

บทที่ 1

บทนำ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งตราขึ้นเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งในบางครั้งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกได้ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการดำเนินกิจกรรมทางปกครองอันเป็นภารกิจของรัฐเพื่อสาธารณะประโยชน์ของประเทศและประชาชน พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงได้วางหลักเกณฑ์สำคัญในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่มิให้ต้องรับผิดต่อผู้เสียหายเป็นการส่วนตัวและในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกก็สามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตนได้ ซึ่งจะได้ศึกษาถึงเจตนารมณ์ หลักเกณฑ์สำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รวมถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐต่อไป

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐในการจัดกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์นั้น รัฐจะดำเนินการผ่านองคาพยพของรัฐคือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะกระทำการต่าง ๆ โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งสังกัดอยู่ในหน่วยงานของรัฐนั้น ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ (Function) หรือใช้อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายในการกระทำการต่าง ๆ อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐหรืออาจทำให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหาย ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมของรัฐโดยเจ้าหน้าที่จึงอาจก่อให้เกิดการกระทำในลักษณะที่เป็น การกระทำละเมิดได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วความรับผิดทางละเมิดเป็นความรับผิดทางแพ่ง (Civil Liability) แต่เมื่อการกระทำหรือการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อให้ภารกิจของรัฐในการจัดทำประโยชน์สาธารณะลุล่วงไปได้ มิได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ในทางส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เอง ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจึงแตกต่างจากการกระทำละเมิดของเอกชนตามหลักกฎหมายแพ่ง จึงไม่ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่า

สินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเป็นการส่วนตัวจากการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์ และไม่ควรให้เจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต้องรับผิดชอบเพิ่มเติมจำนวนความเสียหายเช่นเดียวกับการกระทำละเมิดในทางส่วนตัว การใช้หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดตามหลักกฎหมายแพ่ง เช่นนี้เป็นการไม่เหมาะสม¹ ไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่อาจเกิดจากความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งเป็นสิ่งที่อาจเกิดขึ้นได้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นธรรมดา ดังนั้น การเยียวยาผู้เสียหายจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้นมาโดยเฉพาะ² โดยมีเจตนารมณ์และความมุ่งหมายเพื่อจัดความไม่เป็นธรรมจากการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดมาใช้บังคับกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งต่อมาจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539³ โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ในมาตรา 5⁴ กำหนดว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

หลักเกณฑ์ของบทบัญญัติตามมาตรา 5 นี้เป็นหลักเกณฑ์ (Rule) ที่แต่เดิมมิได้มีการบัญญัติคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยบทบัญญัติในมาตรา 5 บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานราชการด้วยความมั่นใจ ไม่ต้องมีความกังวลว่าหากเกิดเหตุผิดพลาดขึ้นในระหว่างที่ตน

¹ พัชณา จิตรมหีมา. (2558). *ทิศทางแห่งการพัฒนากฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. เอกสารประกอบการเสวนา โครงการเสวนาการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง ณ โรงแรมอมาริวเวอร์เกท กรุงเทพฯ. วันที่ 23 เมษายน 2558. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 5.

² อำพน เจริญชินวินทร์. (2546). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ* (พิมพ์ครั้งที่ 3 (แก้ไขเพิ่มเติม-ปรับปรุงใหม่)). กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 1.

³ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (2539, 15 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 (ตอนที่ 60 ก). มาตรา 2 ที่บัญญัติว่า พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

⁴ มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

กำลังปฏิบัติหน้าที่ขึ้นแล้วจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเอง เป็นการส่วนตัว โดยอาจถูกเรียกร้องหรือฟ้องร้องดำเนินคดีในทางแพ่ง ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความเชื่อมั่นได้ว่าหากปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ก็จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มความสามารถ มีความคิดริเริ่ม กล้าเสนอแนะและปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความหวาดกลัวใด ๆ ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศและประชาชน นอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตรา 5 ยังให้ความคุ้มครองแก่ผู้เสียหาย โดยการบัญญัติสิทธิในการฟ้องคดี (Right to Sue) หน่วยงานของรัฐได้โดยตรง และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายในความเสียหายซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิการฟ้องคดีของผู้เสียหายและถือเป็นการรับประกันต่อผู้เสียหายว่าผู้เสียหายจะได้รับการเยียวยาจากหน่วยงานของรัฐตามความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะหน่วยงานของรัฐย่อมมีความสามารถและมีศักยภาพในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ดีกว่าตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด⁵

