

บทที่ 1

บทนำ

การดำเนินงานของฝ่ายปกครองแท้ที่จริงแล้ว คือ การจัดทำกิจกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ประโยชน์ส่วนรวม” (General Interest) หรือ “ประโยชน์สาธารณะ” (Public Interest)¹ โดยการดำเนินงานดังกล่าวอาจมีข้อผิดพลาดบกพร่องเกิดขึ้นได้บ้างในบางกรณี แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตก็ตาม ดังนั้น กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงต้องสร้างความเป็นธรรม และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่เจ้าหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แต่เดิมประเทศไทยมีแนวความคิดว่าผู้ใช้อำนาจอธิปไตยไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือประมุขของประเทศ (เช่น กษัตริย์เจ้าผู้ครองแคว้นจักรพรรดิ) ไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากในขณะนั้นรัฐจำกัดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเองในเรื่องที่เป็นการใช้อำนาจรัฐ แต่ต่อมารัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐขยายบทบาทของตนในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ มากขึ้น จึงเกิดแนวความคิดว่ารัฐควรรับผิดชอบในการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจเกิดจากมูลสัญญา มูลละเมิด หรือมูลความรับผิดชอบอย่างอื่น² และหากกล่าวถึงความรับผิดชอบของรัฐ โดยปกติแล้วย่อมมุ่งหมายถึงความรับผิดชอบทั้งปวงอันเกิดจากการกระทำขององค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร (ฝ่ายปกครอง) ความรับผิดชอบของฝ่ายตุลาการ หรือความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเป็นความรับผิดชอบที่ได้รับการพัฒนามายาวนานกว่าความรับผิดชอบของรัฐในทางอื่น เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากงานของฝ่ายปกครองเป็นงานที่มีความหลากหลาย เป็นงานในทางปฏิบัติ

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2562). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 11.

² ชาญชัย แสงศักดิ์. (2558). *กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 21.

ที่มุ่งผลในทางกฎหมายและเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลในทางข้อเท็จจริง การกระทำของฝ่ายปกครองจึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ปัจเจกบุคคลได้ในหลายลักษณะ³

การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกและต่อหน่วยงานของรัฐก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงตกอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด มาตรา 420⁴ เช่นเดียวกับความรับผิดทางละเมิดของเอกชน ซึ่งการนำกฎหมายดังกล่าวที่มีเจตนารมณ์เพื่อใช้บังคับโดยตรงกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนมาใช้ในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกและต่อหน่วยงานของรัฐ ทำให้เกิดความไม่เหมาะสมเพราะในบางกรณีได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทั้งแก่ผู้เสียหายและแก่เจ้าหน้าที่ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารงานแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้จึงมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาคือข้อบกพร่องอันเนื่องมาจากการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดมาใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกและต่อหน่วยงานของรัฐ⁵ โดยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักการให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอกในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้ว หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ได้ แต่หากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาให้ความเสียหายนั้นตกเป็นพับแก่หน่วยงาน นอกจากนี้ ยังกำหนดมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้ในการไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ด้วย หลักการดังกล่าวใช้บังคับกับกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเช่นกัน ดังนั้น หลังจากประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นต้นมา หากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายกำหนดมิให้ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่อีกต่อไป แต่ให้ฟ้องหน่วยงานของรัฐ ส่วนเมื่อหน่วยงานของรัฐ

³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์. หน้า 335.

⁴ มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

⁵ สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2562). *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 131.

ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว จะไปไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ได้แค่ไหน เพียงใด เป็นอีกประเด็นหนึ่ง⁶

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีหลักการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางปฏิบัติในเรื่องความรับผิดทางแพ่งที่ทางราชการถือปฏิบัติ โดยได้แยกความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกเป็นเหตุที่เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ และที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ สำหรับความเสียหาย (Damage) ที่เกิดจากกรณีที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะต้องถูกฟ้องและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัวโดยไม่เกี่ยวกับทางราชการ⁷ นอกจากนี้ ในกรณี ที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายนั้น เจ้าหน้าที่สามารถผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนได้โดยค้ำเงินถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย โดยมาตรา 13⁸ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดนั้นได้โดยค้ำเงินถึงรายได้ (Income) ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบ (Family Status and Responsibilities) และพฤติการณ์แห่งกรณี (Circumstances of the Case)⁹

จากบทบัญญัติดังกล่าว มีผลทำให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่เกินกว่าหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมาตรา 13 ให้อำนาจไว้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดความขัดหรือแย้งต่อทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมายและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เนื่องจากฝ่ายบริหารสามารถออกกฎเกณฑ์ได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด และสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง

⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 368.

