

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของพนักงานมหาวิทยาลัย¹

ทิวพร มรรคมณตรี²

เมื่อปี พ.ศ. 2507 บุคคลที่จะเข้ารับปฏิบัติหน้าที่ในสถาบันอุดมศึกษาได้นั้น ต้องปรากฏว่าเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือลูกจ้างในสังกัดเท่านั้น จึงจะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีมีมติให้มหาวิทยาลัยดำเนินการจัดจ้างพนักงานเพื่อทดแทนอัตราข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยให้ได้รับเงินเดือนในอัตราที่สูงกว่าข้าราชการ จึงเป็นที่มาของของกำหนดอัตราของพนักงานมหาวิทยาลัยทดแทนอัตราของข้าราชการ และในปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาได้เปลี่ยนแปลงของบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มาเป็นการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานมหาวิทยาลัยแทน โดยให้พนักงานมหาวิทยาลัยมีสิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างและตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

การดำเนินการกิจของมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือการดำเนินการตามภารกิจอื่น ๆ นอกจากจะเพื่อเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่มหาวิทยาลัยกำหนดไว้แล้วก็ตามแต่ในบางครั้งการดำเนินงานตามภารกิจที่ได้กระทำไปอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายได้ในหลายรูปแบบ ดังนั้น จึงมีหลักการข้อความคิดว่าด้วยการรับผิดชอบของรัฐเกิดขึ้น ซึ่งหลักการดังกล่าวได้รับการพัฒนามาเป็นเวลานาน โดยหลักการที่สำคัญว่า หากหน่วยงานของรัฐได้กระทำการต่าง ๆ ในการดำเนินการกิจของรัฐแล้วมีผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบในการชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ได้รับความเสียหายหรือถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพนั้น หากพิจารณาในแง่ของความรับผิดชอบของรัฐ โดยปกติแล้วรัฐจะต้องรับผิดชอบเป็นผลจากการกระทำการต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือการจัดทำบริการสาธารณะตามที่เข้าใจกันโดยทั่วไปไม่ได้ทั้งความรับผิดชอบตามสัญญาและความรับผิดทางละเมิด และนอกจากนั้นยังมีความรับผิดชอบอื่นที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก โดยเกิดจากการไม่ได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อ แต่เมื่อผลแห่งความเสียหายเกิดขึ้นหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบจากการกระทำนั้น ๆ หรือที่เรียกว่า “ความรับผิดโดยปราศจากความผิด” หรือ “หลักความรับผิดโดยเด็ดขาด” เมื่อมหาวิทยาลัย เป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบหนึ่งตามที่กำหนดในมาตรา 3 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมี

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของพนักงานมหาวิทยาลัย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.มัลลิกา พินิจจันทร์ และรองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสงขลา

ภารกิจหลักในการให้การศึกษา ส่งเสริมทางวิชาการ และวิชาชีพ ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการ และการจะดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามภารกิจต่างๆ ได้นั้น ก็ต้องอาศัยบุคลากรในด้านต่างๆ กรณีจึงต้องถือว่าบุคลากรภายในมหาวิทยาลัย เช่น พนักงานมหาวิทยาลัย เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายเช่นกัน ซึ่งตัวบทกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นที่รู้จักกันดี ก็คือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2539 แต่เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้มีความชัดเจนในการบัญญัติคำนิยามเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยและพนักงานมหาวิทยาลัยไว้ เช่นนี้ หากการกระทำโดยของมหาวิทยาลัยหรือพนักงานมหาวิทยาลัย ที่เป็นการกระทำความผิดหรือละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางพิจารณาได้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2539 ครอบคลุมถึงบุคคลดังกล่าวหรือไม่

จากข้อเท็จจริงและปัญหาที่เกิดขึ้นดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้เห็นได้ว่ามีประเด็นปัญหาการวิจัยที่ควรค่าแก่การศึกษาอยู่ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานมหาวิทยาลัย

กฎหมายอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น อาจมีได้หลายลักษณะโดยสามารถที่จะพิจารณาได้จากลักษณะของหน้าที่ตามกฎหมายของฝ่ายปกครองโดยแบ่งออกเป็นสองลักษณะคือ 1. หน้าที่ที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป ซึ่งกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้แก่ฝ่ายปกครองในลักษณะทั่ว ๆ ไปโดยมิได้บัญญัติรายละเอียด ขั้นตอนหรือวิธีการ รวมทั้งสิ่งที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน และ 2. หน้าที่ที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะเรื่อง ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดหน้าที่ให้แก่ฝ่ายปกครองให้ต้องปฏิบัติเป็นการเฉพาะเจาะจง นอกจากนี้หน้าที่ของฝ่ายปกครองยังสามารถพิจารณาได้จากการกำหนดระยะเวลา ในการปฏิบัติหน้าที่ของกฎหมาย เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่ง และหากฝ่ายปกครองมิได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หรือระยะเวลาตามที่กำหนดไว้และก่อให้เกิดความเดือดร้อน เสียหาย ย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องเป็นคดีพิพาทต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

