

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่¹

สกลพัฒน์ สุวรรณกันทร²

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดซึ่งตนได้ปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตาม หากความรับผิดทางละเมิดนั้นเกิดขึ้นต่อบุคคลภายนอกซึ่งเป็นเอกชนได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนไปก่อน แล้วค่อยมาพิจารณาใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ภายหลัง โดยสิทธิการไล่เบี้ยนั้น มิให้นำหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้ เพราะว่าการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ การนำหลักกฎหมายนี้รวมมาใช้ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคนกรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการปฏิบัติราชการเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจปฏิบัติหน้าที่เท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ก็เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอันเกิดต่อประโยชน์ส่วนรวม การบทบัญญัติคุ้มครองดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ให้กล้าที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถเพื่อบริการสาธารณะบรรลุผลมากที่สุด

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองเจ้าหน้าที่เพียงอย่างเดียวแต่ยังกำหนดหลักเกณฑ์ และวางมาตรการในการคุ้มครองผู้เสียหายจากการถูกละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยให้สิทธิผู้เสียหายสามารถยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐให้พิจารณา

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์รัด เล็งวิทยา และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล และรองศาสตราจารย์จุฑพร วงศ์ทองสรรค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (มาตรา 11³) โดยการพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการยื่นคำขอดังกล่าวไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ และมาตรการที่ชัดเจน ถึงแม้ว่าการพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะต้องถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้วางแนวทางการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ โดยให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด (ข้อ 8) ทั้งกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานรัฐ และกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก (ข้อ 31) โดยคณะกรรมการฯ มีหน้าที่สอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่อย่างไร การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่อย่างไร นอกจากนั้นยังต้องตรวจสอบพิจารณาความเสียหายที่เกิดขึ้นว่ามีเพียงใด และใครจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายนั้น และรับผิดชอบเพียงใด แต่ระเบียบดังกล่าวก็ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ชัดเจนเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 มาตรา 11 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 34 ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ แม้จะปรากฏแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรองและหนังสือสั่งการ ตลอดจนแนวคำพิพากษา แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ทำให้การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดไม่ได้ปกป้องประโยชน์ของหน่วยงานรัฐ และไม่ได้คุ้มครองสิทธิของเอกชน

³พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ. 2539

มาตรา 11 บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนก็ได้ ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาได้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

ผู้เสียหายให้สมกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ผู้เขียนจึงได้ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยมีประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรกพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ตราขึ้นด้วยเหตุผลสำคัญหลายประการ ประการสำคัญคือการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนหน่วยงานของรัฐ ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มความสามารถ ทำให้กล้าตัดสินใจในการปฏิบัติงานของหน่วยรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีภารกิจหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมของสังคม ดังนั้น เจ้าหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานของรัฐ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการจัดทำบริการสาธารณะจึงสมควรได้รับการคุ้มครองในผลของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งตามมาตรา 4 ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานอื่นใด ซึ่งผู้เขียนมองว่ายังไม่มีความครอบคลุมเพียงพอต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ แม้บทบัญญัติจะวางหลักไว้อย่างกว้างในส่วนของผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานอื่นใดเอาไว้ ก็ยังไม่มีหลักเกณฑ์ หรือคำพิพากษาที่ชัดเจนเพียงพอในการตีความบังคับใช้ให้ครอบคลุมกับเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐในปัจจุบัน

กฎหมายไทยได้บัญญัตินิยามของคำว่าเจ้าหน้าที่ ไว้ตามมาตรา 4 ให้หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานอื่นใด ซึ่งผู้เขียนมองว่ายังไม่มีความครอบคลุมเพียงพอต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ แม้บทบัญญัติจะวางหลักไว้อย่างกว้างในส่วนของผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานอื่นใดเอาไว้ให้สามารถตีความให้ครอบคลุมตามข้อเท็จจริงที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต ก็ยังไม่มี การตีความบังคับใช้ ไม่มีแนววินิจฉัย และยังไม่มีแนวคำพิพากษาที่ชัดเจนเพียงพอซึ่งตีความครอบคลุมไปถึงลูกจ้างบางประเภทที่ปฏิบัติหน้าที่แทนหน่วยงานของรัฐในปัจจุบัน คงมีการวินิจฉัยตีความ “ลูกจ้าง” ในลักษณะที่ปฏิบัติงานเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน ให้พิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ ถ้ามีความสัมพันธ์ในลักษณะการใช้อำนาจบังคับบัญชาถือว่าเป็นลูกจ้างตามนัยมาตรา 4 แต่ถ้าเป็นความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลูกจ้างนั้นก็มิใช่ลูกจ้างตามนัยแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 849/2542 ประกอบ เรื่องเสรีที่ 896/2542 ซึ่งการวินิจฉัยดังกล่าวก็มีได้กล่าวถึงการคุ้มครองผลแห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทั้งการใช้สิทธิเรียกร้องก็ต้องดำเนินการ

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามสัญญาจ้างแรงงานที่หน่วยงานของรัฐอาจรับผิดชอบในฐานะนายจ้างแทน
เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นลูกจ้างในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีความ
ซับซ้อนและยุ่งยากมากกว่าการใช้สิทธิเรียกร้องกรณีเป็นความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ปัญหาประการที่สอง การพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กระทำละเมิดต่อ
บุคคลภายนอก โดยบุคคลภายนอกมีส่วนในความผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.
2539 เมื่อมีกรณีกล่าวอ้างว่าความรับผิดชอบทางละเมิดได้เกิดขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนหน่วยงานของรัฐ ไม่
ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดแก่หน่วยงานของรัฐเอง หรือเกิดกับบุคคลภายนอก การพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับ
ผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทาง
ละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง (ข้อ 8) โดยคณะกรรมการฯหน้าที่สอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกระทำละเมิด
หรือไม่ หากเป็นการกระทำละเมิดเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่อย่างไร การกระทำดังกล่าว
เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่อย่างไร นอกจากนั้นยังต้องตรวจสอบพิจารณา
ความเสียหายที่เกิดขึ้นว่ามีเพียงใด และใครจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายนั้น และรับผิดชอบเพียงใด

กรณีความรับผิดชอบทางละเมิดที่เกิดขึ้นกับบุคคลภายนอกยังไม่ปรากฏหลักเกณฑ์การพิจารณาหักส่วนความ
รับผิดชอบของผู้เสียหายไว้อย่างชัดเจน เพื่อที่จะนำมากำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ แม้จะปรากฏตาม
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 ซึ่งให้ศาลกำหนดให้ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่ง
ละเมิด โดยพิจารณาร่วมกับมาตรา 442 หักส่วนความรับผิดชอบกรณีผู้เสียหายมีส่วนในความผิดอยู่ด้วย ประกอบมาตรา
223 ถ้าฝ่ายผู้เสียหายได้มีส่วนทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย โดยพิจารณาตามพฤติการณ์เป็น
ประมาณ ข้อสำคัญก็คือว่าความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นเพราะฝ่ายไหนเป็นผู้ก่อยิ่งหย่อนกว่ากันเพียงไร

ปัญหาประการที่สาม การพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีบุคคลภายนอกเป็น
ผู้เสียหายใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล พร้อมกับได้ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตาม
พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 การยื่นคำร้องขอให้หน่วยงานของรัฐ
พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ประกอบกับอายุความตามกฎหมายละเมิดกำหนดให้ต้องฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ต้อง

เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ซึ่งหากเมื่อนำมาเพื่อพิจารณาร่วมกับระยะเวลาในการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีกฎหมายนอกยื่นคำร้องขอ นั้น มีระยะเวลาอยู่ 360 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลากระชั้นชิดจนเกินไป เมื่อผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องขอแล้ว มักจะนำคดีไปฟ้องศาลก่อนคดีขาดอายุความเพื่อรักษาสิทธิของตนไม่ให้อายุความฟ้องขาด ซึ่งการดำเนินการยื่นฟ้องดังกล่าวสามารถดำเนินการได้ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติกฎหมายตัดสิทธิผู้เสียหาย แต่เมื่อผู้เสียหายได้ทำการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว กลับไม่มีหลักเกณฑ์ มาตรการ หรือแนวปฏิบัติใด ๆ ให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด พิจารณาว่าควรดำเนินการอย่างไรต่อไป การพิจารณาต่อไปของคณะกรรมการฯ อาจส่งผลต่อการสู้คดีในชั้นศาล การหยุดพิจารณาไว้ก่อนเพื่อรอคำพิพากษาถึงที่สุด ระเบียบกฎหมายก็ไม่ได้ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายในการปฏิบัติ