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้ว ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องอายุความไว้ใน พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9⁶ กำหนดว่าถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

ผลทางกฎหมายจากบทบัญญัติในมาตรา 9 นี้ ทำให้มีการตีความตามนัยแห่งมาตราดังกล่าวไว้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไต่เบี่ยแก่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ หรือหากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและได้ตกลงชดเชยค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ชอบที่จะใช้สิทธิเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่ตนได้ชำระให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนได้เช่นกัน ดังที่ปรากฏในความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 582/2542)⁷

⁵ พัทธมา จิตรมหีมา, อ่างแล้วจึงอรรถที่ 1, หน้า 14.

⁶ มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

⁷ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 582/2542) ให้ความเห็นว่า เมื่อนาย ห. พนักงานขับรถยนต์ของกรมปศุสัตว์ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและได้ตกลงชดเชยค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว จึงไม่มีกรณีที่กรมปศุสัตว์จะไต่เบี่ยจากนาย ห. แต่นาย ห. ก็ชอบที่จะใช้สิทธิเรียกให้กรมปศุสัตว์ชดเชย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 9 แล้วจะเห็นได้ว่า มาตรา 9 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความสิทธิไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ต่อกันในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายนั้น ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวมีขึ้นเพื่อคุ้มครองการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัว และควรได้รับความคุ้มครองจากหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดให้ไม่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว อีกทั้งบทบัญญัติตามมาตรา 9 อาจขัดหรือแย้งต่อหลักความรับผิดและการฟ้องคดีตามนัยมาตรา 5 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

นอกจากนี้ ยังอาจทำให้เกิดปัญหาการตรวจสอบจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนว่าถูกต้องหรือไม่เพียงใด ซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจไม่ทราบหรือไม่สามารถตรวจสอบได้ ทำให้ขาดโอกาสในการตรวจสอบ โด้แย้ง ค้นหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่สามารถพิสูจน์ความเสียหายที่แท้จริงได้ แม้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 325/2550)⁸ จะมีความเห็นว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปก่อนนั้น เจ้าหน้าที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตนตามมาตรา 9 ได้ ก็ต่อเมื่อหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดทางละเมิดต่อบุคคลภายนอกอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ แต่มิได้มีหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบว่าหากเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดทางละเมิดต่อบุคคลภายนอกจริง จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่เต็มตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนหรือไม่เพียงใด

ค่าสินไหมทดแทนที่ตนได้ชำระให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนได้ ตามนัยมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (โปรดดูภาคผนวก ง. หน้า 186)

⁸ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 325/2550) ให้ความเห็นเห็นว่า นาย ส. ได้ยินยอมชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายไปก่อนเพื่อให้ผู้เสียหายยุติการดำเนินคดีโดยยังไม่ปรากฏว่า กรมคุมประพฤติต้องรับผิดในความเสียหายนั้นหรือไม่ นาย ส. จึงไม่มีสิทธิเรียกให้กรมคุมประพฤติชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนให้แก่ตนตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (โปรดดูภาคผนวก ง. หน้า 219)

ต่างจากกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอก ซึ่งมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 32 วรรคหนึ่ง⁹ กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใด หรือหน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รับคำขอนั้นและดำเนินการตามระเบียบนี้โดยไม่ชักช้า และข้อ 33¹⁰ กำหนดว่า เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 32 และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องตน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดจะต้องดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด เพื่อพิจารณาว่าจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ซึ่งนอกจากจะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการตรวจสอบการกระทำละเมิดแล้ว ยังสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 5 ที่วางหลักให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้อีกด้วย

