

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹

บุญเวท ควินรัมย์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ประกอบกับประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย ความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของพนักงานรัฐวิสาหกิจ เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลบังคับใช้ ทำให้การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐเปลี่ยนแปลงไป โดยมีผลใช้บังคับกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาด้วย³

เดิมการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด กล่าวคือ เมื่อผู้ใดกระทำความผิดนั้นจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย เป็นบทบัญญัติที่บังคับใช้ทั้งกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐและเอกชน ซึ่งไม่ธรรมดาแก่เจ้าหน้าที่เพราะเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในฐานะเป็นผู้ต้องกระทำการบริการสาธารณะในเรื่องต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ตามภารกิจของที่หน่วยงานรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ ตามกฎหมายนั้น ย่อมที่จะมีการกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่น ทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย ซึ่งจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย การที่จะปล่อยให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวอย่างเอกชนนั้นย่อมไม่เป็นธรรมเพราะกระทำไปเพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล ซึ่งเป็นความประสงค์ของรัฐ ไม่ได้กระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัวแต่อย่างใด แตกต่างจากเอกชนที่กระทำการต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว จึงมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น เพื่อที่จะให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศิริ บัวสวรรค์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ฐชาติ อัสวโรจน์, คำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555), หน้า 50-53.

เนื่องจากกระทำละเมิดอันเกิดจากการกระทำตามหน้าที่ แม้จะมีบทกฎหมายคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ แต่ขณะเดียวกันกลับมีผลกระทบต่อสิทธิผู้เสียหาย จากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งหน่วยงานรัฐที่ได้รับความเสียหาย

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหากฎหมายดังกล่าว พบว่ามีปัญหาอยู่หลายประการ ซึ่งจากการที่ได้ศึกษามานั้น อย่างน้อยมีอยู่จำนวน 4 ปัญหา สามารถสรุปได้ดังนี้

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาการฟ้องพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” ประกอบกับมาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ บัญญัติว่า “ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด”

การที่กฎหมายห้ามผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ให้ฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่ ถ้าไม่มีสังกัดหรือไม่ทราบให้ฟ้องกระทรวงการคลัง เมื่อผู้เสียหายมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายตามกฎหมาย โดยได้มีกฎหมายสารบัญญัติกำหนดให้สิทธิแก่ผู้เสียหายแล้ว แต่การที่มีกฎหมายในส่วนวิธีสบัญญัติมาจำกัดสิทธิของผู้เสียหายเช่นนี้ ย่อมขัดต่อหลักการทั่วไปที่จะต้องมีกฎหมายกำหนดวิธีการที่จะให้ได้รับการคุ้มครองหรือบังคับตามสิทธิ การจำกัดสิทธิของผู้เสียหายดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่กระทบสิทธิของผู้เสียหาย และทำให้การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายตามสิทธิที่มีอยู่ไม่ได้รับการเยียวยาด้วยความรวดเร็ว สะดวกและเป็นธรรม แม้ว่าจะมีบทบัญญัติของกฎหมายให้ขยายอายุความฟ้องร้อง ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ

นอกจากนี้ การฟ้องคดีแพ่งต่อศาล เป็นกระบวนการที่โจทก์ได้เสนอข้อหาต่อศาล เพื่อขอให้ศาลรับรอง คุ้มครองบังคับตามหรือเพื่อการใช้ซึ่งสิทธิหรือหน้าที่ การเสนอข้อหาอาจจะเสนอด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ โดยทำเป็นคำฟ้อง ซึ่งคำฟ้องต้องแสดงโดยแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาและคำขอบังคับ ทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา ส่วนการพิพากษาคดีนั้น ศาลที่ชี้ขาดคดีต้องตัดสินตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ สิทธิการดำเนินคดีถือว่าเป็นหลักการทั่วไป ในการที่จะให้ความคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลผู้ถูกโต้แย้งสิทธิ เพื่อขอให้ศาลบังคับตามสิทธิต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายส่วนสารบัญญัติ เนื่องด้วยบุคคลผู้ถูกโต้แย้งสิทธิไม่ว่าจะดำเนินการบังคับเอาแก่ผู้ที่โต้แย้งสิทธิ เพื่อให้การเป็นไปตามสิทธิแห่งตนได้เอง จะต้องร้องขอต่อศาลเพื่อบังคับให้ เมื่อเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อผู้เสียหาย ผู้เสียหายก็ย่อมที่จะมีสิทธิจะฟ้องเจ้าหน้าที่ได้ตามหลักกฎหมายดังกล่าว การที่ตามมาตรา 5 กำหนดห้ามไม่ให้ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่

ในการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของผู้เสียหายในการที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาล

การจำกัดสิทธิของผู้เสียหาย ที่ห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างผู้เสียหายกับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ เพราะเมื่อพิจารณาตามมาตรา 7 ที่กำหนดให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐซึ่งถูกผู้เสียหายฟ้องคดี มีสิทธิที่จะขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ หากเห็นว่าเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ แต่กฎหมายกลับมาจำกัดสิทธิของผู้เสียหาย ผู้ศึกษาเห็นว่า เมื่อเหตุละเมิดเดียวกันตามหลักการของกฎหมายมีกรณีทั้งเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐต้องร่วมรับผิดชอบ ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐให้ร่วมกันรับผิดชอบได้

ดังนั้น ปัญหาการฟ้องพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างรวดเร็ว สะดวกและเป็นธรรม ส่วนการคุ้มครองเจ้าหน้าที่นั้นก็ยอมทำได้ ถ้าศาลพิจารณาคดีแล้วพบว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ศาลก็จะมีคำพิพากษาให้หน่วยงานรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายและพิพากษายกฟ้องเจ้าหน้าที่ หากศาลพบว่าหน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบเพราะการละเมิดไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ศาลก็จะมีคำพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายและพิพากษายกฟ้องหน่วยงานของรัฐซึ่งไม่ได้ทำให้สิทธิของเจ้าหน้าที่ในการได้รับความคุ้มครองสูญเสียแต่อย่างใด หากไม่มีการแก้ไขพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว ผู้เสียหายจะฟ้องหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ให้ร่วมกันรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนแทนไม่ได้ ทำให้เกิดความไม่สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหากรณีผู้กระทำละเมิดหลายคนตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” ประกอบกับมาตรา 8 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ บัญญัติว่า “ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น” และตามมาตรา 432 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ถ้าบุคคลหลายคนก่อให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยร่วมกันทำละเมิด ท่านว่า

บุคคลเหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น ความข้อนี้ท่านให้ใช้ตลอดถึงกรณีที่ไม่สามารถสืบรู้ตัวได้แน่ว่าในจำพวกที่ทำละเมิดร่วมกันนั้น คนไหนเป็นผู้ก่อให้เกิดเสียหายนั้นด้วย”

เมื่อพิจารณาตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะเห็นว่าละเมิดถือว่าเป็นบ่อเกิดแห่งหนี้ที่ผู้กระทำความละเมิดจะต้องกระทำการชำระหนี้ให้แก่ผู้เสียหาย กรณีที่มีบุคคลหลายคนร่วมกันกระทำความละเมิด ผู้ที่ยุยงส่งเสริมหรือช่วยเหลือก็ต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายอย่างลูกหนี้ร่วม โดยผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกร้องเอาจากผู้กระทำความละเมิดคนหนึ่งคนใดเพื่อให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งหมดสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วนก็ได้ ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งคุ้มครองที่จะให้การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหาย แต่ตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 กำหนดให้กรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำความละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ กรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น เห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความละเมิด

เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อกระทำความละเมิดแก่หน่วยงานของรัฐ กระทำความละเมิดได้ทั้งจากการกระทำด้วยความจงใจหรือกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย การกระทำความละเมิดด้วยความจงใจนั้นถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่สุจริต เพราะเป็นการกระทำที่ออกมาจากจิตใจภายในของผู้กระทำ รู้สำนึกในการกระทำว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ และจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม แตกต่างจากการกระทำละเมิดที่เป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นการกระทำที่ไม่เจตนา ผู้กระทำไม่ได้กระทำทุจริต แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลเช่นนั้นจะต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ซึ่งอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ อันเป็นการเบี่ยงเบนจากมาตรฐานอย่างมาก⁴ จะเห็นว่าการกระทำความละเมิดแยกได้เป็น 2 ลักษณะดังกล่าว มีความแตกต่างกันประการที่สำคัญ คือ ลักษณะที่หนึ่งกระทำโดยจงใจถือว่าไม่สุจริต ลักษณะที่สองกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างถือว่าไม่ได้กระทำโดยไม่สุจริต ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้ กรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนให้แบ่งส่วนแห่งความรับผิดชอบแยกตามส่วนและไม่ให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ไม่สุจริตได้รับความคุ้มครองด้วยนั้น ขัดกับหลักทั่วไปที่บทบัญญัติกฎหมายต้องกำหนดไว้เพื่อคุ้มครองผู้สุจริต ทำให้รัฐเสียหายและกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม

ดังนั้น ปัญหากรณีผู้กระทำความละเมิดหลายคน ตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขกฎหมาย เพื่อรักษาผลประโยชน์

⁴ ฐาติ อัสวโรจน์, เรื่องเดิม, หน้า 76-84.

ส่วนรวมของรัฐ สร้างหลักการที่คุ้มครองเฉพาะบุคคลผู้กระทำทุจริต การคุ้มครองผู้กระทำทุจริตเป็นการขัดต่อหลักการทั่วไปของกฎหมาย ซึ่งหากไม่มีการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว หากมีกรณีเจ้าหน้าที่หลายคนกระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ซึ่งได้กระทำความผิดโดยจงใจทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหาย แต่ให้แบ่งส่วนความรับผิดชอบตามส่วน ย่อมทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

ปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหาระยะเวลาการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติกรรมแห่งกรณีประกอบด้วย” ประกอบกับข้อ 3 (3.2.3) แห่งประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ กำหนดว่า “กรณีวงเงินที่ขอผ่อนชำระเกินกว่า 500,000 บาท ให้ผ่อนชำระเป็นรายเดือน ในอัตราเดือนละไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของเงินเดือน ภายในกำหนดเวลาไม่เกิน 10 ปี”

เห็นว่า ประกาศกระทรวงการคลัง ที่กำหนดเวลาผ่อนชำระไม่เกิน 10 ปี ไม่สอดคล้องกับมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งได้กำหนดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติกรรมแห่งกรณีประกอบด้วย เพราะบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะเวลาจำกัดไว้ว่าต้องผ่อนชำระให้เสร็จสิ้นภายใน 10 ปี การกำหนดเวลาผ่อนชำระไม่เกิน 10 ปี ย่อมมีผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งยังมีอายุการทำงานจนถึงเกษียณในหน่วยงานของรัฐเกิน 10 ปี ต้องรับภาระหนักไม่สมดุลกับรายได้ ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบ การจำกัดไว้เช่นนี้ยังส่งผลต่อการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ

ดังนั้น ปัญหาระยะเวลาการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ ตามข้อ 3 (3.2.3) ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ระยะเวลาการผ่อนชำระชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานรัฐ ได้จนกว่าจะเกษียณอายุราชการตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ เพื่อสร้างความมั่นใจให้เจ้าหน้าที่กล้าที่จะตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มภูมิและจะส่งผลให้การดำเนินการบริการสาธารณะของหน่วยงานรัฐบรรลุผลในที่สุด

ปัญหาประการที่สี่ คือ ปัญหาการหักค่าจ้าง ค่าตอบแทนของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่

เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด” และตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ประกอบกับตามข้อ 31 (4) แห่งประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ กำหนดว่า “เป็นเงินประกันความเสียหายหรือชดใช้ค่าเสียหายแก่นายจ้าง ซึ่งลูกจ้างได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยได้รับความยินยอมจากลูกจ้าง”

