

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539¹

ขวัญชนก ศรียะวงษ์²

การค้นคว้าอิสระเรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับความหมาย ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้มีผลบังคับใช้บังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ทำให้ทราบว่าก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการด้วยกัน ดังนี้ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอประเด็นปัญหาบางประการซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาประการแรกเกี่ยวกับปัญหาในเรื่องระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ไม่ได้มีบัญญัติไว้ จึงต้องไปใช้ระยะเวลาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 44 ประกอบมาตรา 3 จึงให้ระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งเพียง 15 วัน ทำให้สิทธิของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ถูกจำกัดด้วยระยะเวลาอุทธรณ์ทั้งสิ้น เมื่อหากเปรียบเทียบกับกฎหมายอื่น ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ มีการบัญญัติระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งถึง 30 วัน เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 เป็นต้น

ประเด็นปัญหาประการที่สองเกี่ยวกับการใช้สิทธิฟ้องคดีของผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลภายนอก และปัญหาในเรื่องเขตอำนาจศาลที่จะรับฟ้องคดีกรณีผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทน

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่องปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ประเทือง ธนียผล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ จตุพร วงศ์ทองสรรค์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐ สันตาสว่าง

²นักศึกษานิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดเชียงใหม่ คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดีในเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้เป็นพิเศษหลายประการ แต่ในกรณีที่ไม่ได้ระบุไว้โดยเฉพาะ ก็ต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มามาใช้บังคับด้วย

คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223 ได้บัญญัติข้อความที่สะท้อนถึงอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ตามบทบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง อันได้แก่คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินการทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การพิจารณาว่าเป็นคดีปกครองหรือไม่ โดยหลักจึงต้องพิจารณาว่า

ประการแรก คู่กรณี ว่าเป็นคดีพิพาทที่มีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เรียกว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ เพราะถ้าเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันแล้ว โดยหลัก ไม่เป็นคดีปกครอง

ประการที่สอง คุณลักษณะของคดีพิพาท ว่าเป็นคดีพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครอง หรืออีกนัยหนึ่ง คือเป็นคดีพิพาทจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่

ดังนั้น ในเบื้องต้น การที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ใดต่อศาลปกครองได้หรือไม่นั้น จึงต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐนั้นเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” หรือเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามความหมายของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 หรือไม่ เพื่อที่จะได้รู้ว่าศาลจะเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้บ้าง

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือ

เสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนด ในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

การฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองชดเชยเงินค่าเสียหายหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือ ให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ซึ่งการฟ้อง คดีประเภทนี้จะต้องรับฟังได้ว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรแล้ว และผลจากการกระทำดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด และความเสียหายที่เกิดขึ้นนี้ จะต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจาก การกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐในเรื่องนั้นด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในคดีพิพาทประเภทนี้นั้น ผู้ฟ้องคดีมักมุ่งประสงค์ฟ้องขอให้ศาลปกครองวินิจฉัยสั่งการ ให้หน่วยงานทางปกครองรับผิดชอบในเรื่องค่าสินไหมทดแทน ค่าทดแทน หรือความรับผิดชอบ หรือให้กระทำ หรือ งดเว้นการกระทำด้วย ไม่ใช่เพียงให้วินิจฉัยว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นำ สืบเกล้าว่าคดีละเมิดนั้น ผู้เสียหายต้องพิจารณาว่าจะฟ้องคดีที่ศาลใด เนื่องจากคดีละเมิดบางคดีต้องฟ้องคดีที่ศาล ปกครอง บางคดีต้องฟ้องที่ศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี ในกรณีคดีละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงาน ทางปกครองที่อยู่ใต้อำนาจของศาลปกครองนั้น จะต้องเข้าเงื่อนไข 2 ประการ ดังนี้ กล่าวคือ