⁷ ศรีเพชร จิตรมหีมา. (2562). วิเคราะห์ปัญหาบางประการในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. *บทความเชิงวิเคราะห์เพื่อพัฒนาและปรับปรุงกฎหมาย*. หน้า 7.

⁸ มาตรา 13 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดนั้นได้โดยค้ำเงินถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

⁹ พัชมา จิตรมหีมา. (2564). หลักเกณฑ์สำคัญในกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พิจารณาปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายเพื่อนำไปสู่แนวคิดในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย. *บทความเชิงวิเคราะห์เพื่อการพัฒนากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. หน้า 38.

เนื่องจากกฎหมายแม่บทไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวไว้ ดังนั้น จึงเห็นว่าควรมีการศึกษาแนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย หลักประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นหลักที่สนับสนุนให้ฝ่ายปกครอง ออกกฎหมายลำดับรอง หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอันเป็นหลักที่นำมาใช้ในการออกกฎหมายลำดับรองของหน่วยงานทางปกครอง ศึกษาถึงหลักเกณฑ์สำคัญในพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รวมไปถึงการศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด การพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด การพิจารณาวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้ง และการพิจารณาตรวจสอบ ของกระทรวงการคลัง โดยคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งในการตรวจสอบสำนวน และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง และการกำหนดให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็น กฎหมายแม่บทให้สอดคล้องกับทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย และผลของการศึกษานี้อาจมีส่วนสำคัญ ในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 ศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา กรณีการกำหนดกฎเกณฑ์ตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ที่เกินกว่าหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

1.2.3 ศึกษาสาระสำคัญของกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง

1.2.4 ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี

1.2.5 เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ให้มีความเหมาะสมและเกิดความเป็นธรรม

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดเนื้อหาซึ่งมีผลเป็นการขยายขอบเขตอำนาจเกินกว่า ที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายแม่บทที่มีลำดับศักดิ์

สูงกว่าบัญญัติไว้ จึงเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารออกหลักเกณฑ์ที่มีสาระและเงื่อนไขเกินกว่าที่มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้อำนาจไว้ เพราะมาตรา 13 ดังกล่าว กำหนดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดนั้นได้โดยค้ำเงินถึงรายได้ ฐานะครอบครัว และความรับผิดชอบและพฤติกรรมแห่งกรณี เท่านั้น ปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดความขัดหรือแย้งต่อทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมายและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เนื่องจากฝ่ายบริหารสามารถออกกฎเกณฑ์ได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด และสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง เนื่องจากกฎหมายแม่บทไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวไว้ จึงเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่ควรจะนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อค้นหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหานี้ ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรมภายใต้หลักนิติรัฐ ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย หลักประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นหลักที่สนับสนุนให้ฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรอง และหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอันเป็นหลักที่นำมาใช้ในการออกกฎหมายลำดับรองของหน่วยงานทางปกครอง และวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่เกินกว่าหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 13 เพื่อนำไปแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้มีความเหมาะสมและเกิดความเป็นธรรม

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาข้อมูลโดยวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ด้วยวิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากบทบัญญัติของกฎหมาย หนังสือ บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ รวมถึงเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวกับกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ว่ามีปัญหาในเรื่องความขัดหรือแย้งต่อทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย และกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างไร เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมและเกิดความเป็นธรรม

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 สามารถเข้าใจถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา กรณีการกำหนดกฎเกณฑ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ที่เกินกว่าหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.6.2 เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

1.6.3 ทำให้สามารถพิจารณาสาระสำคัญของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

1.6.4 ทำให้เข้าใจและสามารถอธิบายถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

1.6.5 ได้ข้อเสนอแนะทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้มีความเหมาะสมและเกิดความเป็นธรรม