอกชนผู้เสียหายประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลต้องถอนคำขอตามมาตรา 14 ก่อน

มาตรา 16 ในกรณีที่หน่วยงานมีคำวินิจฉัยตามมาตรา 14 แล้ว หากเอกชนผู้เสียหายไม่พอใจในคำวินิจฉัย ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีคำวินิจฉัย

มาตรา 17 ในกรณีที่เอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ผู้นั้นไม่มีสิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 14

ส่วนที่ 2

วิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 18 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ก็ตาม หรือในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ เอกชนผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การพิจารณาหาตัวผู้รับผิดชอบทางละเมิดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดและการดำเนินงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด

(2) หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งเพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง โดยจะให้มีคณะกรรมการคณะเดียวหรือหลายคณะก็ได้ ทั้งนี้ จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือผู้แทนหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้เป็นกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งก็ได้

(3) หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการรายงานของหน่วยงานของรัฐต่อกระทรวงการคลัง รวมถึงการตรวจสอบความถูกต้องในการแต่งตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด

(4) หลักเกณฑ์ของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

(5) หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในกรณีที่เอกชนผู้เสียหายยื่นคำขอหรือฟ้องคดีต่อศาล

กฎกระทรวงนั้น จะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรายงานต่อกระทรวงการคลังหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แตกต่างจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคก็ได้

มาตรา 19 ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจออกประกาศเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) การยกเว้นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรายงานต่อกระทรวงการคลังหรือปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

(2) การผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน การค้ำประกัน การวางหลักประกัน และการรับสภาพหนี้ รวมทั้งการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนประการอื่น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐในผลแห่งละเมิดที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่

(3) การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐให้แก่เอกชนผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่

หลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง ถ้าเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค จะกำหนดให้แตกต่างจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคก็ได้

มาตรา 20 ให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดและคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งตามกฎหมายที่ออกตามมาตรา 18 มีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้

เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดหรือคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งตามวรรคหนึ่ง แล้วแต่กรณี ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดทางวินัย และให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดหรือคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยของผู้นั้นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และแจ้งผลให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดหรือคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง แล้วแต่กรณีทราบต่อไป

มาตรา 21 ในกรณีที่มีการสอบสวน จนรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และรู้จำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีหนังสือ ภายในสามสิบวันแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นชำระค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนด

เจ้าหน้าที่ที่ได้รับหนังสือตามวรรคหนึ่ง อาจขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนกับ หน่วยงานของรัฐได้โดยทำหนังสือรับสภาพหนี้หรือสัญญาผ่อนชำระหนี้ หรือสัญญาชดใช้ค่า สินไหมทดแทนประการอื่นตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดตามมาตรา 19 (2)

ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นชำระค่าสินไหมทดแทนจนครบถ้วนให้หน่วยงานของรัฐยุติเรื่อง แต่ถ้า เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงใน หนังสือรับสภาพหนี้หรือสัญญาผ่อนชำระหนี้ หรือสัญญาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนประการอื่น ให้ หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีต่อศาลตามบทบัญญัติในหมวด 3 เว้นแต่

(1) เป็นเรื่องที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลัง ประกาศกำหนด

(2) ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังให้ยุติเรื่อง หากเป็นเรื่องที่ไม่ได้รับยกเว้น ตาม (1)

การแจ้งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งมิให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

หมวด 3

การฟ้องคดี

มาตรา 22 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐกระทำละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติ หน้าที่ เอกชนผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐนั้นต่อศาลได้โดยตรง แต่จะฟ้องหรือขอให้ศาล เรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีไม่ได้

มาตรา 23 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐกระทำละเมิดต่อเอกชนโดยมิใช่เป็น การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เอกชนผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลได้ แต่จะฟ้องหรือขอให้ ศาลเรียกหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดีไม่ได้

มาตรา 24 ในคดีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องเป็นจำเลย ถ้าจำเลยเห็นว่า เป็น เรื่องที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ จำเลยอาจขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นเรียก เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ ถ้าศาลเห็นสมควรให้ศาลมี คำสั่งตามคำขอ