1. เป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองของหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตโดยไม่ ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นต้น หากเป็นการกระทำละเมิดระหว่างเอกชนด้วยกัน หรือเป็นละเมิดที่เป็นเรื่องส่วนตัว ของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ และ ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นต่อศาลยุติธรรม นอกจากจะต้องเป็นการกระทำละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่แล้ว การ ปฏิบัติหน้าที่นั้นต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองที่อยู่ใต้อำนาจของศาลปกครองด้วย หากเป็นละเมิดที่ เกิดจากการดำเนินคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเป็นการกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว ศาล ปกครองก็จะไม่รับคดีไว้พิจารณาเช่นกัน

2. แม้จะเป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม ผู้เสียหายจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ก็ต่อเมื่อเป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ใน 4 กรณีนี้เท่านั้น

- (ก) การใช้อำนาจตามกฎหมาย
- (ข) การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น
- (ค) การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
- (ง) การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ในกรณีผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดนั้น หากผู้เสียหายไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐให้มีสิทธิฟ้องศาลเมื่อหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาคำขอและมีคำสั่งแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ ซึ่งอาจจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี กรณีที่การกระทำละเมิดมิใช่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครองผู้เสียหายที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนหรือการยกคำขอมิสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ทั้งนี้เป็นไปตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐขับรถยนต์ชนบุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย แม้จะเป็นการกระทำละเมิดในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ แต่เป็นการกระทำละเมิดโดยทั่วไป จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม กรณีที่การกระทำละเมิดเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง ผู้เสียหายที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนหรือการยกคำขอ มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

คดีฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปและการกระทำละเมิดนั้น เป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ หรือจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เอกชนผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ.2539 ได้สองวิธี ดังนี้

1. การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลตามมาตรา 5

การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลเพื่อให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่นหรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกิน

สมควร หากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดอยู่ในสังกัดของหน่วยงานของรัฐแห่งใด เอกชนผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดได้ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด เอกชนผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลังได้ โดยทั้งสองกรณีข้างต้นเอกชนผู้เสียหายต้องฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน

ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป เอกชนผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดอยู่ในสังกัด หรือกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดมิได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด แล้วแต่กรณี โดยฟ้องต่อศาลยุติธรรม เพื่อให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้

จากการศึกษา พบว่าในประเด็นเรื่องของการฟ้องร้องต่อศาล เมื่อเกิดการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้น หากในกรณีผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลภายนอกยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 แล้วต่อมาหน่วยงานของรัฐได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เสียหายทราบ แล้วผู้เสียหายยังไม่พอใจในการพิจารณาของหน่วยงานรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเหตุเพราะหน่วยงานของรัฐปฏิเสธคำขอการให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน หรือชดเชยค่าสินไหมทดแทนน้อยกว่าจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้เสียหายร้องขอ ในส่วนนี้ เป็นที่ยุติแล้วว่า ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ ซึ่งศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาอาจเป็นศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับมูลเหตุแห่งการกระทำความผิด กล่าวคือ หากมูลเหตุแห่งการกระทำความผิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ศาลปกครองเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แต่หากมูลเหตุแห่งการกระทำความผิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการกำหนดในเรื่องของเขตอำนาจศาลที่จะรับฟ้องคดีไว้ดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้นนั้น แต่ก็ยังเป็นเพียงแนวคำวินิจฉัยของศาลที่ได้วางหลักเอาไว้เท่านั้น แต่ยังไม่มีการบัญญัติไว้เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนในประมวลกฎหมายใด จะมีก็เพียงแต่มาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ที่บัญญัติว่า “สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม” ในส่วนนี้เอง ผู้ศึกษาเห็นว่า การบัญญัติตามมาตราดังกล่าวนั้น ยังไม่เป็นการบัญญัติในเรื่องของเขตอำนาจศาลที่ชัดเจนเพียงพอให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจได้ ซึ่งประชาชนที่เป็นบุคคลภายนอกยังไม่สามารถเข้าใจโดยชัดเจนได้ว่าเป็นการให้ใช้สิทธิฟ้องคดีในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำวินิจฉัยในเรื่องค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำความผิดจากการปฏิบัติ

