

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่¹

กัทลิยวลินา ณ บางช้าง²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และศึกษามาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีผลบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีสาระสำคัญว่า หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่แล้วไปละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือต่อหน่วยงานของรัฐเอง เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะมีความรับผิดชอบเฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหาย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดแต่ละคนมิให้นำหลักกฎหมายนี้รวมมาใช้บังคับ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น กรณีนี้ผู้เสียหายอาจดำเนินการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ได้ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดนั้นแล้ว จึงมาพิจารณาใช้สิทธิไล่เบี้ยหรือเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ได้ในภายหลังเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ กรณีนี้ผู้เสียหายต้องดำเนินการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้รับผิดเป็นการส่วนตัว แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติงานในหน้าที่มิให้ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในทุกกรณี เนื่องจากความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจการต่าง ๆ อันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวไม่

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และรองศาสตราจารย์สุธินี รัตนวราห

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (วิทยาเขตบางนา)

³ ชาญชัย แสวงศักดิ์, ถ้อยคำอธิบายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565), หน้า 27.

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พบว่ากฎหมายดังกล่าวยังคงมีปัญหาอยู่หลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก ปัญหาการห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดเป็นการส่วนตัว กรณีกระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง วางหลักว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” ประกอบกับมาตรา 8 วรรคหนึ่ง วางหลักว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้ต้องถูกดำเนินคดีในชั้นศาล เนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ นั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณะมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว⁴ ดังนั้น หน่วยงานรัฐจึงต้องเข้ามารับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิด โดยหากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่แล้วก่อให้เกิดความเสียหาย เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหาย ผู้เสียหายจะดำเนินการฟ้องร้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวไม่ได้ และแม้เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม ผู้เสียหายก็ยังคงไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้รับผิดเป็นการส่วนตัวได้อยู่ดี ต้องดำเนินการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นเรื่องระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง

การที่กฎหมายบัญญัติไว้ในลักษณะดังกล่าว อาจมองได้ว่าบทบัญญัตินี้ต้องการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมากเกินไป เนื่องจากพฤติการณ์การกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้นเป็นกรณีที่ผู้กระทำไม่สุจริต หรือมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย หรือไม่ระมัดระวังอย่างร้ายแรงจนก่อให้เกิดความเสียหายอันเป็นพฤติการณ์ที่กฎหมายไม่ควรให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดดังกล่าว และการที่เจ้าหน้าที่ทราบดีอยู่แล้วว่าหากตนกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะมิชอบเหตุจงใจอย่างไรก็ตาม ตนก็จะไม่ถูกฟ้องร้องให้รับผิดเป็นการส่วนตัว อาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่ขาดความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่และไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อผู้เสียหาย นอกจากนี้ การบัญญัติกฎหมายลักษณะดังกล่าวยังเป็นการจำกัดสิทธิการฟ้องคดีของผู้เสียหาย อาจทำให้ผู้เสียหายรู้สึกว่าจะไม่ได้รับความ

⁴ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท บรรณาคาร จำกัด, 2552), หน้า 10.

ยุติธรรม อีกทั้ง การที่หน่วยงานของรัฐต้องรับภาระในการชดเชยค่าเสียหายแทนเจ้าหน้าที่ทุกกรณี อาจส่งผลกระทบต่อการสูญเสียงบประมาณของหน่วยงานของรัฐที่ควรนำไปใช้ในกิจการบริการสาธารณะด้านอื่น ๆ และยังส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิไต่เบี่ยของหน่วยงานของรัฐอีกด้วย

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่ว่าจะได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม ย่อมถือเป็นความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ กรณีนี้ผู้เสียหายสามารถดำเนินการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวได้โดยตรง ขณะที่ระบบกฎหมายไทยกำหนดว่า หากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้เสียหายจะต้องดำเนินการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเท่านั้น จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวไม่ได้ ส่วนเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ก็เป็นเรื่องระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเท่านั้น จะพบว่าหลักการดังกล่าวในระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาความไม่ชัดเจนของคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง วางหลักว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” การพิจารณาว่าการกระทำละเมิดดังกล่าวเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ นั่นจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่จะบ่งชี้ว่าหน่วยงานของรัฐมีสิทธิไต่เบี่ยหรือเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือไม่