ตามกรณีที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงควรมีการศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 9 กรณีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ผลกระทบทางกฎหมายจากประเด็นปัญหาดังกล่าว รวมถึงศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

⁹ ข้อ 32 ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใด หรือหน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รับคำขอนั้นและดำเนินการตามระเบียบนี้โดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอผิดหน่วยงาน ให้หน่วยงานผู้รับคำขอรีบส่งเรื่องไปยังหน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบพิจารณาต่อไป และให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นับแต่วันที่รับคำขอที่ส่งมานั้น

¹⁰ ข้อ 33 เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 32 และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องตน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา เจตนารมณ์ และความสำคัญของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ศึกษากรณีการใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายและการใช้สิทธิเรียกคำสั่งใหม่ทดแทนคืนจากหน่วยงานของรัฐ
2. ศึกษาความหมาย แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์และบทบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
3. ศึกษากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดในระบบกฎหมายไทย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
4. ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9
5. สรุปและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 กำหนดว่า ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเจตนารมณ์มุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ที่จะไม่ถูกฟ้องเป็นการส่วนตัวหากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ โดยกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย และผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 9 แล้วจะเห็นได้ว่า การกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ตนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ชำระคำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย บทบัญญัติมาตรา 9 ในประเด็นนี้มีปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

1) การดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้มีขึ้นเพื่อคุ้มครองการกระทำการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกรณีมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องชำระคำสั่งใหม่ทดแทนเป็นการส่วนตัว และควรได้รับความคุ้มครองจากหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดให้ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

2) บทบัญญัติตามมาตรา 9 อาจขัดหรือแย้งต่อหลักความรับผิดชอบและการฟ้องคดีตามมาตรา 5 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

3) การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายได้เอง และกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิที่จะเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าหน้าที่ อาจทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมาย เนื่องจากมาตรา 9 ไม่ได้กำหนดกลไกในการตรวจสอบการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงอาจเป็นผลให้ขาดการตรวจสอบจำนวนค่าสินไหมทดแทนว่าต้องชดใช้เป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจไม่ทราบหรือไม่สามารถตรวจสอบได้ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกทำให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นขาดโอกาสในการตรวจสอบ ได้แย้ง ค้นหาพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่สามารถพิสูจน์ความเสียหายที่แท้จริงได้กรณีนี้มีความแตกต่างไปจากกรณีที่ผู้เสียหายใช้สิทธิให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน ซึ่งมีขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น หรือกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องร้องหรือใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยองค์กรตุลาการอย่างละเอียดครบถ้วนก่อนที่จะมีการให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ปัญหาจากบทบัญญัติมาตรา 9 จึงเป็นปัญหาสำคัญ ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม จึงควรมานำมาเป็นประเด็นศึกษาและค้นคว้าเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงสภาพปัญหาของการใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมุ่งเน้นการศึกษาและพิจารณาปัญหาจากบทบัญญัติตามมาตรา 9 ในประเด็นสิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อหน่วยงานของรัฐให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตนว่ามีความถูกต้องเป็นธรรมหรือขัดต่อบทบัญญัติอื่นๆ ในพระราชบัญญัติเดียวกัน หรือขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ โดยทำการศึกษาเจตนารมณ์ หลักเกณฑ์ แนวคิด และบทบัญญัติแห่งกฎหมายของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รวมถึงคำพิพากษาของศาลและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในสารนิพนธ์นี้เป็นการศึกษาเจตนารมณ์ หลักเกณฑ์ แนวคิด และบทบัญญัติแห่งกฎหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ รวมถึงคำพิพากษาของศาลและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ทำการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมเอกสาร ทั้งเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เช่น หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร ตำรับกฎหมาย บทความ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาเจตนารมณ์และหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เพื่อวิเคราะห์ประเด็นปัญหาสิทธิโต้แย้งระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้เข้าใจถึงความเป็นมา แนวคิด และเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่
2. ทำให้ทราบถึงความหมาย แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์และบทบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่
3. สามารถเข้าใจกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบในระบอบกฎหมายไทย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
4. สามารถวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 ได้
5. ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539