หน้าที่อันเป็นลักษณะทั่วไปต่อศาลยุติธรรมได้ เพราะตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ได้บัญญัติว่า “เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ด้วยเหตุนี้ ประชาชนจึงยังมีความสับสนในเรื่องของเขตอำนาจศาลอยู่

ปัญหาอีกประการหนึ่งในเรื่องนี้ คือ ในกรณีคำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐที่ได้วินิจฉัยในการพิจารณาค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอนั้น การปฏิเสธคำขอหรือกรณีมีคำวินิจฉัยให้ชำระค่าสินไหมทดแทนน้อยกว่าที่ผู้เสียหายยื่นคำขอไว้ก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่า คำวินิจฉัยดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครอง โดยการพิจารณาจากคำนิยามขององค์ประกอบ “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ที่ ซึ่งในส่วนนี้ ก็ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและความเข้าใจของประชาชนซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่ชัดเจน กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้ว หากเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ก่อนจะนำคดีไปฟ้องต่อศาล จะต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งก่อน และหากผลการพิจารณาอุทธรณ์ไม่เป็นที่พอใจก็ต้องฟ้องให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อศาลปกครอง ไม่ใช่ศาลยุติธรรม เพราะการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองไม่ได้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ และความไม่เข้าใจที่ชัดเจนนี้ ส่งผลให้ยังมีประชาชนจำนวนหนึ่งยังคงนำคดีในกรณีที่หน่วยงานมีคำวินิจฉัยในเรื่องการขอให้หน่วยงานชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากมูลคดีกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป ที่ประชาชนไม่พอใจในคำวินิจฉัยแล้วยังนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองอยู่

เพราะฉะนั้น เมื่อได้พิจารณาปัญหาที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติในเรื่องของเขตอำนาจศาลให้ชัดเจนไว้ในตัวบทกฎหมาย ทำให้ประชาชนสับสน เกิดปัญหาในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีที่ถูกต้อง และเมื่อศาลที่ไม่มีเขตอำนาจพิจารณายกฟ้อง ต้องทำให้ประชาชนไปฟ้องใหม่ อาจทำให้เสียเวลา และค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นทั้งค่าธรรมเนียมศาล หรือค่าทนายความ อีกทั้งอาจรวมไปถึงปัญหากรณีที่คดีขาดอายุความฟ้องด้วย

ประเด็นปัญหาประการที่สามเกี่ยวกับระยะเวลาในกรณีที่บุคคลภายนอกใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยการยื่นคำขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา

การเรียกร้องให้หน่วยงานรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้น มี 2 ประการ ดังนี้

1. ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ

การร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชนโดยในการปฏิบัติหน้าที่ เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดอาจใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดให้รับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนตามที่มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติไว้ หรือจะใช้สิทธิร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าวให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน โดยไม่ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลได้ดังนี้

มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อ หน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงาน ของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่ง เช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตน ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือ กำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขอขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะ พิจารณานุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน” และ

มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่า

“เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตาม มาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

ตามบทบัญญัติข้างต้น เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชนโดยได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ จะเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจาก การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิฟ้องคดีหน่วยงานของรัฐต่อศาลเพื่อได้รับ ผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้ แต่ถ้าเอกชนผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าวไม่ประสงค์ที่จะฟ้องหน่วยงาน ของรัฐต่อศาลเพื่อได้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิด ของเจ้าหน้าที่อาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอยู่ในสังกัดหรือยื่นต่อกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด เพื่อให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น และหน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้เอกชนผู้ได้รับความเสียหายไว้เป็นหลักฐาน หน่วยงานของรัฐมี หน้าที่ที่จะต้องพิจารณาคำขอโดยไม่ชักช้า ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่อาจขอขยายระยะเวลาพิจารณาคำขอ ต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นได้อีกไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