มาตรา 25 ในกรณีที่เอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หากมูลคดีนั้นก่อให้เกิดความเสียหายทางละเมิดด้วย เอกชนผู้เสียหายอาจฟ้องเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในคดีพิพาทนั้นด้วยก็ได้

ในกรณีที่เอกชนผู้เสียหายประสงค์จะฟ้องเรียกเฉพาะค่าสินไหมทดแทน ให้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

มาตรา 26 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงในหนังสือรับสภาพหนี้หรือสัญญาผ่อนชำระหนี้ หรือสัญญาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนประการอื่นตามมาตรา 21 ให้หน่วยงานของรัฐฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลเพื่อเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น

มาตรา 27 การฟ้องคดีของหน่วยงานของรัฐ ลูกจ้าง หรือพนักงาน แล้วแต่กรณีในคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างหน่วยงานของรัฐ ในฐานะที่เป็นนายจ้างและลูกจ้างหรือพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 28 ในกรณีที่กระทรวงการคลังยังไม่ได้แจ้งผลการตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐทราบ และอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 29 ใกล้จะครบกำหนดหรือเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตาย ให้หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดอายุความตามมาตรา 29 หรืออายุความมรดก แล้วแต่กรณี

หมวด 4

อายุความ

มาตรา 29 สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่อันเกิดแต่มูลละเมิดตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหาย ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่กระทำละเมิด

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในมูลอันเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่ากำหนดอายุความตามวรรคหนึ่งให้นำอายุความที่ยาวกว่านั้นมาใช้บังคับ

ให้นำอายุความตามมาตรา 29 นี้มาใช้บังคับแก่บุคคลอื่นซึ่งมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดด้วย

มาตรา 30 ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ ให้ขยายอายุความฟ้องร้องเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบออกไปหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

มาตรา 31 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เอกชนผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ซึ่งใช้ค่าสินไหมทดแทนให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่เอกชนผู้เสียหายครบถ้วนแล้ว

บทเฉพาะกาล

มาตรา 32 การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐนั้นดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบ

ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนให้หน่วยงานของรัฐนั้นดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 33 ในกรณีที่เอกชนผู้เสียหายได้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 34 บรรดาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เอกชนผู้เสียหายได้ฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครองเพื่อเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดเท่านั้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีนั้นต่อไปจนกว่าคดีถึงที่สุด

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

Copyright © by Chiang Mai University

นายกรัฐมนตรี

All rights reserved

4.2.1 การวิเคราะห์และเสนอความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ....ประกอบด้วยวิธีการศึกษาและวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

4.2.1.1 เหตุผล หลักการ และสาระสำคัญที่มีการแก้ไขของร่างกฎหมาย

4.2.1.2 ผลกระทบจากการบังคับใช้

4.2.1.3 บริบทการจัดการความรู้และร่างกฎหมาย

4.2.1.1 เหตุผล หลักการ และ สาระสำคัญที่แก้ไขของร่างกฎหมายฯ

เหตุผลในการร่างกฎหมายฯ ที่ปรากฏในคำปรารภนั้นอาจจำแนกสาเหตุและความปัญหาตลอดจน ความจำเป็นในการแก้ไขหลักการเดิม กล่าวคือ

1) การนำมาตรการบังคับทางปกครอง มาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นภาระแก่หน่วยงานของรัฐ

ปัญหาอุปสรรคดังกล่าว เกิดจากความไม่พร้อมของหน่วยงานของรัฐในการต้องเป็นผู้บังคับคดีเอง สาเหตุจากการขาดองค์ความรู้ในการใช้มาตรการทางปกครอง ในขณะที่คดีแพ่งทั่วไปเมื่อมีคำพิพากษาของศาลแล้ว ย่อมใช้กลไกของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบังคับคดีคือ กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้มาขายทอดตลาดได้ ซึ่งมีความสะดวกเพราะมีความพร้อม ทั้งคนและอุปกรณ์ เนื่องจากมีความพร้อมด้าน Tacit Knowledge มาช้านาน ในขณะที่หน่วยงานของรัฐไม่มี กฎหมายหรือระเบียบมารองรับ คงมีเพียงการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการสั่งขายทอดตลาด แต่ไม่มีกลไกหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ เช่น อุปกรณ์ อัตรากำลัง และเจ้าหน้าที่ก็ไม่มี ความรู้และความชำนาญหรือประสบการณ์ เจตนารมณ์เดิมที่ประสงค์ให้นำมาตรการทางปกครอง มาใช้เพื่อความรวดเร็ว บนความไม่พร้อมและการพัฒนาองค์ความรู้ในการใช้มาตรการทางปกครอง ทำให้กลายเป็นภาระของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐอย่างมาก และเป็นสาเหตุสำคัญที่มีการแก้ไขกฎหมาย