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด พิจารณาผลแล้วเสร็จ หน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายไปก่อนโดยไม่จำเป็นต้องรอผลคำพิพากษา เช่น กรณีความรับผิดชอบทางละเมิดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ทำการตัดแต่งกิ่งต้นสน เมื่อเกิดพายุลมแรงขึ้น ทำให้ต้นสนหักโค่นลงมาสร้างความเสียหายต่อรถยนต์ของผู้เสียหาย ในทางข้อเท็จจริงของคดีมีประเด็นพิพาทว่าความเสียหายนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุสุดวิสัยหรือไม่อย่างไร แต่ด้วยกรอบระยะเวลาที่บังคับคณะกรรมการฯ จึงมีความเห็นว่าเป็นการละเลยในหน้าที่ในการตัดแต่งกิ่งต้นสน และจึงได้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายไปจนแล้วเสร็จ แต่ต่อมาภายหลังหากศาลพิจารณาว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากเหตุสุดวิสัย ย่อมส่งผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของการการพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ดำเนินการไปแล้ว อันเป็นกรณีที่คณะกรรมการฯ มีความเห็นแตกต่างกับคำพิพากษาของศาลในเรื่องเดียวกัน ซึ่งอาจนำมาซึ่งการพิจารณาต่อไปว่าคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด รับฟังข้อเท็จจริงไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือวินิจฉัยผิดพลาดหรือไม่อย่างไร ส่งผลอาจทำให้เจ้าหน้าที่ถูกดำเนินการทางวินัยได้

ปัญหาประการที่สี่ ปัญหาการพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 กรณีค่าขาดประโยชน์ ซึ่งผู้เสียหายเป็นผู้มีอาชีพซึ่งมีรายได้ไม่แน่นอน เช่น รับจ้างฟรีแลนซ์ ซึ่งต้องใช้ทักษะวิชาชีพขั้นสูง เช่น การออกแบบงานศิลปะ การเขียนโปรแกรมต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งอาชีพดังกล่าวเป็นอาชีพที่มีรายได้ไม่แน่นอน หรือกรณีที่ผู้เสียหายมีรายได้ที่แน่นอน และทั้งสองกรณีมีหลักฐานแสดงรายได้นั้นชัดเจน เช่น สลิปเงินเดือน Statement รายรับในบัญชี

เงินฝาก หลักฐานการขึ้นภาษีเงินได้ส่วนบุคคล เป็นต้น การพิจารณาค่าใช้จ่ายคาดประโชยณดังกล่าวกำหนดโดยใช้ อัตราค่าแรงขั้นต่ำเท่านั้น ซึ่งไม่อาจเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้จริงเพื่อให้กฎหมายบรรลุวัตถุประสงค์ได้

โดยกฎหมายทั้งสองดังกล่าวได้วางหลักเกณฑ์ มาตรการ ตลอดจนแนวปฏิบัติในการพิจารณาค่าใช้จ่าย สิ้นไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายดังกล่าวไว้ ซึ่งกรณีการพิจารณาค่าใช้จ่ายสิ้นไหมทดแทนที่คณะกรรมการ สอบสวนข้อเท็จจริงอาจพิจารณาใช้ดุลพินิจในการค่าใช้จ่ายให้ กรณีค่าคาดประโชยณ จำกัดดุลพินิจไว้เพียงกรณีที่มี รายได้ไม่แน่นอนไม่เกินวันละ 300 บาท หรือกรณีมีรายได้ที่แน่นอนไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท อันเป็นกรณีที่ ระเบียบกฎหมายบัญญัติจำกัดค่าสิ้นไหมทดแทนที่ผู้เสียหายพึงจะได้รับเพื่อการเยียวยาความเสียหายให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมให้มากที่สุด ซึ่งอาจกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม ของผู้เสียหายในระหว่างที่บาดเจ็บจนไม่ สามารถทำงานอย่างปกติได้ เช่น ผู้เสียหายอาจมีภาระหนี้ผ่อนบ้าน ผ่อนรถ บัตรเครดิตต่าง ๆ เป็นต้น ทำให้ ต้องผิณัดชำระหนี้ สร้างความไม่เป็นธรรมและกระทบต่อผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลภายนอก และเป็นประชาชน ในฐานะหน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะต้องคำนึงถึงประชาชนเป็นหลัก หลักเกณฑ์ ดังกล่าวจึงไม่มีอาจสร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชนได้

ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีมาตรการทางกฎหมายชัดเจน ครอบคลุมประเด็นปัญหาต่าง ๆ สร้างเป็นธรรมขึ้นทั้งต่อตัวเจ้าหน้าที่ และผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดนั้น ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมาย ดังนี้

1. ประเด็นปัญหาความหมายของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 ผู้ศึกษาเห็นว่าบทนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ที่ปรากฏตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่า ด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามข้อ 4 “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็น กรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ อันเป็นกรณีที่ ให้ความหมายของคำว่าเจ้าหน้าที่ครอบคลุมมากกว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ระเบียบดังกล่าวเป็นกฎหมายลำดับรอง ซึ่งตราขึ้นด้วยเหตุผลในการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ ไม่อาจนำมาบังคับได้หากส่วนหนึ่งส่วนใดขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่า

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 4 ในส่วนของบทนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ให้ครอบคลุมถึงลูกจ้างที่ลักษณะเป็นการจ้างเฉพาะคราวตามงาน , สัญญาจ้างทำของ หรือสัญญาประเภทอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกัน ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ดังเช่นเดียวกับข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง โดยพิจารณาตามเหตุผลและความจำเป็นการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ประกอบกับบริบทของกฎหมายในปัจจุบัน ดังนี้ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 4 ในส่วนบทนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่” จากเดิมซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด” แก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มข้อความ ดังต่อไปนี้ “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ”

2. ในประเด็นปัญหาการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก โดยบุคคลภายนอกมีส่วนในความผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นอกจากนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าแนวการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จะต้องตีความการบังคับใช้บทบัญญัติให้เป็นกรณีที่คุ้มครองเจ้าหน้าที่ให้มากที่สุด ทั้งในส่วนของการตีความคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนการพิจารณาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจะต้องเป็นธรรมและถูกต้องในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น การพิจารณาหักส่วนความรับผิดของผู้เสียหายที่มีส่วนในความผิดอยู่ด้วยจึงเป็นกรณีสำคัญที่ทำให้การกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนถูกต้องและเป็นธรรม ทั้งต่อตัวของเจ้าหน้าที่ และต่อตัวของผู้เสียหาย โดยผู้ศึกษาเห็นควรกำหนดให้แบ่งสัดส่วนความรับผิดออกเป็น ส่วน ๆ และพิจารณาตามหักส่วนความรับผิดตามแนวทางนั้น เพื่อให้ค่าสินไหมทดแทนมีความยุติธรรมมากที่สุด

โดยเสนอกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ ตลอดจนวางแนวปฏิบัติในการพิจารณาหักส่วนความรับผิดในการกำหนดค่าเสียหาย กรณีที่ผู้เสียหายมีส่วนในความผิดอยู่ด้วย โดยอ้างอิงจากแนวปฏิบัติตามการพิจารณาหักส่วนความรับผิดกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยเสนอให้มีการเพิ่มเติม มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้ “มาตรา 8 วรรคห้า ในกรณีที่ความรับผิดทางละเมิดเกิดขึ้นกับบุคคลภายนอก ให้หักส่วนแห่งความรับผิดของผู้เสียหายตามส่วนแห่งความรับผิดออกด้วย”

