

**ปัญหาการตีความและการบังคับใช้ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 : ศึกษากรณีการฟ้องและการใช้สิทธิไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่
ให้ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่¹**

ธวัชณี พลยมมา²

ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่และมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล ศาลจะนำหลักกฎหมายว่าด้วยการละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพราะงานที่เจ้าหน้าที่กระทำกันไปเพื่อประโยชน์ของรัฐ แต่กลับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดเป็นส่วนตัวเสมอ แม้จะได้กระทำโดยผิดพลาดหรือประมาทเลินเล่อเพียงเล็กน้อย อีกทั้งเงินเดือนที่ได้รับก็ไม่อาจเทียบสัดส่วนกับความรับผิดได้จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งจะไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากแต่จะต้องรับผิดเมื่อได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ก็เพื่อต้องการที่จะให้รัฐเข้าไปปรับผลที่เกิดขึ้นแทนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ประกอบกับการกิจต่าง ๆ ของรัฐ ย่อมดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลภายนอก โดยหลักถือเป็นการกระทำของรัฐอยู่แล้ว รัฐจึงต้องรับผิดในผลที่เกิดขึ้นเหมือนการกระทำของตนเอง

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการตีความและการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 : ศึกษากรณีการฟ้องและการใช้สิทธิไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ให้ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฐาตุรศิริยุทธวัฒนา และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สถิต สิริพิทุร

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการฟ้องและการใช้สิทธิไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ให้ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ พบว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังมีปัญหาในการตีความและการบังคับใช้ดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาการฟ้องเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดจากการกระทำการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ บทบัญญัติในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเจตนารมณ์มุ่งคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะต้องมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย จึงให้สิทธิผู้เสียหายฟ้องกระทรวงการคลังได้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเป็นเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด³ แต่กรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความหมายของคำว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดแตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะการกำหนดหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิด กรณีเจ้าหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและหน่วยธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนผู้ได้รับความเสียหายขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งการพิจารณาปัญหาเรื่องนี้ในระบบกฎหมายเยอรมันจะพิจารณาโดยอาศัยหลักการที่ว่า เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นได้รับการแต่งตั้งและมอบหมายโดยนิติบุคคลมหาชนใด ก็ให้นิติบุคคลมหาชนนั้นเป็นผู้ต้องรับผิด โดยมีพิกัดคำนึงว่างานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นปฏิบัติจะเป็นงานที่แท้จริงและเป็นภารกิจของนิติบุคคลมหาชนผู้แต่งตั้งและมอบหมายงานให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดหรือไม่ ซึ่งเรียกหลักการดังกล่าวว่า ทฤษฎีการมอบอำนาจหน้าที่ (Anvertrauen-order)⁴ แต่หากพิจารณาในแง่โครงสร้างความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายไทย นักกฎหมายไทยยอมรับให้หน่วยงานหรือองค์กรที่ดำเนินการกิจการที่รัฐจัดตั้งขึ้น อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด เป็นนิติบุคคล ซึ่งในทางกฎหมายเรียกว่า “องค์กรของรัฐ” และเมื่อองค์กรของรัฐดังกล่าวเป็นนิติบุคคล จึงเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย สามารถฟ้องและถูกฟ้องเป็นคดี

³ กิตติรักษ์ ทัพโพ, ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องเจ้าหน้าที่ซึ่งดใช้คำสันนิษฐานแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 100-102.

⁴ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 39.

