

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ อาจเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่นั้นสามารถแยกลักษณะออกได้ 2 ประการ คือ การกระทำทางกายภาพ อันเป็นการปฏิบัติโดยใช้กำลังทางกายภาพ (Physical) เช่น การใช้กำลังเข้าทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การให้สัญญาณบังคับให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม หากเจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจ (Willfull Act) คือกระทำโดยผู้สำนึกถึงผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตน และเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายหรือปฏิบัติโดยไม่ระมัดระวังให้ดี หรือการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ (Negligent Act) คือกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำเป็นต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์² แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่³ ทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย การกระทำนั้นย่อมเป็นละเมิดของเจ้าหน้าที่ ส่วนการประมาทเลินเล่อ จะเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ เป็นประเด็นพิจารณาที่มีผลในเรื่องความรับผิดชอบหากอีกส่วนหนึ่ง กล่าวคือ ถ้าประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดาหน่วยงานก็ต้องรับผิดชอบ แต่ถ้าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ก็ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวเช่นเดียวกับการกระทำละเมิดที่มีใช้เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่⁴ และการกระทำตามกฎหมาย เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในฐานะที่มีเอกสิทธิ์ทางปกครองเหนือเอกชน ซึ่งอาจจะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย

¹ จิตติ ดิงศักดิ์. (2523). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึงมาตรา 452 (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 178.

² สุขุม สุคนิษฐ์. (2543). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ. หน้า 17.

³ อำนวย เจริญชีวินทร์. (2549). หลักกฎหมายละเมิดทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 21.

⁴ มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

เหนือตัวบุคคลหรือเหนือทรัพย์สินของเอกชน การกระทำทางกฎหมายนี้ยังอาจแยกพิจารณา ออกเป็นการใช้อำนาจทางกฎหมายในทางปกครอง ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครอง เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย การตั้งกรรมการสอบสวน และการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ เป็นต้น หรืออาจจะเป็นการใช้อำนาจ ทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น เจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจทำการจับกุมบุคคล หรือการที่พนักงานอัยการ (Prosecutor) มีความเห็นสั่งฟ้องผู้ต้องหา เป็นต้น ในการใช้อำนาจตามกฎหมายนี้หากเจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานอัยการกระทำโดยจงใจหรือโดยประมาท เลินเล่อเป็นเหตุให้เอกชนผู้อื่นได้รับความเสียหาย ย่อมเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ นอกจากการใช้อำนาจทางกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว กรณีอาจเป็น การใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะที่มีโทษทางอาญา ซึ่งกฎหมายดังกล่าว ทำให้เจ้าหน้าที่ตาม กฎหมายนั้นมีอำนาจจับกุม ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดตามกฎหมายเฉพาะนั้นด้วย เช่น เจ้าหน้าที่สรรพสามิต เจ้าหน้าที่ศุลกากร (Douanier) เป็นต้น

อีกทั้ง การกระทำทางกฎหมาย ยังหมายความถึง การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากกระทำโดยจงใจหรือโดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน เช่น ออกคำสั่งหรือออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยที่ตนเองไม่มีอำนาจออก คำสั่งหรือออกกฎเช่นนั้น หรือ ออกกฎหรือคำสั่งโดยอ้างอำนาจตามกฎหมายที่ยกเลิกไปแล้ว เป็นต้น ดังนี้ย่อมเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ และการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย การละเลยต่อการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนหรือการเพิกเฉยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ การเพิกเฉยละเลยดังกล่าวหากเกิดความเสียหายขึ้นกับเอกชนย่อมเป็น การกระทำละเมิด เช่น นายทะเบียนไม่จดเพิ่มเติมข้อความเกี่ยวกับการปกครองบุตรในบันทึก พ้ายทะเบียนการหย่าระหว่างสามีภรรยา ตามที่สามีภรรยาได้ตกลงกัน เป็นการละเลยต่อหน้าที่ ตามกฎหมายที่กำหนดให้นายทะเบียนต้องปฏิบัติ หากการละเลยไม่จดข้อความดังกล่าวก่อให้เกิด ความเสียหายย่อมเป็นการกระทำละเมิด รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร⁵ ในกรณี ที่เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนตามกฎหมายแล้ว แต่ได้ใช้เวลาในการปฏิบัติจนล่วงพ้น ระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือใช้เวลาปฏิบัตินานมากกว่าปกติวิสัย (Normality) ในกรณีที่ กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จไว้ ความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว หากเกิดความเสียหายย่อมเป็นการกระทำละเมิด

⁵ ฤทัย หงส์ศิริ. (2559). ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: สำนักอบรม ศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 30-39

