

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ความเป็นมาและเจตนารมณ์

เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ยังไม่มีความหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล ศาลก็ได้นำหลักกฎหมายเอกชนว่าด้วยละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 420-452) โดยในโครงสร้างความรับผิดทางละเมิดไม่ได้ให้ความสำคัญต่อองค์ประกอบภายในของผู้กระทำว่าจะกระทำโดยจงใจ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อธรรมดา ก็ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดทั้งสิ้น โดยให้ความสำคัญแต่เพียงว่าเมื่อละเมิดต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน ซึ่งที่ผ่านมา เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐไปกระทำละเมิดผู้เสียหายก็จะฟ้องทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหากพิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำละเมิดจริง ก็ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว ซึ่งอาจต้องรับผิดในความเสียหายจำนวนมาก ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ค่อยกล้าที่จะบังคับใช้กฎหมาย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้หลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบ้างว่าเมื่อปฏิบัติหน้าที่แล้ว จะต้องไม่รับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายเป็นการส่วนตัว ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้มีเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

การนำหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ใช้บังคับระหว่างเอกชนกับเอกชนที่กระทำละเมิดกันมาใช้ในการละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดในผลละเมิดเสมอไปนั้นได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพราะการงานที่ทำการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ แต่ในระบบกลับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดเป็นการส่วนตัวเสมอไป โดยรัฐไม่มีส่วนรับผิดชอบใดๆ เลย เว้นแต่เป็นการรับผิดชอบไปก่อนแล้วไปไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในภายหลัง ทำให้มีผลเสียต่อระบบการดำเนินงานของราชการอยู่มาก กล่าวคือเจ้าหน้าที่ที่สุจริตและมีความขยันหมั่นเพียรก็อาจตัดสินใจผิดโดยสุจริตหรือประมาทเลินเล่อเพียงเล็กน้อย ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลละเมิดและต้องรับผิดโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้และความรับผิดดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายมาได้ง่ายตามขนาดการบริหารและความรับผิดชอบของรัฐ นอกจากนี้ เงินเดือนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับอยู่ไม่อาจทำให้เป็นสัดส่วนกับความรับผิดได้เพราะการกำหนดเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่เป็นไปตามความเหมาะสม แต่การงานของรัฐมีขอบข่ายกว้างขวางและอาจก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนมากได้ ซึ่งจะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ตัดสินใจดำเนินงานต่างๆ อย่างเต็มที่ไต่ยาก และอาจมีแนวโน้มไปในทางไม่ยอมตัดสินใจหรือใช้

เวลาสร้างแนวทางเอาตัวรอดเพื่อป้องกันความรับผิดชอบอันจะทำให้การดำเนินงานต่างๆ ของทางราชการต้องล่าช้าออกไปและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบร่วมกันในฐานะลูกหนี้ร่วมกันนั้น อาจเกิดปัญหาความรับผิดชอบสูงเกินกว่าการกระทำได้ เช่น หากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่นซึ่งเป็นลูกหนี้ร่วมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้แล้ว การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็จะตกอยู่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐคนที่เหลืออยู่ และถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้นไม่สามารถรับภาระชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเช่นนั้นได้ หากหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้นไม่สามารถรับภาระชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเช่นนั้นได้ หากหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการบังคับคดีแพ่งได้ไม่เพียงพอ ก็ต้องฟ้องคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นให้เป็นบุคคลล้มละลายและต้องออกจากราชการไปในที่สุด ซึ่งจะรุนแรงกว่าการดำเนินการทางวินัย

สำหรับความเป็นมาของการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เริ่มดำเนินการในสมัยรัฐบาลที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีโดยได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2534 ในเรื่องนโยบายการบริหารราชการและการปรับปรุงกฎหมาย ว่า รัฐบาลจะปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เกิดความรวดเร็ว ปรับระบบการอนุญาต การอนุมัติหรือการดำเนินการอื่นของข้าราชการและส่วนราชการให้มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจน เพื่อขจัดช่องว่างในการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ต่อมานายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง โดยให้ใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมันเป็นแนวทาง ต่อมารองนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ได้พิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองแล้ว มีคำสั่งให้คณะกรรมการดังกล่าวแยกร่างกฎหมายออกเป็น 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... การจัดทำกฎหมายทั้ง 2 ฉบับได้ดำเนินการเรื่อยมาจนถึงในสมัยรัฐบาลที่มีนายบรรหาร ศิลปะอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกดิน พลกุล) ได้มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จนในที่สุดร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539

