

ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹

กุลรดา ยังประดิษฐ์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย ประวัติ แนวคิด ทฤษฎี หลักการ เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจถึงแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบในการฟ้องคดี มาตรการบังคับทางปกครอง กรณีคำสั่งทางปกครองกำหนด ให้ชำระเงิน รวมถึงการเรียกดอกเบี้ยสำหรับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด โดยอ้างอิงจากแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการได้ เมื่อเกิดความเสียหายและความเสียหายดังกล่าวเป็นความเสียหายของทางราชการ จะเป็นกรณีจำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณาถึงการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะหากให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติรับผิดชอบไปทั้งหมด จะเป็นการบั่นทอนกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ และจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเจตนารมณ์เพื่อให้การชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ โดยเฉพาะเมื่อเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้จงใจกระทำความผิดอันเป็นการเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายเป็นจำนวนเท่าใด ย่อมขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการกระทำความผิด และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฉบับนี้ จึงก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ อีกทั้งยังสร้างขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ให้กล้าตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังไม่ชัดเจน และไม่ครอบคลุมถึงประเด็นปัญหาด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และรองศาสตราจารย์ สุทธิณี รัตนวราห์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง เรื่อง ปัญหากรณีผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นั้น อาจเกิดการกระทำความผิดต่อบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐทำให้เกิดความเสียหาย โดยอาจเป็นหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดอยู่หรือไม่ก็ได้ และหากหัวหน้าหน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น และตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคู่กรณีเองจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้ที่กระทำให้เกิด ความเสียหาย เป็นหัวหน้าหน่วยงาน ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนั้นเอง ก็อาจมีการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมหรือบุคคลที่สามารถสั่งการให้พิจารณาไปในทางที่เป็นคุณแก่ตน สร้างความเสียหายแก่หน่วยงาน โดยปัจจุบันปัญหากรณีผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด มีเพียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเป็นการเฉพาะกรณีเท่านั้น ยังไม่มีการบัญญัติหลักเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อ แก้ไขปัญหาแต่อย่างใด

ประเด็นปัญหาที่สอง เรื่อง ปัญหาการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบโดยการฟ้องคดี สำหรับการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง และการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการดำเนินการ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอันจะมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของ ผู้รับคำสั่ง จึงถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่มีการกำหนดมาตรการใดไว้ หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินแล้วเจ้าหน้าที่ไม่ชำระ จึงต้องใช้มาตรการบังคับทางพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้ว่าหากหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง มีกรณีจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่ยังมีข้อขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองก็ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งปัญหานี้มีเพียงคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเป็นการเฉพาะกรณีเท่านั้น ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเป็นลักษณะอักษ

ประเด็นปัญหาที่สาม เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรการบังคับทางปกครอง คือการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองอันได้แก่ คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน คำสั่งทางปกครองให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล แต่สามารถดำเนินการบังคับบุคคลที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเอง เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองไว้ หน่วยงานของรัฐจึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง โดยการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่และดำเนินการขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ซึ่งผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด

และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ทำให้พนักงานอัยการไม่รับดำเนินคดี ที่หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง ทำให้เกิดปัญหาเนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ทราบวิธีการและขั้นตอนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่กล้าดำเนินการ เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่มีความยุ่งยากและเกรงกลัวว่าหากเกิดความผิดพลาดตนเองจะถูกฟ้องเป็นคดี อีกทั้งอาจมีค่าใช้จ่ายในขั้นตอนของการบังคับคดี ซึ่งปัญหานี้มีเพียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่กำหนดให้ชำระเงิน ยังไม่มีการบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อใช้บังคับ ในกรณีนี้อาจเกิดเรื่องทำนองเดียวกัน

ประเด็นปัญหาที่สี่ เรื่อง การเรียกดอกเบี้ยสำหรับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่มีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถเรียกดอกเบี้ยได้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือต่อบุคคลภายนอก โดยจะสามารถนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 24 มาใช้ในการเรียกดอกเบี้ยได้หรือไม่ มีเพียงคำพิพากษาศาลฎีกาและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หากหน่วยงานของรัฐ ได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน เมื่อค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานรัฐกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้เป็นหนี้เงิน ประกอบกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติยกเว้นให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องเสียดอกเบี้ยในกรณีที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐ จึงมีสิทธิคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีได้ ตามมาตรา 24 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งในกรณีปัญหานี้ยังไม่มียกเว้นกฎหมายเพื่อใช้บังคับในกรณีนี้อาจเกิดเรื่องทำนองเดียวกันนี้

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหากรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งเป็นผู้กระทำละเมิดผู้ศึกษาเห็นควรกำหนดเพิ่มเติม จากมาตรา 13 เดิม “มาตรา 13 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยค้ำเงินถึงรายได้ ฐานะครอบครัว และความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย”

ให้มีข้อความดังนี้ “มาตรา 13 ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิด มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด รวมถึงมีคำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบสามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยค้ำเงินถึงรายได้ ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบและพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ทำละเมิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำละเมิด ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจกำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐ ที่มีลำดับสูงขึ้นไป มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแทน”

2. ปัญหาการเรียกให้ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบโดยการฟ้องคดี ผู้ศึกษาเห็นควรกำหนดเพิ่มเติม คำนิยาม โดยมีข้อความดังนี้

“คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต

การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง”

เพิ่มเติมบทบัญญัติ

“ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินและการ บังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ เว้นแต่จะได้มี การถอนฟ้อง หรือศาล มีคำสั่งจำหน่ายคดีจากสารบบความเพราะเหตุอื่น

ทั้งนี้ ไม่กระทบต่อการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการ ไปก่อนที่ศาลได้รับฟ้องคดี และให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองในส่วนนั้นต่อไป จนแล้วเสร็จ”

3. ปัญหามาตรการบังคับทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ผู้ศึกษาเห็นควรกำหนดเพิ่มเติมบทบัญญัติ โดยมีข้อความดังนี้

“ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการ ชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลา ที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน

เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและ ขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้”

4. ปัญหาการเรียกดอกเบี้ยสำหรับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด ผู้ศึกษาเห็นควรกำหนด เพิ่มเติมบทบัญญัติ โดยมีข้อความดังนี้

“หากผู้กระทำละเมิดผิดนัดไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้นั้นถือว่าได้ผิดนัดมาแต่เวลาที่ทำ ละเมิด

เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจคิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดในอัตราเพิ่มร้อยละ สองต่อปี”

เอกสารอ้างอิง

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2563.

เพลินตา ตันรังสรรค์. สรุปการสัมมนาทางวิชาการหลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง: หลักการและแนวทางปฏิบัติ. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2563.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2549.