ในการพิจารณาคำขอของหน่วยงานของรัฐ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การ ปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 33 และ 34 ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อหน่วยงานของ รัฐได้รับคำขอ และหน่วยงานของรัฐที่รับคำขอเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับตนก็ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อ

ดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนด พร้อมทั้งให้คิดดอกเบี้ยตามอัตราดอกเบี้ยคณนทบแต่วันกระทำละเมิด จนถึงวันชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอด้วย

2. สิทธิฟ้องคดีต่อศาล

เอกชนผู้เสียหายอาจใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง”

ตามบทบัญญัติข้างต้น เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัด หรือจากกระทรวงการคลังกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด โดยฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณีได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ในกรณีที่เอกชนผู้เสียหายไม่ฟ้องหน่วยงานของรัฐแต่ฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อศาล ศาลก็จะยกฟ้องเพราะผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากฟ้องได้เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้นจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ดังนั้น ในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากรัฐกรณีเจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ผู้เสียหายต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง ระหว่างการยื่นคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐ กับการฟ้องคดีต่อศาล เมื่อผู้เสียหายได้ยื่นคำขอแล้ว หน่วยงานก็ต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เสียหายทราบ หากหน่วยงานไม่ดำเนินการ ผู้เสียหายก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือต่อศาลที่มีเขตอำนาจต่อไปได้

จากการศึกษาพบว่า เมื่อกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ภายในระยะเวลาเท่าใด แต่ให้ใช้บังคับในแนวทางของเรื่องอายุความในการฟ้องคดีละเมิดคือ 1 ปี แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 10 ปีนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าระยะเวลาดังกล่าว เป็นระยะเวลาที่ยาวนานเกินไป เพราะหากผู้เสียหายปล่อยระยะเวลาในการยื่นคำขอดังกล่าว เช่น ผู้เสียหายมายื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทนในเดือนที่สิบเอ็ด ซึ่งเป็นระยะเวลาดำเนินการกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้

จะพึงต้องชดใช้ โดยเมื่อผู้เสียหายยื่นคำขอดังกล่าวแล้ว ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอของผู้เสียหายให้แล้วเสร็จ คือ ภายใน 180 วัน หรืออาจนับเป็นระยะเวลาประมาณ 6 เดือน ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐยังพิจารณาคำขอให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทนไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว หน่วยงานของรัฐอาจขอขยายระยะเวลาการพิจารณาออกไปได้อีก 180 วัน หรืออาจนับเป็นระยะเวลาประมาณ 6 เดือน

ดังนั้น หากคำนวณระยะเวลาตั้งแต่การที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลา 1 ปี รวมกับระยะเวลาที่หน่วยงานนั้นต้องพิจารณาคำขอดังกล่าวนับแต่วันที่รับคำขอมจากผู้เสียหาย และรวมไปถึงการขอขยายระยะเวลาการพิจารณาคำขอของหน่วยงานด้วยแล้ว อาจจะต้องใช้ระยะเวลาถึงประมาณ 2 ปี จึงเกิดความล่าช้าที่ผู้เสียหายจะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น ซึ่งเมื่อได้พิจารณาแล้ว วัตถุประสงค์ในการที่ให้ผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลภายนอกเลือกใช้สิทธิในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแทนการให้ไปใช้วิธีการฟ้องต่อศาล ก็เนื่องมาจากหากฟ้องคดีต่อศาล อาจต้องใช้เวลาพอสมควร อันเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนที่ถูกกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในบางครั้งศาลอาจกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนไม่มากนัก ดังนั้น ถ้าเลือกที่จะใช้สิทธิไปฟ้องคดีต่อศาลก็จะใช้เวลานาน และไม่คุ้มค่าทนายความและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

