

ปัญหาในการวินิจฉัยของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ กรณี เหตุอันควรเชื่อว่า ความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่¹

มัชฌิมา ช่วยปู้²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาในการวินิจฉัยของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ กรณี เหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539³ ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ข้อ 8 วรรคหนึ่ง⁴ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี กฎหมายในการวินิจฉัยของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ กรณี เหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ เพื่อศึกษาปัญหาในการวินิจฉัยของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ กรณี เหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ และเพื่อหาข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาในการวินิจฉัยของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ กรณี เหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ซึ่งปัจจุบัน “เหตุอันควรเชื่อ” ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ข้อ 8 กำหนดว่า.. เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้าเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ ซึ่งการใช้อำนาจในลักษณะนี้ เป็นการใช้ “อำนาจดุลพินิจ” ของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีทางเลือกในการตัดสินใจกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด เพื่อปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องเหมาะสมกับข้อเท็จจริงเพื่อบรรลุเจตนารมณ์ตามกฎหมาย โดยการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเป็นไปอย่างอิสระปราศจากการ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาในการวินิจฉัยของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ กรณี เหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปริดา โขติมานนท์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชมพูนุท สถิติเสมากุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดอำนาจเจริญ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ข้อ 8 วรรคหนึ่ง

แทรกแซงใดๆ จึงมีปัญหาว่าการใช้อำนาจดังกล่าวก็อาจเกิดการใช้อำนาจดุลพินิจตามอำเภอใจ หรือใช้ดุลพินิจ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ และหากเกิดกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐยังมีข้อสงสัยใน เหตุอันควรเชื่อ ว่า ความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ จะต้องดำเนินการอย่างไร ซึ่งตามระเบียบ ดังกล่าวยังมีได้บัญญัติกำหนดถึงวิธีการ หรือกระบวนการในการดำเนินการไว้ จึงจำเป็นต้องมีการบัญญัติ หลักการหรือแนวทางในการสั่งวินิจฉัยเพื่อควบคุมการใช้อำนาจในกรณีที่ประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ หน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครอง หรือใช้อำนาจทางปกครอง โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติตามหน้าที่ แล้วเกิดความเสียหาย

เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหาในการวินิจฉัยของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ กรณี เหตุอันควรเชื่อว่าการเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ ดังนี้

ประการแรกคือ ปัญหาความน่าเชื่อถือในการใช้อำนาจวินิจฉัยของหัวหน้าหน่วยงาน ว่า “เหตุอันควร เชื่อ” ว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่เกิดความยุติธรรมแล้วหรือไม่ เมื่อการวินิจฉัยชี้ขาดของ คำว่า “เหตุอันควรเชื่อ” ของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ซึ่งความเสียหายนั้น มักปรากฏเป็นหนังสือราชการมายัง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ แต่ในกรณีที่หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐยังไม่สามารถวินิจฉัยได้ด้วยประการต่าง ๆ เช่น หลักฐานไม่เพียงพอ และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐยังไม่สามารถวินิจฉัยได้จะต้องดำเนินการอย่างไร เป็น ประเด็นปัญหาเรื่องไม่มีกระบวนการนิยามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ว่าด้วยการพิจารณา “เหตุอันควรเชื่อ” ของหัวหน้าหน่วยงานของ รัฐเพื่อเป็นการดำรงความยุติธรรม หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่สอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงในเบื้องต้น ว่าความเสียหายเกิดจากสาเหตุใด หากพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าการเสียหายเกิดจากการกระทำ ของเจ้าหน้าที่ก็ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด ตามข้อ 8 วรรคหนึ่ง ของระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁵ แต่ถ้า เห็นว่า ไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าการเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ก็ให้รายงานไปให้ปลัดกระทรวง หรือผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการตามข้อ 12⁶ ของระเบียบดังกล่าว ดังนั้น กรณีนี้ “เหตุอันควรเชื่อ” ไม่มีความหมาย แตกต่างจากความหมายโดยทั่วไป ให้พิจารณาจากมาตรฐานวิญญูชนผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐโดย พิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป”

⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ข้อ 8 วรรคหนึ่ง

⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ข้อ 12

ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า ข้อ 8 วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณี “เหตุอันควรเชื่อ” ไม่ได้กำหนดค่านิยามนี้เอาไว้และไม่ระบุว่าหากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องการรายละเอียดในการวินิจฉัยเพิ่มเติมต้องทำอะไร ก่อนจะตัดสินใจว่า เป็นเหตุอันควรเชื่อหรือไม่ นอกจากนี้คำอธิบายความหมายของคำว่า “เหตุอันควรเชื่อ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายถึง สิ่งหรือเรื่องที่ทำให้เกิดผลกำมูล เป็นเรื่องที่ชอบถูกต้องและมั่นใจ ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจต้องการผู้เชี่ยวชาญ แหล่งข้อมูล เพื่อพิจารณาเหตุอย่างรอบด้าน⁷ เรื่องปัญหาความน่าเชื่อถือในการใช้อำนาจวินิจฉัยของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐว่ามีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ จึงจำเป็นต้องระบุหลักที่ชัดเจน เพื่อให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนำมาพิจารณา หรือมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับ “เหตุอันควรเชื่อ” ก่อนหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการออกคำสั่งวินิจฉัย เพื่อช่วยให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจวินิจฉัยที่ถูกต้องบนหลักการใช้ดุลพินิจภายใต้หลักนิติรัฐ เกิดความเป็นกลาง โปร่งใส และเป็นธรรม ว่า “เหตุอันควรเชื่อ” ว่าความเสียหายนั้น เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือไม่ เป็นการเริ่มต้นกระบวนการของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐก่อนที่จะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตามข้อ 8 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาด้านกระบวนการใช้ดุลพินิจของหัวหน้าหน่วยงาน ซึ่งตามบันทึกเรื่องการบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกาเลขตอบข้อหารือของกระทรวงการคลัง ตามหนังสือสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/186 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2541 สรุปความได้ว่า คำว่า เหตุอันควรเชื่อ ที่กำหนดในข้อ 8 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่มีความหมายแตกต่างจากความหมายทั่วไป ฉะนั้น เหตุอันควรเชื่อจึงต้องพิจารณาจากมาตรฐานวิญญูชนผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นเกณฑ์⁸ ดังนั้น หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้รับเรื่องเหตุการณ์ หรือรายงานความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว กรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐยังไม่มีข้อมูล พยานหลักฐานยังไม่เพียงพอทำให้ไม่สามารถทำการวินิจฉัยว่า มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการและมีบรรทัดฐานอย่างไร จากการวิเคราะห์พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง กฎหมายฉบับนี้เกิดขึ้นจากแนวคิดที่ว่ารัฐควรรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้ประชาชนสามารถได้รับการเยียวยาความเสียหายได้

⁷ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

⁸ หนังสือสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/186 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2541

อย่างเหมาะสม โดยไม่ต้องเผชิญกับความยุ่งยากในการเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่แต่ละบุคคลโดยตรง การวิเคราะห์การใช้ดุลพินิจ การละเมิด และเหตุอันควรเชื่อ ในเชิงกฎหมายสามารถพิจารณาในหลายมิติ โดยเฉพาะในบริบทของกฎหมายมหาชน กฎหมายอาญา และกฎหมายแพ่ง ซึ่งสามารถแยกประเด็นวิเคราะห์ได้ ดังนี้

การใช้ดุลพินิจ คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่มีอำนาจทางกฎหมายสามารถตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยไม่มีกฎหมายตายตัว แต่ต้องใช้เหตุผลและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเป็นแนวทางโดยหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจที่ถูกต้องต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ไม่อาจใช้อำนาจตามอำเภอใจ ต้องมีเหตุผลรองรับ พิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องอย่างสมเหตุสมผล ต้องไม่เลือกปฏิบัติ ปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเสมอภาค ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม เช่น ต้องเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

การละเมิดในทางกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ละเมิด หมายถึง การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย มีองค์ประกอบของละเมิด คือ การกระทำ (Act) มีการกระทำของผู้ก่อให้เกิดละเมิด การกระทำต้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อกฎหมายหรือหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ ก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น ความเสียหายต่อทรัพย์สิน ชื่อเสียง หรือร่างกาย มีเหตุสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับความเสียหาย ต้องพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา

“เหตุอันควรเชื่อ” มักใช้ในกฎหมายอาญาและกฎหมายปกครอง หมายถึง ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่ทำให้บุคคลที่มีอำนาจหน้าที่สามารถเชื่อได้อย่างสมเหตุสมผลว่ามีการกระทำผิดเกิดขึ้น หากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ป.วิ.อาญา) มาตรา 78 ว่าด้วยการออกหมายจับ เจ้าพนักงานต้องมี เหตุอันควรเชื่อ ว่าผู้ต้องหากระทำความผิด⁹ มาตรา 92 ว่าด้วยการจับกุมโดยประชาชนต้องมี เหตุอันควรเชื่อ ว่าผู้ถูกจับเป็นผู้กระทำความผิด¹⁰