ขอบเขตการบังคับใช้

1. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดบทนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ไว้ดังนี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายไว้ ว่า “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับรัฐ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือจะเป็นกรรมการ และไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งในฐานะใด

2. หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดบทนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้ดังนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายไว้ ว่า พระราชบัญญัตินี้ เน้นถึงการทำงานแทนรัฐในลักษณะของหน่วยงานของภาครัฐโดยตรง เพราะฉะนั้น ในคำนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” จะหมายความถึง

(1) ราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

(2) ราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด อำเภอ

(3) ราชการส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ

(4) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะไม่คลุมถึงรัฐวิสาหกิจดังต่อไปนี้คือ

(ก) รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบของกระทรวงการคลัง ซึ่งหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบแทนโรงงานยาสูบก็คือกระทรวงการคลัง

(ข) รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดเพราะอยู่ในบังคับของกฎหมายเอกชน ความรับผิดทางละเมิดของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจึงสมควรอยู่ในบังคับของกฎหมายเอกชน

(5) หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย ซึ่งต่อมาก็ได้มีการตรา “พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 พ.ศ.2540” และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหลายครั้ง กำหนดให้หน่วยงานดังต่อไปนี้เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัตินี้

- (1) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
- (2) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
- (3) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
- (4) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- (5) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
- (6) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก
- (7) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (8) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
- (9) สถาบันพระปกเกล้า
- (10) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
- (11) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
- (12) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (13) สำนักงานศาลปกครอง
- (14) สำนักงานศาลยุติธรรม
- (15) สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (องค์การมหาชน)
- (16) สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (องค์การมหาชน)
- (17) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
- (18) โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน)
- (19) โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน)
- (20) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)
- (21) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)

- (22) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)
- (23) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
- (24) สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ
- (25) แพทยสภา
- (26) บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย
- (27) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (28) สภาเภสัชกรรม
- (29) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- (30) กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
- (31) ทันตแพทยสภา
- (32) สภาการพยาบาล
- (33) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
- (34) สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน)
- (35) สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
- (36) สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์
- (37) ศรช.
- (38) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากร

ทางการศึกษา

นอกจากนี้ได้มีการเพิ่มเติมมาตรา 3/1 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 พ.ศ.2540 กำหนดให้หน่วยงานดังต่อไปนี้ “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัตินี้

- (1) องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน
- (2) มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ใน

กำกับของรัฐ

คำอธิบายกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

1.สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ

1.1 ความรับผิดของรัฐในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นแก่เอกชน

หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีที่ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง”

คำอธิบาย

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นวางหลักว่า “หน่วยงานของรัฐ” ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่ “เจ้าหน้าที่” ได้กระทำการ “ในการปฏิบัติหน้าที่” เช่น เจ้าหน้าที่ขับรถของทางราชการไปติดต่องานในราชการแล้วไปชนรถของเอกชนจนเสียหาย หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจไล่จับผู้ร้ายเกิดยิงต่อสู้กัน เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงพลาดไปถูกประชาชนได้รับบาดเจ็บ ในกรณีเช่นนี้ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในผลแห่งละเมิดนั้น และผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้เท่านั้น จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ (มาตรา 5 วรรคหนึ่ง) หรือแม้แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดผู้เสียหายก็จะฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นโดยตรงไม่ได้ จะต้องฟ้องกระทรวงการคลังแทน (มาตรา 5 วรรคสอง)

.....

เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัวต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มีใช้การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีที่ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

คำอธิบาย

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ว่าถ้า การละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้น เป็นการเฉพาะตัว เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมิได้อยู่ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ได้ไปทะเลาะวิวาทกับ แม่ค้า แล้วทำร้ายร่างกายแม่ค้า ก็ถือว่าเป็นกระทำส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเพราะเจ้าหน้าที่นั้น นอกเวลาการปฏิบัติงาน ก็เป็นเอกชนธรรมดาคนหนึ่ง

.....

1.2 การไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

กรณีที่รัฐบาลไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้

มาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้สินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของ เจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว แก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่าง ร้ายแรง”

คำอธิบาย

คุณสะเทือน ชูสกุล ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ว่า แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะไม่ ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหายในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า เจ้าหน้าที่จะหลุดพ้นจากความรับผิดชอบทั้งหมดไปเสียทีเดียว กล่าวคือเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใน จำนวนค่าสินไหมทดแทนนั้นด้วย ถ้าหากตนได้กระทำให้เกิดการละเมิดขึ้นด้วยความจงใจหรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในกรณีเช่นนี้ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ ผู้เสียหายไปแล้ว ก็มีสิทธิมาไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้

ส่วนรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ ว่า บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นได้ยกระดับความรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะมีความรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวเพียง 2 ระดับเท่านั้น คือ ในกรณีจงใจหรือประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งแสดงว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่ประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานของรัฐไม่มี สิทธิไล่เบียดซึ่งเป็นการยกระดับให้ดีขึ้น

หลักเกณฑ์การไล่เบี้ย

การคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี

มาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“สิทธิเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้”

คำอธิบาย

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ว่าเป็นการกำหนดว่าการไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่นั้นจะไล่เบี้ยอย่างไร ให้คำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีประกอบด้วย เช่น เจ้าหน้าที่ได้ทำให้เกิดความเสียหายขึ้นเป็นเงิน 100 ล้านบาท เจ้าหน้าที่ยอมไม่มีเงินที่จะชดเชยเต็มจำนวนของความเสียหายได้แน่นอน จึงต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐจะไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

การคำนึงถึงความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินการส่วนรวม

มาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย”

คำอธิบาย

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้น⁹⁷ ว่า ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่เอารถของทางราชการไปใช้เป็นการส่วนตัว แล้วเกิดอุบัติเหตุ ทำความเสียหายให้แก่เอกชนเพราะเบรคของรถดังกล่าวไม่ทำงานเนื่องจากหน่วยงานของรัฐบกพร่องมิได้จัดให้มีการบำรุงรักษาดังกล่าวให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ตามปกติ หรือถ้าการละเมิดเกิดจากระบบการดำเนินงานส่วนรวม เช่น ระบบการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการบกพร่อง ทำให้ได้คนที่ไม่ดีเข้ามารับราชการ หรือระบบการฝึกงานของเจ้าหน้าที่บกพร่องโดยส่งเจ้าหน้าที่ใหม่ไปปฏิบัติงานเลยโดยที่ยังมิได้จัดให้มีการฝึกงานอย่างเพียงพอที่จะทำงานได้หรือระบบการจัดเก็บเคมีวัตถุของทางราชการบกพร่อง ไม่มีการแยกแยะให้ชัดเจน ทำให้มีการหยิบเคมีวัตถุอันตรายไปใช้งานผิดประเภท เป็นต้น ในกรณี

ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์, “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” ธันวาคม 2550

ดังกล่าวข้างต้น ก็ต้องหักส่วนแห่งความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐออกด้วย โดยต้องพิจารณาว่าการละเมิดเกิดจากส่วนใดมากกว่ากัน เป็นสัดส่วนเท่าใดออกจากค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้แล้ว ค่าเสียหายที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมดังกล่าวถือเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้ จึงตกเป็นפקแทนหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

กรณีการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน

มาตรา 8 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น”

คำอธิบาย

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ ว่าแต่เดิมเมื่อยังไม่มีการแก้ไขในเรื่องนี้ ศาลก็ใช้ระบบลูกหนี้ร่วม กล่าวคือ โจทก์สามารถเรียกให้จำเลยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งชำระหนี้ได้เต็มจำนวน ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่คนใดมีฐานะทางการเงินดีก็อาจถูกบังคับคดีจนสิ้นเชิง หลังจากนั้นก็เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นจะไล่เบี้ยกันเอง ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมพระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดว่าเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น โดยตัดระบบความรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมออกไป

.....