ต่อศาลได้ แต่องค์กรของรัฐดังกล่าวยังคงเป็นหน่วยที่มีลักษณะเป็นนามธรรม ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงมีความจำเป็นต้องให้บุคคลธรรมดาเข้าไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยนั้น หรือในองค์กรย่อยภายในหน่วยนั้น บุคคลธรรมดาที่เข้าไปปฏิบัติภารกิจขององค์กรต่างๆ ได้แก่ ปลัดกระทรวง อธิบดีกรม เป็นต้น เรียกว่า “องค์กรเจ้าหน้าที่”⁵ ซึ่งการพิจารณากำหนดหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิด กรณีเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดกระทำละเมิดนั้น ควรพิจารณาโดยใช้หลักภาระหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีภารกิจ จึงจะสมเหตุสมผลมากกว่าการพิจารณาโดยใช้หลักการสังกัดหรือไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐของเจ้าหน้าที่ อีกทั้งการให้กระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดนั้น หากพิจารณาในแง่ของการตีความตามตัวบทอย่างเคร่งครัดแล้ว ก็จะได้เห็นได้ว่ามิได้เป็นการถูกต้องแต่ประการใด แต่ควรจะต้องพิจารณาในแง่ของเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย ภารกิจขององค์กร และโครงสร้างความรับผิดชอบของรัฐประกอบกัน ด้วยเหตุนี้เอง จึงควรจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ให้ครอบคลุมถึงหน่วยงานของรัฐประเภทองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและหน่วยธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับความสามารถในการต่อสู้คดี หากกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ ปัญหานี้เป็นการพิจารณาสืบเนื่องต่อจากปัญหาประการแรก ซึ่งพบว่า กรณีดังกล่าวมีปัญหาในแง่การดำเนินกระบวนการพิจารณาดีของศาลปกครอง กล่าวคือ การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง ใช้วิธีพิจารณาโดยระบบไต่สวน อยู่บนหลักการรับฟังความทุกฝ่ายเพื่อให้ศาลได้มีข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนในการพิจารณาพิพากษาคดี การได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนจากคู่กรณีจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล การให้กระทรวงการคลังซึ่งมีภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดินเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้นย่อมทำให้กระทรวงการคลังไม่สามารถทำคำให้การหรือคำให้การต่อศาลได้ด้วยตนเอง ต้องอาศัยข้อเท็จจริงจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงจะได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนและเป็นประโยชน์

⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์, หน่วยงานของรัฐที่มีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชนและหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549, หน้า 26-28).

⁶ วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, วารสารนิติศาสตร์ 28, 2 (มิถุนายน 2541).

ต่อการพิจารณาของศาล ย่อมทำให้ศาลไม่อาจได้รับข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วน ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์และยังเป็นการสร้างภาระงานให้กระทรวงการคลัง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการอำนวยความสะดวกของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีด้วย แม้มาตรา 5 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ซึ่งเป็นเพียงการบัญญัติไว้เป็นข้อยกเว้นของหลักการ ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการใน การปฏิบัติ แต่จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในประการแรก เกี่ยวกับการกำหนดนิยามความหมายของหน่วยงานของรัฐ กรณีหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดหากเจ้าหน้าที่ที่ไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ ควรจะพิจารณาโดยใช้หลักภาระหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่

ประกอบกับเมื่อพิจารณาความหมายที่แท้จริงของคำว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดที่กระทรวงการคลังควรเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แล้ว พบว่า ดังกล่าว คือ เจ้าหน้าที่ในกลุ่มดังกล่าว คือ คณะรัฐมนตรี โดยปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลภายนอกราชการเป็นกรรมการสำคัญๆ ในรัฐบาลหรือได้รับแต่งตั้งให้ไปประชุมหรือไปร่วมพิจารณากิจการระหว่างประเทศ โดยไม่ได้ระบุว่าให้สังกัดกระทรวงใด เอกชนที่ได้รับแต่งตั้งนั้น จะต้องถือว่าไปปฏิบัติราชการในกรรมการดังกล่าวโดยไม่มีหน่วยราชการที่สังกัด⁷ หากกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกระหว่างปฏิบัติหน้าที่ เช่นนี้กระทรวงการคลังควรเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมิใช่หน่วยงานของรัฐและมิได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด จากเหตุผลดังกล่าวจึงควรจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้ครอบคลุมถึงการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกลุ่มดังกล่าวดังที่ได้ยกตัวอย่างไว้แล้ว

ประการที่สาม ปัญหากรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยทุจริต กล่าวคือ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้แยกการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกเป็น 2 ประเภท คือ การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ประเภทหนึ่ง และการกระทำละเมิดที่มีใช้

⁷ ชูชาติ อัสวโรจน์, คำอธิบายหลักกฎหมายพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555.

การปฏิบัติหน้าที่อีกประเภทหนึ่ง ซึ่งอาจทำให้เกิดข้อสงสัยประการหนึ่งว่า การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยทุจริตนั้นเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ซึ่งแม้ว่าในทางวิชาการจะมีความเห็นว่า การกระทำละเมิดโดยทุจริตมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เมื่อพิจารณาคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด พบว่า คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดยังไม่เป็นไปในทางเดียวกัน อย่างไรก็ตาม หากมองว่า การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยทุจริตเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ถ้าเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก แม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบผู้เสียหายตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ตาม แต่สุดท้ายแล้วหน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวได้ ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า การกระทำละเมิดโดยทุจริตนั้นเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วยแล้ว ต้องมีการหักส่วนแห่งความรับผิดของหน่วยงานของรัฐออกจากความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตนั้นด้วย ซึ่งแม้ว่าความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยทุจริตจะเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐจนเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตได้ก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ก็ได้กระทำโดยเจตนาทุจริตอันเป็นเจตนาโดยแท้ของผู้กระทำละเมิดนั้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ควรจะต้องรับผิดชอบส่วนตัว และไม่สมควรที่หน่วยงานของรัฐจะต้องหักส่วนความรับผิดของรัฐออกและให้เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตนั้นรับผิดชอบเพียงบางส่วน ทั้งที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้ก่อความเสียหายทั้งหมด

จากการศึกษาหลักความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่ใช้ระบบความผิดสองฐาน ซึ่งมีทั้งฐานความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ (Personal Fault) และฐานความผิดของหน่วยงานของรัฐ (Service Fault)⁸ ต่างจากระบบกฎหมายไทยที่ใช้ระบบความผิดความผิดของเจ้าหน้าที่เพียงฐานเดียว กล่าวคือ พิจารณาแต่เพียงว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เท่านั้น โดยไม่มีการพิจารณาถึงความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นความรับผิดร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่มีความผิดส่วนตัว แต่อย่างไร⁹ จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงควรแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายกับ

⁸ ชยยุทธ อนุกุล, แนวทางการแบ่งเขตอำนาจระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม กรณีละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง (ศึกษากรณีของฝรั่งเศส), หนังสือรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 กฎหมายปกครอง ภาควิชาบัญญัติ, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 141

⁹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการวิจัย เรื่อง การสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ เจ.ปรี้น, 2545), หน้า.3-25.

เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดโดยทุจริตโดยเฉพาะ โดยบัญญัติให้ชัดเจนว่าการหักส่วนแห่งความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ องค์ประกอบ หรือมีเงื่อนไข อย่างไร

ประการสุดท้าย ปัญหาการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในการไล่เบี้ยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยทุจริต โดยมุ่งศึกษากรณีกระทำละเมิดโดยทุจริตเกี่ยวกับงานทางด้านการเงินหรือทรัพย์สินต่างๆ กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตทำให้เกิดความเสียหายไม่ว่าจะเป็นความเสียหายต่อบุคคลภายนอก หรือเป็นความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ จะต้องดำเนินการสอบสวนหาผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งกระทรวงการคลังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องสอบสวนเจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตและต้องดำเนินการสอบสวนผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตนั้นด้วยเสมอ หากผลการสอบสวนปรากฏว่า ผู้บังคับบัญชามีความบกพร่องมิได้ควบคุมหรือกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำทุจริตอันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการทุจริตได้โดยง่าย ถือว่า ผู้บังคับบัญชากระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยหรือมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้บังคับบัญชาได้ ตามมาตรา 8 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹⁰ แต่ปัญหาที่น่าพิจารณา คือ การกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำทุจริตรับผิดชอบจะต้องคิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงใด นั้น ในทางปฏิบัติ กระทรวงการคลังได้กำหนดแนวทางไว้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว.66 ลงวันที่ 25 กันยายน 2550 เรื่อง แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในกรณีความเสียหายมีสาเหตุมาจากการทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สิน ว่า หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตนั้นรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย และยังมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้บังคับบัญชารับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหายได้อีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งเป็นการกำหนดให้ผู้บังคับบัญชารับผิดชอบส่วนที่ตนจะต้องรับผิดชอบ หรือเป็นการรับผิดชอบแทนลูกหนึ่คนอื่น ซึ่งเป็นการวางแนวปฏิบัติที่ขัดต่อมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และมุ่งหมายที่จะได้รับการคิดใช้ค่าสินไหมทดแทนครบถ้วนเต็มจำนวน ซึ่งคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐมากกว่าการพิจารณาถึงความเหมาะสมและเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงควรพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เสียใหม่เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรม ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

¹⁰ กรมบัญชีกลาง, คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ (ฉบับสมบูรณ์), (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2556), หน้า 135.

จากการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ปัญหาการตีความและการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ย พ.ศ. 2539 : ศึกษากรณีการฟ้องและการใช้สิทธิไต่เบี่ยเจ้าหน้าที่ให้ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ศึกษาพบว่าแนวทางที่จะนำไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ย พ.ศ. 2539 รวมทั้งกฎกระทรวงหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

1) ควรแก้ไขมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ย พ.ศ. 2539 จากที่บัญญัติว่า

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

เป็นบัญญัติว่า

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย”

2) ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ย พ.ศ. 2539 จากที่บัญญัติว่า “ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง” เป็นบัญญัติว่า

“ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ให้สำนักงานซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่งในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐแห่งใดโดยเฉพาะให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ”

3) ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ย พ.ศ. 2539 โดยเสนอเพิ่มเติมมาตรา 8/1 ให้มีบทบัญญัติดังนี้

มาตรา 8/1 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยการทุจริตมิให้นำบทบัญญัติในมาตรา 8 และบทบัญญัติอื่นใดที่เป็นการใช้สิทธิประโยชน์ มาใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น”

นอกจากการแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว ยังควรมีกฎกระทรวงหรือระเบียบว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณากรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยทุจริตเป็นการเฉพาะ โดยกฎกระทรวงหรือระเบียบดังกล่าว จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ องค์ประกอบ หรือมีเงื่อนไขเกี่ยวกับการพิจารณากรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยทุจริต โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ ต้องไม่คุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตให้ได้รับการหักส่วนแห่งความรับผิดของหน่วยงานของรัฐหรือได้รับสิทธิประโยชน์ใด ๆ และควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนเต็มจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น

4) ควรมีการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้มีความเข้าใจในหลักการและขั้นตอนของกฎหมาย

5) ควรแก้ไขเพิ่มเติมแนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว.66 ลงวันที่ 25 กันยายน 2550 ให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้บังคับบัญชา โดยไม่ควรกำหนดสัดส่วนความรับผิดในส่วนของผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ให้มีความรับผิดรวมกันแล้ว เต็มจำนวนความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐได้รับ

7) ควรกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด แยกออกจากบทบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติในขั้นตอนของฝ่ายบริหารหรือในขั้นตอนการฟ้องคดี เพื่อให้เกิดความชัดเจนขึ้น

บรรณานุกรม

หนังสือ

ชาญชัย แสวงศักดิ์. หน่วยงานของรัฐที่มีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชนและหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

ชูชาติ อัสวโรจน์. คำอธิบายหลักกฎหมายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555.

รายงานการวิจัย

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการวิจัย เรื่อง การ
สร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ (Accountability System in Thai
Public Service), กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ เจ.ปริน. 2545.

วิทยานิพนธ์

กิตติรักษ์ ทัพใหญ่, “ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องเจ้าหน้าที่ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตาม
กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์
มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

บทความในวารสารกฎหมาย

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.” วารสารนิติศาสตร์ 28,
2 (มิถุนายน 2541)

ขงยุทธ อนุกุล, “แนวทางการแบ่งเขตอำนาจระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมกรณีคดีละเมิด
และความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง (ศึกษากรณีของฝรั่งเศส).”ในหนังสือรวม
บทความทางวิชาการ เล่ม 2 กฎหมายปกครอง ภาควิธีบัญญัติ. จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาล
ปกครอง. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2548) : 137-146.

คู่มือการปฏิบัติงาน

กรมบัญชีกลาง. คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับสมบูรณ์),
(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2556), หน้า 135.