อีกทั้ง หากกำหนดระยะเวลาที่ยาวนานเช่นนี้แล้ว ปัญหาที่ตามมาอีกประการหนึ่ง คือ เรื่องของดอกเบี้ย เนื่องจากตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ข้อ 34 ที่กำหนดให้ในกรณีที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ ให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนด และให้คิดดอกเบี้ยตามอัตราดอกเบี้ยผิดนัดนับแต่วันกระทำละเมิดในจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอจนถึงวันชำระค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น หากผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานพิจารณาค่าสินไหมทดแทนภายหลังจากวันที่ถูกกระทำละเมิดล่าช้า เพราะกำหนดให้ผู้เสียหายสามารถยื่นคำขอได้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และยังกำหนดให้หน่วยงานต้องพิจารณาคำขอภายในระยะเวลาที่กำหนดด้วยแล้ว แม้หากหน่วยงานจะพิจารณาโดยเร็วแล้วก็ตาม แต่ดอกเบี้ยนับแต่วันละเมิดยังคงดำเนินอยู่นับแต่วันกระทำละเมิดจนถึงวันที่หน่วยงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแล้ว กรณีเช่นนี้ ก็เป็นการทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับภาระให้ทั้งต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนค่าจำนวนดอกเบี้ยในอัตราที่เพิ่มขึ้นด้วย

เพราะฉะนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการที่ให้ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทนโดยเฉพาะแล้ว ทำให้เกิดปัญหาตามที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ข่อมไม่เป็นคุณแก่ทั้งตัวผู้เสียหายที่ยื่นคำขอและต่อหน่วยงานของรัฐเองด้วย

ปัญหาประการสุดท้ายเกี่ยวกับการตีความของบทบัญญัติระหว่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0804.4/ว 6086 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2563 เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และการออกบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับ

เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 หมวด 2 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ข้อ 30 หน่วยงานของรัฐไม่ได้หมายความรวมถึงราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำกับดูแลได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.0804.4/ว.6080 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2563 เรื่องการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยให้ถือปฏิบัติตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2554 โดยอนุโลมและได้กำชับในหนังสือของกระทรวงมหาดไทยว่า “การเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ยื่นคำขอโดยเร็ว ไม่ต้องรอผลการตรวจสอบสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดก่อน”

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2554 โดยให้ดำเนินการตามหมวด 2 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 กล่าวคือ ตามข้อ 33 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งหนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 คือ ให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอได้เลย โดยไม่ต้องรอผลการตรวจสอบสำนวนการสอบข้อเท็จจริงฯ กล่าวคือ ไม่ต้องรอผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดก่อน ในส่วนนี้จึงเกิดปัญหาในการตีความขึ้นว่า การที่บัญญัติว่า “ไม่ต้องรอผลการตรวจสอบสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดก่อน” เป็นการที่ไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดหรือไม่ เพราะเนื่องจากการที่จะจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ได้นั้น จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นก่อน เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชดใช้ด้วย ซึ่งเป็นไปตามข้อ 33 แห่งระเบียบ

สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และข้อ 3 แห่งประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดเชยค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ที่ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบเพื่อกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนก่อน

ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0804.4/ว 6086 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2563 เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หนังสือฉบับดังกล่าว เห็นว่าไม่มีกฎหมายมารองรับในการออกหนังสือนี้ กล่าวคือ หนังสือของกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกได้ก่อนโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดเชยดังกล่าวได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท กำหนดรายได้และรายจ่ายไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้และรายจ่ายภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด เช่น มาตรา 73 และมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2498 และมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2505 และมาตรา 82 และมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ดังนั้น การจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องอยู่ภายในกรอบของรายจ่ายที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดให้มีรายจ่ายนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดมิได้ รายจ่ายใดที่อยู่นอกเหนือจากรายจ่ายที่ระบุไว้และกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรให้จ่าย กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบเพื่อเพิ่มประเภทรายจ่ายขึ้นได้เป็นรายกรณี ส่วนเมื่อมีการกำหนดรายการใดให้เป็นรายจ่ายแล้วผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายหรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายจึงจะไปดำเนินการจ่ายหรือกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายได้ อำนาจของกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ เพื่อบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นอำนาจกำกับดูแลที่มีผลบังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจกำกับดูแลนั้นไว้โดยชัดเจน