แต่เมื่อพิจารณาในกรณีของพนักงานมหาวิทยาลัย โดยทั่วไปแล้วอำนาจหน้าที่ของพนักงานมหาวิทยาลัย มักจะถูกกำหนดไว้ในระเบียบหรือข้อบังคับของมหาวิทยาลัยโดยให้พนักงานมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ต้องปฏิบัติราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ดูแลเอาใจใส่รักษาผลประโยชน์ของทางราชการหรือมหาวิทยาลัย รวมถึงปฏิบัติตามคำสั่งที่ผู้บังคับบัญชาสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น การกำหนดหน้าที่ดังกล่าวก็เพื่อให้การดำเนินการตามภารกิจของมหาวิทยาลัยบรรลุวัตถุประสงค์ แต่หากปรากฏว่าพนักงานมหาวิทยาลัยละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้และก่อให้เกิดความเดือดร้อน เสียหายขึ้นซึ่งถือเป็นการกระทำละเมิดนั้น ในการนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาพิจารณาความรับผิดจากการกระทำละเมิดของพนักงานมหาวิทยาลัย อาจไม่ครอบคลุมเพียงพอ

2. ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

สภาพปัญหาจากการกระทำละเมิดของพนักงานมหาวิทยาลัย อีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมที่ยึดถือแบบแผนและจารีตตามระบบอาวุโส บุคคลที่อาวุโสมากกว่าไม่ว่าจะในด้านอายุหรือประสบการณ์การทำงานก็จะมีอำนาจควบคุมดูแล และบังคับบัญชาบุคคลในสังกัดของตนได้ซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องเคารพและปฏิบัติตามคำสั่งความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้บังคับบัญชาค้วย โดยจะเห็นได้จากระเบียบหรือข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่กำหนดให้ “พนักงานมหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย และหากไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้เกิด ความเสียหายเป็นความผิดวินัย...” เช่นนี้ หากพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งได้ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาแล้วก่อให้เกิดความเดือดร้อน เสียหายอันถือเป็นการกระทำละเมิดนั้น จะมีการบัญญัติกฎหมายอย่างไรให้ครอบคลุมถึงกรณีดังกล่าวนี้ด้วย

3. ปัญหาการเยียวยาความเสียหายจากการกระทำของพนักงานมหาวิทยาลัย

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คือ เพื่อสร้างหลักความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปอย่างเป็นเหตุเป็นผล กล่าวคือ ภาระหน้าที่เงินเดือน และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่นั้น รัฐต้องกำหนดให้ได้สัดส่วนกันอันจะสร้างความเป็นธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่และเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น หน่วยงานของรัฐจะรับภาระค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายไปก่อน แต่หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่หรือไม่ และเพียงใดต้องพิจารณาว่า มูลละเมิดนั้นได้เกิดขึ้นจากการกระทำเจ้าหน้าที่หรือไม่ และแม้ว่าจะมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ก็อาจจะไล่เบี้ยได้ไม่เต็มจำนวน ดังนั้น หากเป็นในกรณีการกระทำละเมิดต่อบุคคลอื่น และหน่วยงานต้นสังกัดได้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกระทำละเมิดไปแล้ว จะสามารถใช้สิทธิตามมาตรการทางปกครองหรือใช้สิทธิทางศาลเรียกร้องเอาจากพนักงานมหาวิทยาลัยผู้กระทำละเมิดได้มากนักน้อยเพียงใด ดังนั้น จากการค้นคว้าปัญหาดังกล่าวผู้เขียนจึงพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานมหาวิทยาลัย

ควรมีการปลูกฝังให้พนักงานมหาวิทยาลัยตระหนักถึงหน้าที่ของตนเองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายระเบียบและข้อบังคับของมหาวิทยาลัยกำหนดไว้ และยึดหลักความห้ามเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจเป็นหลักในการดำเนินงาน อีกทั้งพนักงานมหาวิทยาลัยต้องสามารถแยกแยะความรู้สึกรอคติของตนออกจากความรับผิดชอบในส่วนองงานของตนเองด้วย เนื่องจากสาเหตุสำคัญของการกระทำละเมิดมักมาจากการละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่จนเป็นเหตุให้มีบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการละเลยดังกล่าว ดังนั้น หากการดำเนินงานของพนักงานมหาวิทยาลัยได้รับการแก้ไขตามแนวทางข้างต้นก็จะสามารถช่วยลดปัญหาเกี่ยวกับการละเลย ไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานมหาวิทยาลัยได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

ควรแก้ไขปัญหาโดยการให้ความรู้ทางด้านข้อกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาในทางที่ไม่ชอบหรือ เป็นการข่มขู่หรือบังคับให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำให้ไม่สามารถปฏิเสธคำสั่งดังกล่าวได้ และควรมีการกำหนดโทษและดำเนินกระบวนการทางวินัยกับผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เป็นตัวอย่างที่ประจักษ์ต่อสายตาบุคลากรภายในองค์กรด้วยกันอีกทั้งหมั่นปลูกฝังการให้ความเคารพซึ่งกันและกันของคนในองค์กร ไม่ว่าจะในด้านความอาวุโส ความชำนาญในหน้าที่การทำงาน เพศ เชื้อชาติ ศาสนาหรือแม้กระทั่งรสนิยมความชอบส่วนบุคคล เช่นนี้หากนำแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไปปรับใช้กับการดำเนินงานภายในมหาวิทยาลัยได้ จะสามารถลดปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาได้

3. ปัญหาเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายจากการกระทำละเมิดของพนักงานมหาวิทยาลัย

ควรมีการกำหนดมาตรการการชำระหนี้ให้กับมหาวิทยาลัย ในกรณีพนักงานมหาวิทยาลัยกระทำละเมิดและมหาวิทยาลัยได้ชดใช้ค่าเสียหายให้กับผู้เสียหายไปแล้ว เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายจากการกระทำละเมิดของพนักงานมหาวิทยาลัย มาจากการที่กฎหมายกำหนดให้พนักงานมหาวิทยาลัยทั้งประเภทเงินอุดหนุนและประเภทเงินรายได้ ต่างได้รับความคุ้มครองมิให้ตกอยู่ในความรับผิดชอบการบังคับคดี จึงส่งผลให้เมื่อมหาวิทยาลัยได้ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของพนักงานมหาวิทยาลัยให้กับผู้เสียหายไปแล้ว มหาวิทยาลัยอาจถูกเพิกเฉยไม่ได้รับชำระหนี้ดังกล่าวจากผู้กระทำละเมิด ผู้เขียนจึงมีแนวคิด ดังนี้

3.1 ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของมหาวิทยาลัยฯ ว่าด้วยการตั้งคณะกรรมการสอบสวนและการสอบสวนพิจารณา โดยกำหนดให้กรณีที่พนักงานมหาวิทยาลัยปรากฏพฤติกรรมการเพิกเฉยไม่ชำระหนี้ละเมิดตามที่มหาวิทยาลัยได้ชดใช้ค่าเสียหายให้กับผู้เสียหายไปแล้ว เป็นความผิดทางวินัยอย่างหนึ่ง และต้องเข้าสู่ขั้นตอนการสอบสวนพิจารณาต่อไป

3.2 ควรนำพฤติกรรมการเพิกเฉยไม่ชดใช้เงินคืนให้มหาวิทยาลัยดังกล่าวมาพิจารณาเพื่อประเมินผลการปฏิบัติราชการ หรือมีส่วนในการตัดสินใจต่อสัญญาจ้างหรือเลิกจ้างเมื่อครบกำหนดตามสัญญา เพื่อเป็นการกระตุ้นให้พนักงานมหาวิทยาลัยมีความกระตือรือร้นในการชดใช้เงินคืนให้กับมหาวิทยาลัย

เอกสารอ้างอิง

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของ
กฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ:
วิญญูชน, 2549.

คัมภีร์ แก้วเจริญ. “ละเมิดกับสังคม.” อัยการนิเทศ 46, 1 : 87.

นางสาวบุญญาภา ไชยคำมี. “ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย ... ไม่อาจอ้างความไม่รู้ให้พ้น
ผิด !. พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและ
วารสารสำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง.” วารสารกรมบัญชีกลาง.

นิพัทธ์กุล อัสวชิน. ปัญหาการกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจ. เอกสารวิชาการการอบรม
หลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 13.
วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2552.