1.3 กรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

คำอธิบาย

สะท้อน ชูสกุล ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่หรือหน่วยงานอื่นของรัฐก็ตาม ถ้าการละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ กรณีก็

ต้องบังคับกันไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นหลักทั่วไปในเรื่องละเมิด

แต่ถ้าเกิดจากกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว การจะเรียกให้เจ้าหน้าที่นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ก็ต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์เดียวกันกับกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐก็ต่อเมื่อได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากไม่ได้จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อธรรมดา เจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ

สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ การจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เท่าใด ก็จะต้องพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีไป เจ้าหน้าที่อาจไม่ต้องชดใช้จนเต็มจำนวนก็ได้ และถ้าหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมก็มีส่วนผิดหรือมีความบกพร่องอยู่ด้วย ก็ต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบนั้นออก จะให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในส่วนนี้ไม่ได้ รวมทั้งในกรณีที่กระทำละเมิดนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนก็รับผิดชอบเฉพาะส่วนที่ตนได้กระทำละเมิดเท่านั้น ไม่ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม

.....

2. **สาระสำคัญของพระราชบัญญัติในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ**

การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้แจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยาย

ระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน”

คำอธิบาย

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ ว่าพระราชบัญญัตินี้ได้ให้ทางเลือกแก่ผู้เสียหายในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไว้เป็น 2 แนวทางคือ

แนวทางแรก ผู้เสียหายไม่ต้องไปฟ้องคดีต่อศาลเพราะการนำคดีไปสู่ศาลนั้นเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนที่ถูกกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ได้โดยตรงเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 ดังกล่าวข้างต้น

หากมีการยื่นคำร้อง หน่วยงานของรัฐนั้นก็มีความจำเป็นต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้า แต่ถ้าเป็นเรื่องซับซ้อน ก็กำหนดให้ใช้ระยะเวลาไม่เกิน 180 วัน

ถ้าหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของตนกระทำละเมิดจริง ก็กำหนดค่าเสียหายไปด้วยและส่งคำสั่งนั้นให้กับผู้เสียหายที่ยื่นคำร้อง แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่าตนไม่ต้องรับผิดชอบ ก็ให้ยกคำร้องและแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ

หากผู้เสียหายไม่เห็นด้วยกับการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายก็มีสิทธิที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย ซึ่งจะเห็นได้ว่าช่องทางนี้เปิดทางให้ประชาชนผู้เสียหายมาผ่านกระบวนการตามมาตรา 11 โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล ซึ่งไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาลหรือค่าธรรมเนียมใด ๆ อันเป็นการให้ความสะดวกแก่ประชาชน

แนวทางที่สอง คือ การนำคดีขึ้นสู่ศาลโดยฟ้องเป็นคดีละเมิด

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องเดียวกันนี้¹¹⁰ ว่ามาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัตินี้เป็นการผ่อนภาระของราษฎรผู้เสียหายที่เรียกค่าสินไหมทดแทนซึ่งบางครั้งอาจจะเป็นจำนวนเงินเพียงไม่กี่พันบาท ซึ่งถ้าต้องไปฟ้องคดีต่อศาล ก็จะไม่คุ้มค่าทนายความและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

.....

การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชำระเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงิน

มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด”

คำอธิบาย

สะท้อน ชูสกุล ได้ให้อธิบายในเรื่องนี้¹¹³ว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่กระทำการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอันเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐก็มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่นั้นชำระเงินค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนดได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ในทำนองเดียวกับการใช้สิทธิไล่เบี้ยในกรณีที่เกิดการละเมิดขึ้นแก่เอกชนดังกล่าว

.....