2) การแยกความรับผิดของเจ้าหน้าที่ ออกเป็น ความรับผิดละเมิดทางแพ่ง และ ความรับผิดละเมิดทางปกครอง ทำให้มีปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลและแนวทางหรือเงื่อนไขในการ ดำเนินคดีที่แตกต่างกันระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม กล่าวคือ

กรณีละเมิดทางแพ่ง การฟ้องคดีเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งใช้หลักกฎหมายเอกชน ดังนั้น เมื่อเกิดความเสียหายจากการกระทำละเมิด ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีได้ทันที

กรณีละเมิดทางปกครอง การฟ้องคดีเป็นไปตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนด

ขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกำหนดนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” ดังนั้น คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนฐานละเมิด ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากเจ้าหน้าที่ของรัฐประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 ก่อนโดยยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นต่อผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง จึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

นอกจากนี้ เงื่อนไขอีกประการที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือ กรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ดังนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายและหากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระค่าเสียหายตามคำสั่งดังกล่าว ก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ยึดอายัดทรัพย์สินได้โดยไม่ต้องมีคำพิพากษาของศาล ศาลปกครองจึงไม่รับฟ้องคดีละเมิดทางปกครองที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 557/2548 กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานทางปกครองต้นสังกัด ผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินได้ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกไม่ชำระเงินภายในกำหนด ผู้ฟ้องคดีก็มีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นเพื่อชำระหนี้ได้เองโดยไม่ต้องฟ้องศาล ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองได้รับชำระหนี้จากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด มิใช่บทบัญญัติที่ให้เลือกแก่หน่วยงานทางปกครองที่จะใช้มาตรการทางปกครองหรือยื่นฟ้องศาลแต่อย่างใด ดังนั้น ข้อพิพาทนี้จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายได้เองโดยไม่ต้องให้ศาล

ปกครองมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณา

แนวคำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าว ทำให้เป็นปัญหาอุปสรรคต่อหน่วยงานของรัฐอย่างมากในการบังคับใช้คำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด เพราะสืบเนื่องจากสาเหตุที่หน่วยงานของรัฐ ไม่พร้อมในการใช้มาตรการทางปกครองดังกล่าวข้างต้น จึงต้องการ ใช้การฟ้องคดีต่อศาลแทนการบังคับใช้มาตรการทางปกครอง เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาและใช้กระบวนการบังคับคดีตามคำพิพากษาแทน แต่เมื่อศาลปกครองไม่รับฟ้องไว้พิจารณาโดยเหตุว่าหน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการบังคับได้เองโดยใช้มาตรการทางปกครอง จึงกลายเป็นปัญหาที่ไม่มีช่องทางให้ดำเนินการและเป็นสาเหตุสำคัญในการแก้ไขตามร่างกฎหมายฯ ใหม่

3) การบัญญัติให้ คำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งที่เป็นละเมิดทางแพ่งและละเมิดทางปกครอง มิใช่คำสั่งทางปกครองและให้ อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งถือเป็นการยกเว้นหลักทั่วไป ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยให้คำสั่งที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งโดยเนื้อหาถือเป็นคำสั่งทางปกครอง กลายเป็นคำสั่งที่ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง และอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

4.2.1.2 ผลกระทบจากการบังคับใช้ร่างกฎหมายฯ

การร่างกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้นใหม่นี้ เพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรค อันเกิดจากความไม่พร้อมของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากขาดองค์ความรู้ในการดำเนินคดีเพราะไม่มีแหล่งเรียนรู้ด้านนี้อย่างเป็นระบบ แต่การแก้ไขปัญหาโดยการร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ฉบับใหม่ เห็นได้ว่าเป็นการแก้ไขที่ไม่ตรงกับสาเหตุของปัญหา เพราะไม่แก้ไขที่สาเหตุเรื่ององค์ความรู้ ด้วยการจัดการความรู้ที่เป็นระบบ เช่น การจัดการความรู้ตามการศึกษาค้นคว้าแบบอิสระนี้ โดยทำการแก้ไขด้วยการเปลี่ยนแปลง หลักการทั่วไปหรือหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง ทำให้เกิดอาจเกิดความไม่สอดคล้องกับ กฎหมายอื่น ๆ เช่น

1) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะในมาตรา 9 (3) ซึ่งถือว่า ละเมิดทางปกครอง อยู่ในอำนาจศาลปกครอง โดยแก้ไขให้การละเมิดทางปกครอง เป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ทั้งที่โดยเนื้อหา Content) และบริบท (Context) เป็นคดีปกครอง

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 223 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงาน ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง”

3) การที่ร่างกฎหมายนี้ บัญญัติให้คดีปกครองโดยเนื้อหาและบริบท เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ขัดต่อรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 223 หรือไม่

4) ความเห็นของประชาชนต่อร่างกฎหมายนี้

ความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... โดย : เครือข่ายนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน (21/12/2010 10:36 AM)

[ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ....ขึ้นมา โดยมีหลักการและเหตุผลหลักเพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับชำระหนี้จากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดให้แก่หน่วยงานรัฐ และเนื่องจากมูลหนี้ละเมิดเป็นมูลหนี้ทางแพ่งสมควรบังคับให้การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม โดยนิยามคำว่า "ศาล" ให้หมายความว่าศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีแพ่ง ตามมาตรา 4 ประกอบบทบัญญัติในมาตราอื่น ๆ ซึ่งบัญญัติไม่ให้คำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่ออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายนั้นเป็นคำสั่งทางปกครององค์กรดังมีรายนามข้างท้าย เห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ.2539 บัญญัติขึ้นมาโดยมีเจตนารมณ์ในการแบ่งแยกการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีความแตกต่างจากการกระทำโดยเอกชนละเมิดเอกชนกันเอง และเพื่อเป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ ซึ่งใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ควรรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว หากการกระทำละเมิดนั้นไม่ได้ทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และพระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติซึ่งแตกต่างจากการละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หลายประการ โดยหลักการสำคัญเป็นการกำหนดให้รัฐมีส่วนรับผิดชอบต่อเอกชนในความเสียหายจากการกระทำในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเกิดขึ้น

อย่างไรก็ตามนอกจากวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้วอีกนัยหนึ่งของพระราชบัญญัตินี้คือการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องเรียก

ค่าเสียหายจากหน่วยงานรัฐได้ และการคุ้มครองสิทธิของประชาชนนั้นย่อมหมายถึงวิธีการในการเข้าถึงสิทธิดังกล่าวด้วย ซึ่งตามกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันนั้น การฟ้องคดีจะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองนั้น จะต้องดูที่เนื้อหาการกระทำ ความผิดของเจ้าหน้าที่ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และเป็น การกระทำทางปกครอง การพิจารณาคดีดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง และหากเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่แต่ไม่ได้ใช้อำนาจรัฐเป็นการกระทำทางกายภาพคดีดังกล่าวย่อมอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมซึ่งเป็นไปตามหลักการของกฎหมายมหาชนที่ถูกต้องแล้ว

ดังนั้น การที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... ขึ้นมาตัดเขตอำนาจศาลปกครองในการพิจารณาการละเมิดทางปกครอง องค์กรดังมีรายนามข้างท้ายไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งทั้งโดยเหตุผล เจตนารมณ์ในการแก้ไขกฎหมายและโดยวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยเหตุผล ดังต่อไปนี้

1. การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน เพราะโดยเนื้อหาของการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ มีที่มาหรือมีความสัมพันธ์จากการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองอาศัยอำนาจรัฐในการกระทำการ ไม่ใช่การละเมิดทั่วไปตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้แม้จะเป็นการเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเป็นตัวเงินเช่นเดียวกับการเรียกค่าสินไหมทางแพ่ง แต่ฐานของการละเมิดนั้นมีที่มาของการกระทำต่างกัน อำนาจของคู่กรณีก็ต่างกัน การใช้การตีความกฎหมายยังมีความแตกต่างกัน มูลเหตุละเมิดทางปกครองจึงไม่ใช่มูลหนี้ทางแพ่งและสมควรอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ประกอบกับ มาตรา 223 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ได้กำหนดให้การพิจารณาดังกล่าว อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และแม้มาตรา 223 รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สามารถตรากฎหมายเพื่อยกเว้นเขตอำนาจของศาลปกครองได้ แต่การยกเว้นเขตอำนาจดังกล่าวต้องไม่เป็นการทำลายเจตนารมณ์ของกฎหมายนั่นเอง ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญและขัดต่อเจตนารมณ์ในการก่อตั้งศาลปกครองอย่างชัดเจน

2. แม้การแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะไม่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนโดยตรง แต่การบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวย่อมทำให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมได้ยากลำบากมากยิ่งขึ้น เนื่องจากวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรม ถือว่าคู่ความมีสถานะเท่ากัน จึงกำหนดกระบวนการพิจารณาเป็นระบบกล่าวหา ใครเป็นผู้กล่าวหาต้องเป็นผู้นำสืบ ทั้งนี้โดยสภาพคู่ความระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน หากประชาชนฟ้องคดีก็มีภาระในการนำพยานหลักฐานเข้าสืบเอาผิดกับเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้ง ๆ ที่พยานหลักฐานส่วนใหญ่อยู่ที่เจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐนั่นเอง ทำให้ประชาชนสูญเสียโอกาสในการเข้าถึงพยานหลักฐานที่

เจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานรัฐนั้นครอบครองหรือเป็นเจ้าของอยู่ ด้วยเหตุดังกล่าววิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมสำหรับความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จึงไม่อาจประกันสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรมได้ตั้งแต่ต้น ปัญหาดังกล่าวนำมาสู่พัฒนาการการจัดตั้งศาลปกครองของประเทศไทย นอกจากนี้มาตรา 26 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังผูกพันการใช้อำนาจโดยองค์กรรัฐทุกองค์กร ซึ่งรวมถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวก็เท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิประชาชนให้น้อยลงกว่าเดิม และถือเป็นการถอยหลังของพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย

3. การให้ศาลยุติธรรมพิจารณาการกระทำละเมิดทางปกครอง แม้ศาลยุติธรรมจะไม่มีอำนาจในการยกเลิก หรือเพิกถอน กฎหรือคำสั่งทางปกครอง แต่ศาลยุติธรรมก็มีความจำเป็นในการวินิจฉัยว่าการกระทำทางปกครองดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อชี้ขาดว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ ซึ่งหน้าที่ในการพิจารณาเนื่อหาดังกล่าวไม่ควรอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ประกอบกับ กรณีหากคู่ความเดิมได้ใช้สิทธิตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฟ้องคดีไปยังศาลปกครองด้วย และศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยที่แตกต่างกันระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบกระบวนการยุติธรรมไทยอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

4. การกำหนดให้คดีละเมิดทางปกครองอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม เพื่อแก้ไข ปัญหาเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินคืนแก่หน่วยงานรัฐ โดยละเลยหลักการ เจตนารมณ์ในการก่อตั้งศาลปกครองเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิและปกป้องสิทธิของตนเอง เป็นการแก้ไขปัญหาไม่ถูกจุดและจะก่อให้เกิดปัญหาในกระบวนการยุติธรรมและจำกัดสิทธิของประชาชนมากยิ่งขึ้น ทั้งที่ปัญหาเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองเป็นปัญหาจากการที่เจ้าหน้าที่ไม่กระทำการบังคับชำระหนี้เอง ซึ่งรัฐสามารถแก้ไขได้โดยกลไกบริหาร การออกระเบียบแนวปฏิบัติในการบังคับทางปกครองให้ชัดเจน และทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ต่อ กลไกดังกล่าวได้ โดยไม่บิดเบือนหลักการดังกล่าวข้างต้น

ดังนั้น องค์กรดังมีรายนามข้างท้ายขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาทบทวนยกเลิกบทบัญญัติของร่างกฎหมายดังกล่าวซึ่งเป็นการจำกัดเขตอำนาจศาลปกครอง อันได้แก่ บทนิยามคำว่าศาลตามมาตรา 4 มาตรา 14 วรรค 2 และมาตรา 25