การที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนด ตามมาตรา 12 ในผลแห่งละเมิดที่กระทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่ต้องมีหน้าที่ต้องชำระเงินแก่หน่วยงานรัฐ จึงถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง การพิจารณาออกคำสั่ง รูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครอง การบังคับทางปกครอง หรือการดำเนินการอื่นใด ต้องอยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องคำสั่งให้ชำระเงินชดใช้ค่าสินไหมแก่หน่วยงานของรัฐละเลยไม่ชดใช้ภายในกำหนดเวลา เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งได้ โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีหนังสือเตือนให้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้

การบังคับให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินจะดำเนินการโดยแต่งตั้งเจ้าหน้าที่งานบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินต่อไป หรือหน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะให้เจ้าหน้าที่งานบังคับคดีในสังกัดกรมบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวก็ได้

ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เป็นความสัมพันธ์แบบนายจ้างกับลูกจ้าง สิทธิและหน้าที่ระหว่างกันเป็นไปตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2543 มีลักษณะเป็นกฎหมายเอกชน มีความแตกต่างในประการสำคัญระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานรัฐที่มีความสัมพันธ์เป็นข้าราชการกับหน่วยงานราชการ การปฏิบัติหน้าที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีลักษณะเป็นกฎหมายปกครอง ตามหลักการของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ยหวัด หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในหน่วยราชการ และเงินสงเคราะห์ บำนาญ

หรือบำเหน็จที่หน่วยราชการได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้นจะไม่อยู่ในความรับผิดชอบการบังคับคดี กรณีดังกล่าวไม่ใช่บังคับแก่พนักงานของรัฐวิสาหกิจ

การที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจจะดำเนินการบังคับเพื่อให้ได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากพนักงานเจ้าหน้าที่จากกระทำละเมิดนั้น ก็จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ข้อ 31 แห่งประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ห้ามนายจ้างหักค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด เว้นแต่เป็นการหัก เพื่อ...(4) เป็นเงินประกันความเสียหายหรือชดเชยค่าเสียหายแก่นายจ้าง ซึ่งลูกจ้างได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยได้รับความยินยอมจากลูกจ้าง...การหักตาม (2) (3) (4) และ (5) ในแต่ละกรณีห้ามมิให้หักเกินร้อยละสิบ และจะหักรวมกันได้ไม่เกินหนึ่งในห้าของเงินที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับ ทั้งนี้ เว้นแต่ได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากลูกจ้าง” เมื่อกฎหมายวางหลักไว้เช่นนี้ ถือว่ามีหลักการเพื่อจะคุ้มครองลูกจ้าง แต่กระทบต่อรัฐในการที่จะได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ดังนั้น ปัญหาการหักค่าจ้าง ค่าตอบแทนของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามข้อ 31 แห่งประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ ผู้ศึกษาเห็นควรให้แก่เพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องของการหักค่าจ้าง ค่าตอบแทนของพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมในการดำเนินการบริการสาธารณะของหน่วยงานรัฐต่อไป

ตามปัญหาทั้งสี่ประการดังกล่าว ผู้ศึกษาเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหา ทั้งเรื่องปัญหาการฟ้องพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ปัญหากรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดหลายคน ปัญหาระยะเวลาการฟ้องชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ ปัญหาการหักค่าจ้าง ค่าตอบแทนของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยเสนอขอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้

1. ปัญหาการฟ้องพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ให้แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 จากเดิม

มาตรา 5 “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้”

แก้ไขเป็น

มาตรา 5 “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่

ไม่ได้ เว้นแต่ ผู้เสียหายเห็นว่าเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐต้องร่วมกันรับผิดชอบผู้เสียหาย ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐให้ร่วมกันรับผิดชอบได้”

หากมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวมาแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า จะทำให้สิทธิของผู้เสียหายได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรม การบังคับตามสิทธิเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็วและเป็นธรรม ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติสอดคล้องกับสิทธิของหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 7 ที่ให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ มีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้อง และการแก้ไขดังกล่าวไม่ได้กระทบสิทธิของเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด เพราะเจ้าหน้าที่รัฐแม้ว่าอาจต้องถูกผู้เสียหายฟ้องคดีได้โดยตรง แต่ถ้าในทางพิจารณาคดี เมื่อศาลเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายทั้งหมด ศาลก็ต้องพิพากษายกฟ้องเจ้าหน้าที่

2. ปัญหากรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดหลายคน ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จากเดิม

มาตรา 10 วรรคหนึ่ง “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

แก้ไขเป็น

มาตรา 10 วรรคหนึ่ง “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นการกระทำทุจริตโดยอาศัยโอกาสในการปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

หากมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวมาแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า จะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่หน่วยงานของรัฐ และเป็นประโยชน์แก่สังคมโดยรวมในการจัดให้บริการสาธารณะ บทบัญญัติที่แก้ไขนี้สอดคล้องกับหลักสุจริต ตามหลักที่ว่า ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้กระทำโดยทุจริตอันเป็นการร่วมกระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ ต้องร่วมกันรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนต่อรัฐเต็มจำนวนอย่างลูกหนี้ร่วม

3. ปัญหาระยะเวลาการฟ้องชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จากเดิม

มาตรา 13 “ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติกรรมแห่งกรณีประกอบด้วย”

แก้ไขเป็น

มาตรา 13 “ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติกรรมแห่งกรณีประกอบด้วย และอาจจะกำหนดระยะเวลาผ่อนชำระได้จนกว่าเจ้าหน้าที่นั้นจะเกษียณอายุงานของหน่วยงานรัฐแห่งนั้น”

หากมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวมาแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า จะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับโอกาสในการที่จะชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐตามศักยภาพแล้ว และทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ ตามความมุ่งหมายของกฎหมายที่จะให้ความคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ ทั้งยังอาจจะทำให้เจ้าหน้าที่กล้าที่จะตัดสินใจตามอำนาจหน้าที่ อันจะส่งผลให้การดำเนินงานหน่วยงานรัฐบรรลุผล และเป็นประโยชน์แก่สังคมโดยรวมในการให้บริการสาธารณะ

4. ปัญหาการหักค่าจ้าง ค่าตอบแทนของพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ จากเดิม

ข้อ 31 “ห้ามนายจ้างหักค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด เว้นแต่เป็นการหัก เพื่อ...

(4) เป็นเงินประกันความเสียหายหรือชดเชยค่าเสียหายแก่นายจ้าง ซึ่งลูกจ้างได้กระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยได้รับความยินยอมจากลูกจ้าง

(5)...”

แก้ไขเป็น

ข้อ 31 “ห้ามนายจ้างหักค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด เว้นแต่เป็นการหัก เพื่อ...

(4) เป็นเงินประกันความเสียหายหรือชดเชยค่าเสียหายแก่นายจ้าง ซึ่งลูกจ้างได้กระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

(5)...”

หากมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวมาแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า จะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่หน่วยงานของรัฐ และเป็นประโยชน์แก่สังคมโดยรวมในการจัดให้มีการบริการสาธารณะ การแก้ไขดังกล่าวยังเป็นการปิดช่องว่างของกฎหมายไม่ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจอาศัยเป็นช่องในการคื้อแพ่ง อัน

จะทำให้หน่วยงานรัฐเสียโอกาสในการที่จะจัดให้มีการบริการสาธารณะ การแก้ไขดังกล่าวไม่เป็นการกระทบสิทธิของเจ้าหน้าที่เกินสมควรประการใด เพราะยังมีกฎหมายที่ให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ในการที่จะขอผ่อนชำระค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนได้ตามศักยภาพ โดยให้หน่วยงานรัฐพิจารณาการผ่อนชำระได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติกรรมแห่งกรณีประกอบด้วย ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เอกสารอ้างอิง

ชูชาติ อัสวโรจน์. คำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555).