ใช้อำนาจทางปกครองต้องมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะสามารถกระทำใ้ภายใต้กฎหมาย เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต กฎหมายแพ่งและพาณิชย์การอ้างสิทธิเรียกร้องในสัญญาต้องมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะสัญญามีผลบังคับใช้ หากทำการวิเคราะห์ร่วมกันการใช้ดุลพินิจ ต้องอยู่ภายใต้ เหตุอันควรเชื่อ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจดุลพินิจไม่ได้หากไม่มีเหตุอันควรเชื่อรองรับ เช่น การออกหมายจับ ต้องพิจารณาหลักฐานที่เพียงพอ ไม่ใช่ดุลพินิจโดยลำพัง

การใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบอาจเป็นการละเมิด หากเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจดุลพินิจโดยไม่มีเหตุอันควรเชื่อ อาจเข้าข่ายละเมิด เช่น ออกหมายจับโดยไม่มีหลักฐานที่สมเหตุสมผลใช้อำนาจปิดกั้นความยุติธรรม การตีความ

⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 78

¹⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 92

"เหตุอันควรเชื่อ" ต้องอิงหลักกฎหมายและข้อเท็จจริงศาลจะพิจารณาเหตุอันควรเชื่อตามพยานหลักฐานที่ปรากฏ และหากไม่มีน้ำหนักเพียงพออาจถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน

จากการวิเคราะห์ที่ผู้ศึกษาเห็นว่า การใช้ดุลพินิจต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและเหตุผลที่สมควร การละเมิดเกิดขึ้นเมื่อมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหาย “เหตุอันควรเชื่อ” จึงเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการใช้อำนาจดุลพินิจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ หากไม่มีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพียงพอ การใช้ดุลพินิจวินิจฉัยของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ โดยขาดข้อเท็จจริงที่เพียงพอหรือไม่มีข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุเป็นผลในการปรับเข้ากับข้อกฎหมายอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิของผู้ได้รับคำสั่งของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ดังนั้น ควรระบุดัชนี กรณี ยังไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอ ว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจ ที่สามารถอ้างเหตุอันควรเชื่อได้อย่างมีเหตุผลที่สมควร โดยบัญญัติ เพิ่มเติมในข้อ 8 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยจะมอบหมายเจ้าหน้าที่ หรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง เพื่อดำเนินการสืบสวน สอบสวน พิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือไม่ เพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐว่ามีเหตุอันควรเชื่อ ว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

ปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหาด้านผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำให้เกิดความเสียหาย และบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหาย ว่าได้รับความเป็นธรรมจากการวินิจฉัยชี้ขาดของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่เพียงผู้เดียวแล้วหรือไม่ อย่างไร และการสั่งนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่ ผู้ศึกษาเห็นว่า การวินิจฉัยชี้ขาดของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ในการสั่งการว่า มี “เหตุอันควรเชื่อ” และหรือเห็นว่า “ไม่มีเหตุอันควรเชื่อ” ว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ นั้น เป็นกระบวนการพิจารณา ก่อนการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 วรรค 3 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ว่าการพิจารณาทางปกครอง การเตรียมการและดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง¹¹ นอกจากนี้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยตรง กฎหมายฉบับนี้เกิดขึ้นจากแนวคิดที่ว่ารัฐควรรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้ประชาชนสามารถได้รับการเยียวยาความเสียหายได้อย่างเหมาะสม โดยไม่ต้องเผชิญกับความยุ่งยากในการเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่แต่ละบุคคล

¹¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรค 3

โดยหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของรัฐกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดขณะปฏิบัติหน้าที่ โดยถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำของรัฐเองหลักนี้ช่วยลดภาระของประชาชนในการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่เป็นรายบุคคล ทำให้สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐโดยตรง การพิจารณาว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบเจ้าหน้าที่หรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำในขอบเขตของอำนาจหน้าที่หรือไม่ ขอบเขตของความรับผิดชอบการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยเจตนา ทุจริต หรือจงใจให้เกิดความเสียหาย เจ้าหน้าที่อาจต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวขอบเขตของความรับผิดชอบของรัฐไม่ครอบคลุมถึงการกระทำที่เกิดจากการละเมิดโดยจงใจ ซึ่งรวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อหาประโยชน์ส่วนตน ตัวอย่างกรณีที่รัฐไม่ต้องรับผิดชอบ ได้แก่ การใช้อำนาจโดยมิชอบ เช่น การทุจริตคอร์รัปชัน หรือการใช้อำนาจในทางมิชอบโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมายรองรับ

แนวทางการชดเชยความเสียหายผู้เสียหายสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐโดยตรง ทำให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายมากขึ้นแนวทางการชดเชยความเสียหายอาจรวมถึงค่ารักษาพยาบาล ค่าทรัพย์สินเสียหาย และค่าทดแทนสำหรับผลกระทบที่เกิดขึ้น การชดเชยความเสียหายต้องพิจารณาถึงขนาดและลักษณะของความเสียหาย รวมถึงความสมเหตุสมผลของจำนวนเงินที่ร้องขอ

อำนาจของศาลปกครองกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ศาลปกครองมีหน้าที่พิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการกระทำที่อยู่ในขอบเขตของอำนาจหน้าที่หรือไม่ และรัฐควรรับผิดชอบเจ้าหน้าที่หรือไม่ ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้รัฐชดเชยค่าเสียหายแก่ประชาชน และอาจพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในบางกรณี

ปัญหาด้านผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำให้เกิดความเสียหายและ บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหาย ผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำให้เกิดความเสียหาย เจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำให้เกิดความเสียหายอาจเผชิญกับการดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางวินัย หากพบว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดอาจถูกเรียกชดเชยค่าเสียหายคืนจากรัฐ และต้องถูกดำเนินการทางวินัยควบคู่ไปด้วย ซึ่งอาจถูกลงโทษทางวินัยโดยการภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน หากเป็นการดำเนินการทางวินัยที่ไม่ร้ายแรง และหรือหากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือทุจริต อาจส่งผลกระทบต่อต้องถูกสั่งปลดออกหรือไล่ออกในกรณีที่เป็นการละเมิดร้ายแรงและดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และยังมีความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีอาญาหากการกระทำละเมิดนั้นเข้าข่ายความผิดอาญา

ผลกระทบต่อบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหาย บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายอาจต้องใช้เวลานานในการดำเนินคดีเพื่อให้ได้รับการชดเชยจากรัฐ ในบางกรณีอาจได้รับค่าชดเชยไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจได้รับผลกระทบทางจิตใจและสังคม และหรือหากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายก็อาจไม่ได้

รับการเยียวยาใด ๆ เลยโดยเฉพาะในกรณีที่เป็นผู้เสียหายจากการใช้อำนาจโดยมิชอบ จากการใช้อำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ใน “เหตุอันควรเชื่อ” ที่กำหนดตามข้อ 8 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่งผลกระทบไปยังเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำให้เกิดความเสียหาย และบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหาย ที่อาจไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการวินิจฉัยชี้ขาดของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งการสั่งนั้นอาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

ผู้ศึกษาเห็นว่าเพื่อให้กระบวนการพิจารณาก่อนการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 วรรค 3 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ว่าการพิจารณาทางปกครอง การเตรียมการและดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง เกิดความถูกต้องและยุติธรรม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกลับไปให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐใน “เหตุอันควรเชื่อ” เป็นลำดับต้น ซึ่งต้องมีบรรทัดฐานที่เหมาะสม ชัดเจนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

ดังนั้นแล้ว หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้รับเรื่องเหตุการณ์การกระทำละเมิดขึ้นแล้ว กรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐยังไม่มีมูลเพียงพอที่จะวินิจฉัยเรื่องกรณี มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือไม่ จึงยังคงเป็นประเด็นปัญหาการวิจัยที่วิเคราะห์มาทั้ง 3 ปัญหาข้างต้นแล้ว ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความน่าเชื่อถือในการใช้อำนาจวินิจฉัยของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ว่า “เหตุอันควรเชื่อ” ว่าความเสียหายทางละเมิดเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่เกิดความยุติธรรมแล้วหรือไม่ , ปัญหาการใช้อำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ กรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐยังไม่มีข้อมูล หลักฐานเพียงพอทำให้ไม่สามารถทำการวินิจฉัยว่า มี “เหตุอันควรเชื่อ” ว่าความเสียหายทางละเมิดเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการอย่างไร และปัญหาสุดท้าย ปัญหาด้านผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำให้เกิดความเสียหายและบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายว่าได้รับความเป็นธรรมจากการวินิจฉัยชี้ขาดของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่เพียงผู้เดียวแล้วหรือไม่ นั้น เป็นประเด็นปัญหาเรื่อง การสั่งการตาม “เหตุอันควรเชื่อ” ตามข้อ 8 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งสิ้น ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าควรต้องมีการระบุเพิ่มเติม กรณี ยังไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอ หรือยังไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าการเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ โดยแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 8 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากเดิม

ข้อ 8 วรรคหนึ่ง เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าการเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของ

รัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดชั้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

แก้ไขเพิ่มเติมเป็น

ข้อ 8 วรรคหนึ่ง “เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดชั้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ เมื่อมีกรณีสงสัยว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือไม่ โดยยังไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอ ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นรับดำเนินการสืบสวน สอบสวน โดยจะมอบหมายเจ้าหน้าที่ หรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง เพื่อพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือไม่ หากไม่มีให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐสั่งยุติเรื่องและดำเนินการตามข้อ 12

เอกสารอ้างอิง

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/186 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2541.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554.

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559.