หลังจากที่ได้มีการศึกษาประเด็นปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ประเด็นปัญหาประการแรกเกี่ยวกับปัญหาในเรื่องระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบ

ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา เกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นระยะเวลา 30 วัน ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เป็นบทบัญญัติมาตราหนึ่งเป็นการเฉพาะ

2. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิฟ้องคดีของผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลภายนอก และปัญหาในเรื่องเขตอำนาจศาลที่จะรับฟ้องคดีกรณีผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมบทบัญญัติคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองในกรณีอันเกิดจากการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปไว้ให้ชัดเจนไปเลยว่ามีกรณีการกระทำในเรื่องใดบ้างที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณา เช่น คดีละเมิดอันเกิดจากการขับรถของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีละเมิดอันเกิดจากการเข้ารับการรักษาพยาบาล เป็นต้น

และให้บัญญัติเขตอำนาจศาลในการฟ้องคดีอันเนื่องมาจากคำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐในการพิจารณาค่าสินไหมทดแทนที่ผู้เสียหายยื่นคำขอตามมาตรา 11 แล้วไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยหรือยังไม่เป็นที่พอใจ ให้ผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม โดยให้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยชัดแจ้งในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เป็นบทบัญญัติหนึ่งเลย

3. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในกรณีที่บุคคลภายนอกใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยการยื่นคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้บัญญัติระยะเวลาในการยื่นคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 โดยให้ยื่นภายในระยะเวลาที่เหมาะสม คือ 90 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาเดียวกับการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ผู้ศึกษาเห็นว่าไม่สั้นหรือยาวนานเกินไป อันจะเป็นคุณแก่ตัวผู้เสียหายที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดเร็วขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักความรวดเร็วและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และเป็นคุณต่อหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องชำระในส่วนของคุณเบี้ยในอัตราที่มากขึ้นด้วยตามหลักความสมเหตุสมผล

4. ปัญหาเกี่ยวกับการตีความของบทบัญญัติระหว่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0804.4/ว 6086 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2563 เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และการออกบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับ

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะ ดังนี้

1. ให้ยกเลิกหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.0804.4/ว.6080 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2563 เรื่องการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อไม่ให้มีการตีความที่ขัดแย้งกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และยกเลิกเพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการออกหนังสือกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว

2. หากกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นสมควรให้มีการเบิกจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจะกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแล้ว กระทรวงมหาดไทยก็ต้องออกเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทย เพื่อกำหนดให้เงินค่าสินไหมทดแทนที่จ่ายให้แก่บุคคลภายนอกก่อนมีผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจ่ายได้โดยไม่ต้องรอขั้นตอนการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดให้แล้วเสร็จ โดยในการออกระเบียบดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยสามารถกำหนดเงื่อนไขไว้ได้ตามที่เห็นสมควร

3. ให้บัญญัติในระเบียบของกระทรวงมหาดไทยโดยชัดแจ้งด้วยถึงกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและการจ่ายเงินค่าสินไหมทดแทน เช่น “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ราชการส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และหากการพิจารณาการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเช่นว่านั้น คณะกรรมการยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลา.....วัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจจ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกก่อนได้โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น...และให้บันทึกเหตุดังกล่าวให้ปรากฏไว้ด้วย...” เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ่ายเงิน
ประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ,” เรื่อง
เสร็จที่ 165/2556, กุมภาพันธ์ 2556

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. พิมพ์ครั้งที่ 12

กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2565

อำพน เจริญชีวินทร์ และกฤษฎี เจริญชีวินทร์. คดีปกครอง เกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดชอบอย่างอื่น. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2566

ฤทัย หงส์สิริ. ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2566.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, เอกสารถอดเทปการบรรยายเรื่อง “กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”, ณ โรงแรมพรพิงค์ทาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 28 มีนาคม 2540,