ผู้ศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้ให้คำนิยามหรือคำจำกัดความของคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” เอาไว้ มีเพียงคำอธิบายของนักกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้ให้คำนิยามหรือคำจำกัดความของคำว่าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเอาไว้ ประกอบกับข้อเท็จจริงในแต่ละคดีมีความหลากหลายซับซ้อนแตกต่างกัน ส่งผลให้การวินิจฉัยตีความถ้อยคำดังกล่าวจึงมีความแตกต่างกันออกไปตามความเห็นและดุลพินิจของผู้วินิจฉัย ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดการตีความข้อเท็จจริงเดียวกันแต่กลับนำไปสู่ผลการวินิจฉัยที่แตกต่างกันและไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน อีกทั้ง การที่บทบัญญัติดังกล่าวไม่กำหนดคำนิยามหรือความหมายของคำว่าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงยังก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่หน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังใช้ดุลพินิจวินิจฉัยในทางที่เป็นโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมักจะวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนคืนแก่หน่วยงานของรัฐ ทั้งที่ไม่มีข้อเท็จจริงพอจะบ่งชี้ได้ว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน และเสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง ถึงแม้ความเห็นของคณะกรรมการจะไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้ง แต่อย่างไรก็ดี ผู้ที่จะมาทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควรจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย ซึ่งจากข้อ 8 วรรคสอง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบเอาไว้ ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการอาจมิใช่บุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย จึงอาจส่งผลให้การวินิจฉัยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ รวมถึงการวินิจฉัยดี การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอาจมีความผิดพลาดหรือไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเองก็ไม่ได้มีการให้คำนิยามหรือคำจำกัดความของคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” เอาไว้อย่างชัดเจน ต้องอาศัยการตีความเอาจากความเห็นหรือคำอธิบายของนักกฎหมายหรือคำพิพากษาของศาลเช่นเดียวกับในระบบกฎหมายไทย โดยคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ทั้งในระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีความหมายไปในแนวทางเดียวกัน คือ ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายความว่า การกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ทั้งที่ผู้กระทำตระหนักถึงความเสี่ยงหรืออันตรายที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งหากมีการใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจหลีกเลี่ยงความเสียหายนั้นได้ แต่กลับเพิกเฉยและกระทำลงโดยไม่ได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย ลักษณะการกระทำดังกล่าวใกล้เคียงกับการจงใจ แต่แตกต่างตรงที่ไม่มีเจตนาอันเป็นสิ่งที่ชั่วร้ายหรือความตั้งใจที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของรัฐ เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และหากหน่วยงานของรัฐได้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิไล่เบี้ยหรือเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐ โดยสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะมีจำนวนมากน้อยเพียงใดนั้นจำต้องคำนึงถึงมาตรา 8 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อันเป็นเหตุผลหย่อนหรือเหตุหักส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ โดยมาตรา 8 วรรคสอง วางหลักว่า “สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ชดใช้เต็มจำนวนความเสียหายก็ได้” และมาตรา 8 วรรคสาม วางหลักว่า “ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนร่วม ให้หักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย”

การกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนจำต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดไว้ ซึ่งผู้ศึกษาพบว่า บทบัญญัติมาตรา 8 วรรคสองและวรรคสาม ใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือ ทำให้ความเข้าใจ

ได้ยาก และไม่ได้ระบุหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเหตุผลหย่อนหรือเหตุหักส่วนความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน เป็นเหตุให้ในการพิจารณากำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบจึงต้องอาศัยดุลพินิจของผู้วินิจฉัยเป็นรายกรณีไป ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติในเรื่องการใช้ดุลพินิจของผู้วินิจฉัยที่ดีความข้อเท็จจริงเดียวกันแต่กลับนำไปสู่ผลการวินิจฉัยที่แตกต่างกัน รวมถึงปัญหาในการใช้ดุลพินิจที่ไม่ถูกต้อง อีกทั้ง การขาดหลักเกณฑ์การพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 8 วรรคสาม อาจนำไปสู่ปัญหาการเอื้อประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่อาจตีความข้อเท็จจริงเพื่อประโยชน์ของตน โดยปฏิเสธความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินการส่วนรวมดังกล่าว อันส่งผลให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ แม้ว่าข้อเท็จจริงจะชี้ให้เห็นถึงความบกพร่องของหน่วยงานที่ส่งผลให้เกิดความเสียหาย อันนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด และหน่วยงานรัฐหรือกระทรวงการคลังมักจะละเลยไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ กรณีเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาจากการที่บทบัญญัติดังกล่าวใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือ ทำให้ความเข้าใจได้ยาก และไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาเหตุผลหย่อนหรือเหตุหักส่วนความรับผิดชอบที่ชัดเจน อันเป็นสาเหตุให้หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจพิจารณากำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส กรณีความผิดร่วมหรือความรับผิดชอบร่วม เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว หน่วยงานของรัฐก็ย่อมมีสิทธิไล่เบี้ยหรือเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ในทางกลับกันหากเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ย่อมมีสิทธิไล่เบี้ยหรือเรียกค่าสินไหมทดแทนคืนจากหน่วยงานของรัฐได้เช่นเดียวกัน ผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีความผิดร่วมหรือความรับผิดชอบร่วมตามระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้น หมายความว่า มีส่วนหนึ่งเป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่และอีกส่วนหนึ่งเป็นความผิดของหน่วยงานของรัฐ โดยส่วนที่เป็นความผิดของหน่วยงานของรัฐบางกรณีอาจจะพอเทียบเคียงได้กับมาตรา 8 วรรคสาม ที่เป็นการผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ซึ่งจากการศึกษาในส่วนความผิดของหน่วยงานนี้เอง ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่ากรณีดังกล่าวสามารถนำมาหักลดหย่อนสัดส่วนความรับผิดชอบได้จำนวนมากน้อยเพียงใด จำต้องศึกษาเทียบเคียงจากคำพิพากษาของศาลปกครองเป็นรายกรณีไป โดยผู้พิพากษาจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงและความรุนแรงของความผิดที่แต่ละฝ่ายได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น⁵ เช่นเดียวกับระบบกฎหมายไทย

ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น สามารถนำไปปรับ

⁵ ณฐ สันตาสว่าง, “หลักการว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส,” วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ 10, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2564): 46.

ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสร้างความเป็นธรรมต่อทั้งตัวผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ดังนี้

1. ปัญหาการห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัว กรณีกระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ศึกษาเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายสามารถดำเนินการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้รับผิดชอบการส่วนตัวได้อีกทางหนึ่ง

เดิมมาตรา 5 บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง”

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป็น มาตรา 5 บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

หากเจ้าหน้าที่กระทำการตามวรรคหนึ่งด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในกรณีนี้ให้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวได้อีกทางหนึ่ง”

2. ปัญหาความไม่ชัดเจนของคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ผู้ศึกษาเห็นสมควรให้ปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยให้เพิ่มนิยามความหมายของการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาเบื้องต้น

เดิมมาตรา 4 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

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

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป็น “ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

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

“ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” หมายความว่า การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับกระทำลงโดยมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย”

นอกจากนี้ ควรสนับสนุนให้มีการรวบรวมและเผยแพร่คำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เพื่อเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาแก่หน่วยงานของรัฐ

อีกทั้ง สมควรให้มีการปรับปรุงคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดให้มีความเหมาะสม เดิมข้อ 8 วรรคสอง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่า “คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร”

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป็น ข้อ 8 วรรคสอง กำหนดว่า “คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคนและต้องเป็นผู้ที่ได้รับปริญญาทางกฎหมาย โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร”

3. ปัญหาการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของรัฐ ผู้ศึกษาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีมีความแตกต่างกัน จึงไม่ควรแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์ในบทบัญญัติมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้มีความชัดเจนขึ้น แต่ควรปรับปรุงถ้อยคำในบทบัญญัติให้มีความเข้าใจง่ายขึ้น

เดิมมาตรา 8 บัญญัติว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ชดเชยเต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนร่วม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น”

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป็น “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้อย่างเคร่งครัด

(1) ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

(2) ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

(3) ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องถูกหนี้ย่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น”

อย่างไรก็ดี การพิจารณาตามมาตรา 8 วรรคสอง ให้พิจารณาเทียบเคียงเอาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองประกอบการพิจารณา แต่ในส่วนการพิจารณาตามมาตรา 8 วรรคสาม เห็นว่าควรมีการจัดกลุ่มพฤติการณ์ความผิดประเภทต่าง ๆ อันมีลักษณะเป็นความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม พร้อมทั้งกำหนดแนวทางการหักส่วนความรับผิดชอบในจำนวนที่เหมาะสม เพื่อป้องกันการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันเกินสมควร

นอกจากนี้ เห็นสมควรให้มีการฝึกอบรมภายในหน่วยงานของรัฐเพื่อเสริมสร้างความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และควรมีมาตรการส่งเสริมให้กระบวนการพิจารณากำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐจำต้องพิจารณาและคำนึงถึงมาตรา 8 อย่างเคร่งครัดในทุกกรณี

อีกทั้ง สมควรให้หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงทำการรวบรวมและสรุปหลักกฎหมายจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อเป็นแนวทางการพิจารณาในเบื้องต้น รวมถึงการรวบรวมคำวินิจฉัยของศาลปกครองฝรั่งเศสกรณีความผิดร่วมหรือความรับผิดชอบร่วม และสรุปเป็นหลักเกณฑ์หรือแนวทางการพิจารณากำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ เพื่อที่จะนำมาศึกษาเทียบเคียงและปรับใช้กับกรณีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

เอกสารอ้างอิง

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด, 2552.
- _____. แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ : กรณีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2553.
- ณฐ สันตาสว่าง. “หลักการว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส.” วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ 10, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2564): 38-55.
- ชนาชัย มาโนช และ อวยชัย อิศรวิริยะสกุล. “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเหตุแห่งความรับผิดชอบพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ 2539.” วารสาร Mahidol R2R e-Journal 9, 1 (มกราคม-เมษายน 2565): 1-13.
- นิพนธ์ สะกิมิ. “เปรียบเทียบความรับผิดชอบทางแพ่งของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และความรับผิดชอบทางปกครองของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย.” วารสารกรมบัญชีกลาง 48, 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2550): 1-21.
- ปกรณ์ นิลประพันธ์. “สาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539.” วารสารกฎหมายปกครอง 20, 2 (2544): 2-30.
- ปัญญาณรงค์ พากเพียร. “การแบ่งส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและหน่วยงานของรัฐ.” วารสารวิชาการศาลปกครอง 19, 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2562): 56-87.
- ชนงศักดิ์ วิเศษรจนา. “ความรับผิดเพื่อละเมิดตามมาตรา 420 : ศึกษากรณีความรับผิดเพื่อละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- ชนานันท์ รอดสังวาลย์. “ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิไต่เบื้อของหน่วยงานของรัฐจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.
- สมลักษณ์ จันทรงยี. “ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.