3. ในประเด็นปัญหาการพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่กรณีบุคคลภายนอกเป็นผู้เสียหายใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล พร้อมกับได้ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้ศึกษาเห็นว่ามีการเทียบตามหลักเกณฑ์ มาตรการ และแนวปฏิบัติซึ่งปรากฏตามกรณีที่ผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีต่อศาลในความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ 35 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่กำหนดว่า เมื่อบุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานของรัฐ เป็นคดีต่อศาลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบโดยไม่ชักช้าโดยไม่จำเป็นต้องรอคำพิพากษาอันเป็นที่สุดของศาล ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบขึ้นทำหน้าที่สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบแล้วเสนอต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งในระหว่างการ พิจารณาคดีของศาล เพื่อพิจารณาว่าความเสียหายที่บุคคลภายนอกกล่าวอ้างตามฟ้องนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ รวมทั้งรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องไว้ในเบื้องต้น ในกรณีที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่มิได้ทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะต้องเรียกเจ้าหน้าที่ผู้กระทำ ละเมิดผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดีตามความในข้อ 36 แต่หากเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นกรณี เกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องดำเนินการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นพ้นจากการ เป็นคู่ความในคดีหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นถูกฟ้องคดีไว้ก่อนแล้วตามความในข้อ 37 โดยในขั้นนี้ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบยังไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นที่ว่าเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดชอบหรือไม่ และจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินเท่าใด แต่สมควรรอผล การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดให้ได้ข้อยุติก่อน หากท้ายที่สุดต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ จะต้องผูกพันตามคำพิพากษาดังกล่าวและพิจารณาต่อไปว่า ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่ เพียงใด และจะต้องไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่หรือไม่ และไล่เบี้ยให้ชดใช้เพียงใดตามข้อ 38 โดยกรณีดังกล่าวอาจนำมาเทียบเคียงในฐานะบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งได้ แต่ก็ยากในการนำไปปฏิบัติเนื่องจากการเป็นกรับบบทบังคับใช้กฎหมายจากการตีความ

ผู้ศึกษาจึงเห็นควรวางหลักเกณฑ์ มาตรการ และแนวปฏิบัติที่ชัดเจนกรณีบุคคลภายนอกใช้สิทธิฟ้องศาล และได้ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 โดยเสนอให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 11 แห่ง

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เป็นวรรคที่สี่ “กรณีที่ผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องต่อศาล ให้ชะลอการพิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายออกไปก่อนจนกว่าคดีจะถึงที่สุด”

4. ในประเด็นปัญหาปัญหาการประเภและจำนวนค่าสินไหมทดแทนไม่ครอบคลุมเพียงพอ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดซึ่งเจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ โดยจะต้องพิจารณาใช้เยียวยาผู้เสียหายให้กับคืนสู่ฐานะเดิมให้มากที่สุด ทั้งกรณีของการเยียวยาของทรัพย์สิน ชีวิต และร่างกาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการพิจารณาใช้ค่าขาดประโยชน์ในการทำมาหาได้ในระหว่างที่เจ็บป่วย อันเป็นการเยียวยาความเสียหายในเบื้องต้นที่หน่วยงานของรัฐต้องเร่งรัดการพิจารณาให้เร็วที่สุด เนื่องจากหากปล่อยระยะเวลาให้นั้นเข้าไปความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจจะไม่สามารถเยียวยาและแก้ไขได้ การดำเนินการตาม ข้อ 8 ของประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวฯ กรณีที่ผู้เสียหายสามารถพิสูจน์ได้ว่าตนมีความสามารถในการทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่เจ็บป่วยคิดเป็นจำนวนเงินที่มากกว่าวันละ 300 บาท กรณีรายได้ไม่แน่นอน หรือมากกว่าเดือนละ 15,000 บาท มีขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการที่ยืดเยื้อออกไปจากเดิมอีก ซึ่งสร้างความไม่เป็นธรรมให้กับผู้เสียหาย ดังกล่าวที่ว่า ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือ ความอยุติธรรม

ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม การพิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีค่าขาดประโยชน์ในการทำมาหาได้ในระหว่างที่เจ็บป่วย ข้อ 4(2) ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดเชยค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2554 ดังนี้ แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 4 (2) ก จากเดิม “ (2) ค่าขาดประโยชน์ในการทำมาหาได้ในระหว่างเจ็บป่วย ก. กรณีที่ผู้เสียหายที่มีรายได้ไม่แน่นอนหรือไม่มีรายได้ประจำ หากระหว่างเจ็บป่วยต้องขาดประโยชน์ในการทำมาหาได้ไป ให้ชดเชยความเสียหายตามช่วงเวลาที่ผู้เสียหายไม่สามารถไปทำงานได้ โดยคำนวณตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ตามเขตจังหวัดซึ่งเป็น ภูมิลำเนาของผู้เสียหาย ณ วันที่ได้รับความเสียหาย ไม่เกินวันละ 300 บาท ตามจำนวนวันที่ แพทย์มีหนังสือรับรองให้หยุดรักษาตัว แต่ไม่เกิน 60 วัน ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย” แก้ไขเพิ่มเติมเป็น “ (2) ค่าขาดประโยชน์ในการทำมาหาได้ในระหว่างเจ็บป่วย ก. กรณีที่ผู้เสียหายที่มีรายได้ไม่แน่นอนหรือไม่มีรายได้ประจำ หากระหว่างเจ็บป่วยต้องขาด ประโยชน์ในการทำมาหาได้ไป ให้ชดเชยความเสียหายตามช่วงเวลาที่ผู้เสียหายไม่สามารถไปทำงานได้ โดยคำนวณตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ตามเขตจังหวัดซึ่งเป็น ภูมิลำเนาของผู้เสียหาย ณ วันที่ได้รับความเสียหาย ตามจำนวนวันที่ แพทย์มีหนังสือรับรองให้หยุดรักษาตัว แต่ไม่เกิน 60 วัน ต่อ

ผู้เสียหายหนึ่งราย เว้นแต่ผู้เสียหายจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีรายได้มากกว่าค่าแรงขั้นต่ำ” และแก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 4 (2) ข จากเดิม “ (2) ค่าขาดประโยชน์ที่ตามมาได้ในระหว่างเจ็บป่วย ข. กรณีผู้เสียหายที่มีรายได้ประจำ หากระหว่างเจ็บป่วยไม่สามารถไปทำงานได้และไม่ได้ รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากนายจ้าง ให้ชดใช้ความเสียหายตามช่วงเวลาที่ผู้เสียหายไม่สามารถไปทำงานได้ โดยคำนวณตามอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนที่นายจ้างหรือหน่วยงานต้นสังกัดจ่ายให้ ณ วันที่ได้รับความเสียหาย ไม่เกินเดือนละ ๑5,000 บาท ตามจำนวนวันที่แพทย์รับรองให้หยุดรักษาตัว แต่ไม่เกิน 2 เดือน ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย” แก้ไขเพิ่มเติมเป็น “(2) ค่าขาดประโยชน์ที่ตามมาได้ในระหว่างเจ็บป่วย ข. กรณีผู้เสียหายที่มีรายได้ประจำ หากระหว่างเจ็บป่วยไม่สามารถไปทำงานได้และไม่ได้ รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากนายจ้าง ให้ชดใช้ความเสียหายตามช่วงเวลาที่ผู้เสียหายไม่สามารถไปทำงานได้ โดยคำนวณตามอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนที่นายจ้างหรือหน่วยงานต้นสังกัดจ่ายให้ ณ วันที่ได้รับความเสียหาย ตามจำนวนวันที่แพทย์รับรองให้หยุดรักษาตัว แต่ไม่เกิน 2 เดือน ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย”

เอกสารอ้างอิง

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ :

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ไพโรจน์ อารักษ์ยา. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม 2562

ชุนันท์ ชื่นอยู่. “ปัญหากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานจ้างเหมาบริการขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น.” บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ณัฐกฤษ มุสิกะโสภณ. “การแบ่งส่วนความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงาน

รัฐ.” สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง.

กรุงเทพฯ : วิญญูชน 2562

สมาวิทย์ สุพรรณไพ. “การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ให้ชอบด้วยกฎหมาย.”

สำนักกฎหมาย กระทรวงมหาดไทย

สุจิน ชื้อสุวรรณ. (2532). ความรับผิดชอบทางละเมิดของข้าราชการ. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต.

นิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.