

สารนิพนธ์เรื่อง	ปัญหาการฟ้องชำระค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
คำสำคัญ	ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่/กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่/การทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่/สิทธิการฟ้องชำระค่าสินไหมทดแทน/การอนุมัติให้ฟ้องชำระค่าสินไหมทดแทน
นักศึกษา	กิริติ บัวสด
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร.ตรีเพชร จิตรมहीมา
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
คณะ	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2564

บทคัดย่อ

การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ (Power and Duty) ในบางครั้งเจ้าหน้าที่อาจทำละเมิดต่อเอกชน (The Private) เมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรม (Courts of Justice) ศาลยุติธรรมจะนำหลักกฎหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด มาตรา 420 ถึงมาตรา 452 มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดในผลแห่งการละเมิดแต่เพียงผู้เดียว อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ เนื่องจากกรณีที่เป็นการละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ แต่กลับให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว เพื่อเป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่และเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (Act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996)) ขึ้นใช้บังคับ โดยมาตรา 8 วรรคหนึ่ง กำหนดในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจ (Willful Act) หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Grossly Negligent) และมาตรา 13 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดสามารถฟ้องชำระเงินที่จะต้องรับผิดได้ โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

คณะรัฐมนตรี (Council of Ministers) ได้มีมติ (Resolution) วางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (Regulations of the Office of Prime Minister on the Performing Rule relating to Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996)) โดยข้อ 27 วางหลักว่า ถ้าการที่ไม่สามารถชำระหนี้ ได้เกิดจากการประพฤติดังกล่าวอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤติดังกล่าวอย่างร้ายแรง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีล้มละลาย และข้อ 28 กำหนดให้การประนีประนอมยอมความไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใด ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน เว้นแต่กระทรวงการคลังจะประกาศกำหนดเป็นอย่างอื่น นอกจากนี้ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ ข้อ 2 กำหนดการอนุมัติให้ผ่อนชำระต้องมีใช้กรณีที่เกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ และข้อ 9 วางหลักว่าในกรณีที่หน่วยงานของรัฐแห่งใดไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามประกาศกระทรวงการคลังนี้ได้ ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง ซึ่งหลักเกณฑ์ดังที่ได้กล่าวมานี้มีการกำหนดไว้เกินกว่าที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

วิเคราะห์จากผลการศึกษาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติในข้อ 27 และข้อ 28 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว รวมทั้งข้อ 2 และข้อ 9 แห่งประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกินกว่าขอบเขตซึ่งมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ บัญญัติไว้ กรณีดังกล่าวถือเป็นการออกกฎหมายลำดับรองที่เกินกว่าที่กฎหมายแม่บทบัญญัติไว้ กรณีนี้จึงเป็นการออกกฎหมายลำดับรองที่ขัดต่อหลักหลักนิติรัฐ (État de droit) และขัดต่อทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Theory of Hierarchy of Norms)

ผลการศึกษาที่ได้จากการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีกรอบและขอบเขตของการพิจารณา รวมทั้งมีแนวทางปฏิบัติที่เป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการการผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนี้

1. ให้เพิ่มเติมมาตรา 13/1 ดังนี้

มาตรา 13/1 การอนุมัติให้ผ่อนชำระตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาได้ทุกกรณี เว้นแต่กรณีที่เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือเกิดจากการทุจริต

ของเจ้าหน้าที่ และเป็นกรณีที่ต้องขอผ่อนชำระเต็มจำนวนที่ต้องรับผิดชอบ รวมทั้งดอกเบี้ย ค่าฤชาธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี (ถ้ามี)

ในการให้ผ่อนชำระ ให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบทำหนังสือรับสภาพหนี้ สัญญาผ่อนชำระ และสัญญาค้ำประกัน หรือในกรณีที่เห็นสมควรจะให้อ่างหลักประกันด้วยก็ได้

2. ให้เพิ่มเติมมาตรา 13/2 ดังนี้

มาตรา 13/2 เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบขอผ่อนชำระ ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบสถานภาพปัจจุบัน ณ วันเสนอขอผ่อนชำระเกี่ยวกับรายได้ ค่าใช้จ่าย และทรัพย์สินทั้งของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและคู่สมรส โดยมีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบหรือหน่วยงานเจ้าของข้อมูล แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบการพิจารณา

(2) ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาการผ่อนผันและกำหนดจำนวนเงินที่ต้องผ่อนชำระ เป็นรายเดือนตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามสมควรแก่ฐานะ ตำแหน่งและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ รวมถึงความรับผิดชอบที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบผู้นั้น มีอยู่ตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีและพฤติกรรมแห่งกรณี

ดอกเบี้ยระหว่างการผ่อนชำระให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการคำนวณดอกเบี้ยให้นับแต่วันครบกำหนดที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้ชดเชยเงินกว่าจะชำระเสร็จ โดยให้ถือจำนวนเงินที่ผ่อนชำระในแต่ละเดือนเป็นการชำระดอกเบี้ยรายเดือนที่เกิดขึ้นก่อน ส่วนที่เหลือให้ถือเป็นการผ่อนชำระเงินต้นที่ค้างอยู่ เว้นแต่ผ่อนชำระภายในกำหนดหนึ่งปี ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาผ่อนผันไม่ต้องคิดดอกเบี้ยระหว่างการผ่อนชำระ

หากมีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม (Amendment) ปรับปรุง (Adjustment) และพัฒนา (Development) กฎหมายตามข้อเสนอแนะดังกล่าวแล้ว อาจทำให้การปรับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น และยังเป็นการสร้างบรรทัดฐานในการพิจารณาอันก่อให้เกิดหลักประกัน (Guarantee) และสร้างความเป็นธรรม (Justice) ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเหมาะสมและเป็นไปตามทฤษฎีลำดับศักดิ์แห่งกฎหมายอันจะส่งผลให้กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันต่อสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ ซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เกิดผลสัมฤทธิ์ บรรลุผล มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น