จัดทำความเห็น โดยเครือข่ายนักกฎหมายสิทธิมนุษยชนสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) โครงการนิติธรรมสิ่งแวดล้อมมูลนิธิผสานวัฒนธรรมเผยแพร่ 20 ธันวาคม 2553]

4.2.1.3 บริบทการจัดการความรู้และร่างกฎหมายและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการดำเนินคดีปกครอง พบว่า สาเหตุสำคัญของปัญหา ได้แก่ การขาดองค์ความรู้ ของเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐ ที่สำคัญ ๆ ได้แก่

1) องค์ความรู้ในการบังคับใช้มาตรการทางปกครอง ในการบังคับตามคำสั่งที่ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

จึงมีการแก้ไขโดยใช้กลไกการบังคับคดีทางแพ่งโดยสำนักงานบังคับคดี ซึ่งมี กระบวนการที่ต้องดำเนินคดีในศาลยุติธรรม ต้องใช้เวลานานและเสียค่าธรรมเนียมศาล แทนการใช้ มาตรการทางปกครอง ซึ่งสะดวก รวดเร็ว และไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

2) องค์ความรู้ในเรื่องเขตอำนาจศาล ซึ่งแยกกันระหว่าง ละเมิดทางแพ่ง และ ละเมิดทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดแหล่งเรียนรู้ จึงอาศัยประสบการณ์เดิมหรือตัวอย่าง แนวทางเดิมในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ยึดติดกับความรู้หรือประสบการณ์เดิม ๆ นั้น จนกลายเป็น การยึดติดในงานประจำ ทำให้ขาดการเรียนรู้และการทำงานด้วยองค์ความรู้ และเกิดผลเสียหาย เมื่อ ศาลปกครองสูงสุดหรือศาลยุติธรรม มีการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัย เช่น คดีขาดอายุความ และ กลายเป็นผู้กระทำละเมิดที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายเสียเอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า สาเหตุที่แท้จริงของปัญหา คือ การขาดองค์ความรู้ เป็น สำคัญ การที่ร่างกฎหมายฉบับนี้ ยังคงหลักการแห่งความรับผิดชอบตามทฤษฎีสัดส่วนความรับผิดชอบของ กฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งถือเป็นละเมิดทางปกครอง แต่กลับบัญญัติมิให้ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง และ ให้ฟ้องยังศาลยุติธรรม จึงเป็นการบิดเบือนหลักการทั่วไปของกฎหมายปกครอง โดยไม่จำเป็นและ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้แท้จริง เพราะจะไปเผชิญกับปัญหาอุปสรรคในด้านของศาลยุติธรรมอีก เช่น ความล่าช้า ภาระในการต้องฟ้องคดี และค่าธรรมเนียมศาล เป็นต้น

การแก้ไขปัญหาด้านการดำเนินคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงควรแก้ไขโดยการสร้างระบบและใช้ระบบการจัดการความรู้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีองค์ ความรู้ มีแหล่งเรียนรู้ ที่ทันสมัยและถูกต้อง ไม่เกิดความผิดพลาด และสามารถดำเนินการใช้ มาตรการทางปกครอง บังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ได้โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลโดยไม่ จำเป็น ทำให้คดีลดลงและ รวดเร็ว อีกทั้งไม่ต้องเสียงบประมาณเพื่อเป็นค่าธรรมเนียมศาล จึงจะ เป็นการแก้ไขปัญหาที่สาเหตุและมีความยั่งยืน

นอกจากนี้ สำนักงานอัยการสูงสุด ได้ตั้ง สำนักงานบังคับคดี ขึ้นทำหน้าที่บังคับ คดีแทนหน่วยงานของรัฐ จะสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อีกระดับหนึ่ง แต่สำนักงานบังคับคดีที่ ตั้งขึ้นก็มีปัญหาด้านองค์ความรู้ในการบังคับคดี ซึ่งต้องใช้การจัดการความรู้ มาแก้ไขเช่นกัน

ดังนั้น โดยสรุปแล้ว ร่างกฎหมาย...ถือเป็นตัวอย่างที่ดี ของการนำระบบการ
จัดการความรู้มาใช้แก้ไขปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วย ความรับผิดชอบละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ ได้เป็นอย่างดี



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved