

สารนิพนธ์เรื่อง	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ศึกษากรณีการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดสามารถผ่อนชำระเงิน
คำสำคัญ	กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่/ละเมิด/ความรับผิดทางละเมิด/ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่/เจ้าหน้าที่/หน่วยงานของรัฐ/กฎหมายลำดับรอง/การผ่อนชำระเงิน/
นักศึกษา	ศุภากร จงอักษร
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์	ดร.ตรีเพชร จิตรมहिมา
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
คณะ	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2565

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (Act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996) มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 อันเป็นระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควรแล้ว อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติทั้ง 15 มาตราในพระราชบัญญัตินี้ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ อีกทั้ง ในมาตรา 13 ยังกำหนดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีกำหนดให้อำนาจคณะรัฐมนตรี (Council of Ministers) ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร (The Executive) มีอำนาจออกระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดนั้นได้ โดยค้ำเงินถึงรายได้ ฐานะครอบครัว ความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย ดังนั้น จึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ 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)) ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ 16 พฤศจิกายน 2539 โดยมีผลใช้บังคับห่างไปเพียงหนึ่งวันหลังจากวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับเพื่อให้ทันกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พร้อมทั้งจะต้องออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อรองรับการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ได้มีการประกาศใช้บังคับแล้ว

พิเคราะห์จากผลการศึกษาแล้วเห็นว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (Fact-Finding Commission for a Wrongful Act) การพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การพิจารณาวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้ง (Appointer) และการพิจารณาตรวจสอบของกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง (Considering Committee for a Civil Liability) ซึ่งมีผลเป็นการขยายขอบเขตอำนาจเกินกว่าที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายแม่บท (Primary Law) ที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าบัญญัติไว้ จึงเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารออกหลักเกณฑ์ที่มีสาระและเงื่อนไขเกินกว่าที่บทบัญญัติมาตรา 13 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้อำนาจไว้ เนื่องจากมาตรา 13 พระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเพียงแต่จัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดนั้นได้ โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัว ความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณี ปัญหาดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความขัดหรือแย้งต่อทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Theory of Hierarchy of Law) และกระทบต่อหลักความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล (Individual Rights and Liberties) หากฝ่ายบริหารสามารถออกกฎเกณฑ์ได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัดและสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง โดยกำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายลำดับรองที่นอกเหนือไปจากกฎหมายแม่บท และและกฎหมายแม่บทไม่ได้กำหนดให้มีหลักเกณฑ์ดังกล่าว

พิเคราะห์แล้วเห็นควรเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยอาจแบ่งออกเป็นสองแนวทาง ดังนี้

(1) แนวทางแก้ไขปัญหาระยะเร่งด่วน

เห็นควรให้ยกเลิกบทบัญญัติในมาตรา 13 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และให้แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจการพิจารณาของกระทรวงการคลัง จากเดิมที่กำหนดไว้ในข้อ 21 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาบัญญัติไว้ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพราะที่ผ่านมากรมบัญชีกลาง (Comptroller General's Department) กระทรวงการคลังเป็นผู้มีบทบาทโดยตรงเกี่ยวกับเงินงบประมาณแผ่นดินและการวางกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการออกหนังสือเวียนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และแนวทางเพื่อให้ส่วนราชการยึดถือปฏิบัติ ตลอดจนดูแลการปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มาโดยตลอด ประกอบกับมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นนายกรัฐมนตรี โดยอาจแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 15 ให้มีทั้งนายกรัฐมนตรี

(Prime Minister) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Minister of Finance) เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่าลักษณะงานในทางซื้อเท็จจริงนั้น กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในขณะที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในฝ่ายบริหารที่ดูแลข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหมด

(2) แนวทางแก้ไขปัญหาระยะยาว

หากนำกรณีของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐพ.ศ. 2560 (Act of Government Procurement and Supply Management B.E. 2560 (2017)) และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 (Regulations of the Office of Prime Minister on Supply B.E. 2535 (1992)) โดยนำมาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว จะเห็นได้ว่า กรณีนี้อาจนำแบบอย่างของการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายที่มีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และนำไปบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งกรณีนี้ก็อาจนำไปใช้ในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และนำข้อกำหนดต่าง ๆ ในระเบียบนี้ไปบัญญัติรวมไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งอาจเป็นผลให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และยังเป็นกำลังขวัญกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ โดยจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่กล้าตัดสินใจดำเนินงานอันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารงานแผ่นดินและทำให้หลักเกณฑ์และการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีความชัดเจน ซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ และทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐยิ่งขึ้น