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นอันเป็นในลักษณะของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั้น เป็นกรณีที่ต้องบังคับตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ซึ่งบัญญัติไว้ มีหลักเกณฑ์ว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งในกรณีนี้ผู้เสียหาย (Victims) อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรงได้ แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และหากการละเมิดนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ในวรรคสองของมาตราดังกล่าว ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบต่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือผู้เสียหายสามารถฟ้องกระทรวงการคลังเป็นจำเลยได้ การฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นจำเลยนี้อาจเป็นการฟ้องต่อศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรมก็ได้แล้วแต่กรณี กล่าวคือ กรณีแรกหากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นเข้าลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจมหาชน ที่เจ้าหน้าที่มีอำนาจตามกฎหมาย ผู้เสียหายย่อมต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) ต่อศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 แต่ในกรณีที่สอง หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำนั้นเป็นการกระทำทั่ว ๆ ไปที่ไม่มีลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายแล้ว ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังต่อศาลยุติธรรม

แต่หากเป็นกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นมิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ย่อมต้องรับผิดในการกระทำละเมิดนั้นด้วยตนเองเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 กำหนดให้ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรง จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ การฟ้องนั้นย่อมต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังเป็นจำเลย ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิด หรือต้องร่วมรับผิด หน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ ในทางตรงกันข้าม หากเป็นกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นจำเลย ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิด หรือต้องร่วมรับผิดแล้วเจ้าหน้าที่ก็มีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่ เรียกหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังเข้ามาเป็นคู่ความในคดี

⁶ เหตุที่บัญญัติมาตรา 6 ขึ้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้เสียหายที่จะได้ว่าต้องฟ้องผู้ใด อย่างไรก็ตาม มาตรา 6 นี้ไม่ต้องบัญญัติไว้ก็ได้ เพราะในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ถ้าทำละเมิดเพราะการปฏิบัติหน้าที่ให้ฟ้องหน่วยงานของรัฐห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ เมื่อตีความกลับ ถ้าทำละเมิดมิใช่ในการปฏิบัติหน้าที่ให้ฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรง.

ได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติงานในหน้าที่เพื่อประโยชน์ของทางราชการ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมต้องได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพราะการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอ เมื่อการที่เข้าไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมีผลป้องกันไว้เสียจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งตามกฎหมายแพ่งมุ่งแต่จะเรียกค่าเสียหายให้ครบจำนวน โดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อเจ้าหน้าที่แต่ละราย จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนขวัญและกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหาร เพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ นอกจากนี้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

ซึ่งหลักดังกล่าวสอดคล้องกับหลักความรับผิดของรัฐ โดยปราศจากความผิด (Responsabilité Sans Faute) หรือความรับผิดเด็ดขาด (Strict liability) ซึ่งความรับผิดของบุคคลที่จะต้องชดใช้ความเสียหายในการกระทำของตนที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น แม้ว่าการกระทำนั้นจะไม่ใช่ความผิดหรือไม่ได้เจตนาหรือประมาทเลินเล่อ กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นจะเป็นความผิดหรือไม่ ถ้าได้การกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นก็ต้องรับผิด ฉะนั้นความรับผิดเด็ดขาดหรือความรับผิดโดยปราศจากความผิด โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีเพียงแต่พิสูจน์ว่าตนได้รับความเสียหายตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิดของบุคคลนั้น เมื่อพิสูจน์ความเสียหายตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว จำเลยก็จะรับผิดชดใช้ความเสียหายจะ

พิสูจน์ตนเองไม่ผิดไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายจะกำหนดให้พิสูจน์ความผิดเฉพาะเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดกรณีเรียกว่า ข้อสันนิษฐานความผิดทางกฎหมาย (presumption légale de faute)⁷

การที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงส่งผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่อยู่ในความหมายของคำว่า เจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย จึงส่งผลให้การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่กระทำละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ ไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง เพราะการนำหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่รัฐ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำละเมิดนั้นเสมอไป ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะการงานที่ทำมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หากแต่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ แต่การที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดเป็นการส่วนตัวเสมอ โดยหน่วยงานของรัฐไม่มีส่วนรับผิดใด ๆ เลย หรืออาจจะเป็นการรับผิดไปก่อนแล้วเรียกคืนเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในภายหลัง ซึ่งความรับผิดดังกล่าวที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำการโดยสุจริตหรือประมาทเลินเล่อเพียงเล็กน้อย และต้องรับผิดโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ ย่อมส่งผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่ จะดำเนินงานต่าง ๆ อย่างไม่เต็มที่ และอาจมีแนวโน้มไปในทางที่ไม่กล้าตัดสินใจ (Decided) ซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำเนินการของราชการต้องล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และยังส่งผลในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันก่อให้เกิดความเสียหายและต้องรับผิดในฐานะลูกหนี้ร่วมตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อาจเกิดปัญหาความรับผิดสูงเกินกว่าการกระทำได้ เพราะถ้าหากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่นซึ่งเป็นลูกหนี้ร่วมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขหรือเพิ่มเติมในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

⁷ ไพจิตร บุญญพันธ์. (2538). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 3.

พ.ศ. 2540 คือ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหน่วยงานของรัฐ โดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540

หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่กระทำละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ ได้รับความคุ้มครอง และก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการรับผิดจากผลแห่งละเมิด เพราะการทำงานที่ทํานั้นมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หากแต่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ ของรัฐ (State)