

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่และให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้ปฏิบัติหน้าที่ไปก็เพื่อประโยชน์ต่อทางราชการ ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้ปฏิบัติหน้าที่แล้วก่อให้เกิดความผิดพลาดหรือเกิดความบกพร่องขึ้นจึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายนั้นหรือไม่ หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับกระทำซึ่งเป็นฐานความผิดว่าได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ จึงเห็นว่าเป็นส่วนการหักสัดส่วนความรับผิดหากมีความบกพร่องของหน่วยงานอยู่ด้วยรวมทั้งการแบ่งส่วนความรับผิดตามแต่พฤติกรรมการกระทำของผู้ที่เกี่ยวข้องแต่ละคนด้วย

จากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ฉบับดังกล่าว เท่าที่ผ่านมายังปรากฏว่ามีกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐที่เป็นต้นสังกัด ประกอบกับการลงโทษหรือเรียกให้รับผิดชอบก็ยังคงมีความแตกต่างระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ดังนั้น จึงสมควรต้องให้ความสำคัญและหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐอื่นๆ ในการบริหารจัดการ ในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จะต้องมีหลักเกณฑ์เป็นมาตรฐาน มีความโปร่งใสและเสมอภาคเท่าเทียมกันสามารถตรวจสอบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่เพื่อเป็นการให้ขวัญกำลังใจและตอบสนองความดีความชอบที่ได้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นด้วยความมุ่งมั่นวิริยะอุตสาหะ ขยันอดทนเต็มความสามารถด้วยความถูกต้องและรอบคอบ ซึ่งการกำหนดให้มีพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขึ้น เป็นการก่อให้เกิดหลักประกันให้กับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่กล้าตัดสินใจในการดำเนินงานหรือปฏิบัติหน้าที่ได้มากยิ่งขึ้น อันส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐและผู้เสียหายเองก็ยังมีทางเลือกในการที่จะได้รับชดใช้

ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่เหล่านั้น แต่ถึงอย่างไรก็ดี แม้จะมีผลคืออยู่หลายประการ แต่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวก็ยังมีปัญหาอยู่หลายประการ กล่าวคือ

อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและการฟ้องคดี จะต้องดำเนินการภายในอายุความที่กำหนดไว้ โดยหากเป็นกรณีเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่หากเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีผู้รับผิดชอบค่าสินไหมทดแทน แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิดชอบ สิทธิการเรียกค่าสินไหมทดแทนจะมีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง สำหรับคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน กรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายและเกิดการละเมิดต่อบุคคลภายนอก เป็นเหตุให้หน่วยงานต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งกล่าวถึงว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัตทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ ส่วนการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากมีการออกคำสั่งในกรณีนี้จะไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองและมีผลเป็นเพียงหนังสือเตือนให้ชำระหนี้เท่านั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

ปัญหาเรื่องอายุความการเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบค่าสินไหมทดแทน เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งจะต้องยกเรื่องอายุความขึ้นมาเพื่อพิจารณาเอง เนื่องจากอายุความเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน จะอ้างว่าเป็นหน้าที่ของผู้รับคำสั่งที่จะต้องยกเรื่องอายุความขึ้นมาต่อตัวเองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้ เพราะอายุความในการเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 และมาตรา 10 ซึ่งตามมาตรา 9 จะพบว่าถ้าเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนแล้ว ผู้เสียหายก็มีสิทธิมาไล่เบี้ยเอาจากหน่วยงานของรัฐได้ ในทำนองกลับกัน สิทธิในการไล่เบี้ยทั้งสองกรณีก็มียุอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ส่วนสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 10 ทั้งสองกรณีให้มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่ต้องรับผิดชอบ กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิดชอบ สิทธิเรียกร้อง

ค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองถือเป็นสภาพปัญหาหลัก เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เมื่อมีคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะต้องบังคับทางปกครองตามคำสั่งดังกล่าวโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่ถูกละเมิดได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างรวดเร็ว แต่ในปัจจุบัน การบังคับทางปกครองยังไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน รวมทั้งยังไม่มีหน่วยงานใดเสนอร่างแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการปกครองที่ชัดเจน ออกมาใช้บังคับในทางปฏิบัติ จึงเป็นปัญหาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องบังคับให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากไม่สามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้จริง เนื่องจากว่าเกรงกลัวความผิดพลาดในการดำเนินการ ซึ่งในอายุความในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่ยังไม่ชัดเจน หมายความว่าเฉพาะออกคำสั่งภายในระยะเวลาดังกล่าวหรือการออกคำสั่งและต้องบังคับคดีให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวด้วย มีจำกัดระยะเวลาสั้นแตกต่างกับการบังคับคดีในทางแพ่ง ซึ่งมีระยะเวลา 10 ปี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 271 จึงอาจส่งผลกระทบต่อหรือเกิดความเสียหายต่อทางราชการหรือหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งได้ ซึ่งได้หากไม่ทันภายในอายุความเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบก็ต้องรับผิดชอบไป ซึ่งน่าจะเกิดความไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่เหล่านั้น

ส่วนระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรืออำนาจในการฟ้องคดีปกครองและเกี่ยวเนื่องกับอำนาจของศาลปกครองที่จะใช้ดุลพินิจในการสั่งรับหรือไม่รับคดีไว้พิจารณา โดยมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้นเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติในเรื่องของระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองต่อศาลปกครองซึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองไว้แล้ว แต่ก็มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายคือปัญหาในเรื่องของบทบัญญัติ การใช้ และการตีความโดยมีปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง รวมทั้งจะเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่เมื่อใด และจะนำหลักเกณฑ์ในเรื่องการนับอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องการใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สินของตนคืน อายุความสะดุดหยุดลงมาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองได้หรือไม่เพียงใด ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับ “ข้อยกเว้น” ในการฟ้องคดีที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาในเรื่องของการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสถานะของบุคคล การใช้ดุลพินิจของศาลในการรับฟ้องหรือไม่รับฟ้องคดี

ในกรณีที่ยื่นฟ้องพินกำหนดเวลาในเรื่องของประโยชน์ส่วนรวมและเหตุจำเป็นว่าจะมี “ความหมาย” และ “ขอบเขต” เพียงใดนั้น ล้วนแต่เป็นปัญหาทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาหลักการ แนวคิด และทฤษฎีต่างๆ รวมทั้งวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของต่างประเทศ ปรากฏว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย จึงขอเสนอแนะและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองในความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนี้

1) เห็นควรแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 ให้บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่หรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำมาตรา 8 มาบังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีสิทธิไต่เบียดจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด โดยไม่มีอายุความนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดนั้น

จากเหตุผลตามที่ได้อธิบายไว้ เนื่องจากระยะเวลายังไม่มีความเหมาะสมสมกับสภาพกับการใช้บังคับและไม่สอดคล้องกับหลักการและแนวความคิดที่ต้องสอดคล้องสัมพันธ์กับการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชน ที่ให้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะในฐานะที่อยู่เหนือเอกชน แต่ก็จำกัดการใช้อำนาจภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อให้เกิดความถูกต้องและชัดเจนในการปฏิบัติ และเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ เห็นควรให้แก้ไขบทบัญญัติมาตราดังกล่าว

2) ตามที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังกล่าว บัญญัติไว้ไม่ครอบคลุมถึงความเสียหายที่บุคคลภายนอกกระทำละเมิดต่อทรัพย์สินของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบออกจากราชการไป เช่น เกษียณอายุราชการ ไล่ออก หรือถูกออกหรือต้องรับโทษทางวินัย ไม่ว่าจะกรณีใด ดังนั้น ควรกำหนดนิยามให้มีความหมายรวมถึงเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบได้ออกจากราชการไปแล้ว ไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อเป็นระเบียบและวิธีการติดตามฟ้องร้องผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย โดยตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวนให้มีอำนาจหน้าที่

เฉพาะในการติดตามฟ้องร้องผู้ก่อให้เกิดความเสียหายภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ทราบ
 ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบได้ออกจากราชการ โดยให้ใช้อายุความในการฟ้องร้องตามประมวล
 กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 ทั้งนี้ให้คณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว เป็นเจ้าหน้าที่
 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของ
 เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 4 โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาและแต่งตั้ง

นอกจากข้อเสนอแนะดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่ารัฐในปัจจุบันมีแนวโน้มจะ
 ขยายบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองประโยชน์ของรัฐ และความต้องการของ
 ประชาชนมากขึ้น ทำให้ความรับผิดชอบของรัฐเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วยการกระทำละเมิดตาม
 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 จะเห็นว่าจะต้องเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือ
 เป็นการกระทำที่ไม่มีประสิทธิภาพบกพร่องในการจัดทำบริหารสาธารณะของรัฐ ไม่ถือว่าเป็นการ
 กระทำที่ผิดกฎหมายทำให้ผู้เสียหายไม่อาจฟ้องหรือเรียกให้รับผิดชอบได้ เป็นผลให้ผู้ได้รับความ
 เสียหายไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐเท่าที่ควรทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทนหรือ
 ชดใช้เยียวยา ดังนั้น นอกจากรัฐต้องรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดแล้ว รัฐยังควรจะต้องรับผิดชอบในเรื่องอื่น
 โดยควรขยายความรับผิดชอบโดยให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐยังต้องรับผิดชอบหรือมีความรับผิดชอบอันเกิดจาก
 การกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ความรับผิดชอบอันเกิดจากความเสี่ยงภัยเพื่อให้พลเมืองได้รับความ
 เสมอภาคอย่างเท่าเทียมกันด้วย