

ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง
ความรับผิดทางละเมิด และผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
กรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กระทำละเมิด

Problems on Who Is Authorized to Appoint a Fact Finding Committee on
Wrongful Act Liabilities and to Make an Order to Pay Compensation in Case
the Chief of a State Agency Committed a Wrongful act.

เมธา นวลิมป์ * ตรีเพชร์ จิตรมหีมา*
Metha Nawalim* Treephet Jitmahuema*
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม*
Faculty of Law Sripatham University*

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กระทำละเมิด โดยศึกษาเปรียบเทียบแนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวทั้งในประเทศไทยและของต่างประเทศ

จากการศึกษาและวิเคราะห์พบว่า หลักเกณฑ์ที่กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐทำละเมิดยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ หน่วยงานของรัฐที่เกิดปัญหาดังกล่าวมักจะหาวิธีไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (Office of the Council of State) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นให้ ปลัดกระทรวง หรือทบวง หรือรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้ทำละเมิดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยนำบทบัญญัติข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาปรับใช้โดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ทำละเมิดนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่เดิมก็ไม่ได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 คงบัญญัติไว้แต่เพียงว่า ในกรณีเจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดเท่านั้น

ในขณะที่การศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์ในเรื่องนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 12 และข้อ 18 ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งก่อให้เกิดความสับสน รวมทั้งเกิดปัญหาในการใช้และการตีความกฎหมาย ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาค้นคว้า และได้รับคำตอบประการ

หนึ่ง คือ การเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 12 และข้อ 18 แต่ต่อมา ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังกล่าวก็ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 โดยกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

ข้อ 3 ให้ยกเลิกความในข้อ 12 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ 12 ในกรณีที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือข้อ 11 แต่งตั้งคณะกรรมการหรือเห็นว่าไม่มีเหตุที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้น เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของการแต่งตั้งหรือไม่แต่งตั้งคณะกรรมการ หากการนั้นไม่ถูกต้องให้สั่งแก้ไขใหม่ให้ถูกต้อง ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือข้อ 11 ไม่แก้ไขใหม่ให้ถูกต้องตามคำสั่งในวรรคหนึ่งภายในเวลาอันสมควร ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร”

ข้อ 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ 12/1 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

“ข้อ 12/1 ในกรณีที่มิเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐกระทำให้เกิดความเสียหายหรือมีส่วนกระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแล

หรือควบคุมการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ”

ข้อ 5 ให้ยกเลิกความในข้อ 18 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ 18 เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ รวมทั้งราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้แต่งตั้งของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นสั่งการไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอาญาให้ขาดอายุความ

ในกรณีที่ปรากฏตามความเห็นของกระทรวงการคลังว่ามีผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้นหรือต่างไปจากสำนวนที่ผู้แต่งตั้งส่งให้ตรวจสอบ หากยังไม่เคยมีการสอบผู้นั้นในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบมาก่อน ให้ผู้แต่งตั้งส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ทำการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบนั้นเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งตรงกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ผู้นั้นรับผิดชอบแล้วรายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งรายงานกระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ ให้นำความในข้อ 17 วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ

เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมไปแล้วตามข้อ 12 ข้อ 12/1 และข้อ 18 ข้างต้น แต่การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับทฤษฎีลำดับศักดิ์ทางกฎหมาย กล่าวคือ การดำเนินการดังกล่าวเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลูก ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง (Subordinated Legislation) ซึ่งอาจเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมที่เกินกว่าขอบเขตของกฎหมายแม่บท ซึ่งกฎหมายแม่บทในที่นี้ คือ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ให้สอดคล้องตามแนวทฤษฎีลำดับศักดิ์กฎหมาย และเป็นไปตามหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีหลักการสำคัญอยู่ที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ โดยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 12 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 12 จากเดิม

มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

แก้ไขเพิ่มเติมเป็น

มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงิน

ดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐ และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐได้ หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการ หรือดำเนินการดังกล่าวล่าช้า

แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 13 จากเดิม

มาตรา 13 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

แก้ไขเพิ่มเติมเป็น

มาตรา 13 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย รวมทั้งให้มีอำนาจออกระเบียบโดยกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ และผู้มีอำนาจกระทำการแทนหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการเรียก ออกคำสั่ง หรือดำเนินการใดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้

การดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าว ย่อมส่งผลให้เกิดความชัดเจน และเป็นการคุ้มครองให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจกำกับดูแล หรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐที่เสียหายให้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และออกคำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน กรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ทำละเมิดหรือมีส่วนร่วมกระทำละเมิดได้อย่างถูกต้องตามระเบียบและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการบริหารงานแผ่นดินของประเทศ

คำสำคัญ : ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด/ผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน/หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กระทำละเมิด

Abstract

This Thesis aims to study and analyze who will be a person who is authorized to appoint a fact finding committee on wrongful act or tortious liability and to make an order to pay compensation in case the chief of a state agency committed a wrongful act or tort by studying relevant concepts, theories and principles under Thai law comparative with foreign laws.

According to the findings, the criteria on determination of a person who is authorized to appoint the fact finding committee on the wrongful act liability and to make an order to pay compensation in case the chief of a state agency committed a wrongful act, are unclear. Practically, the state agency will consult with the Office of the Council of State if there is any question thereon. The Office of the Council of State always rules that the General-Director of the Ministry or Bureau or the Minister who is the superintendent of the chief of the stage agency who committed the wrongful act is authorized to appoint the fact finding committee by adopting Clause 12 of the Notification of the Office of Prime Minister Governing Practical Criteria on Wrongful Act Liability of the Officials B.E. 2539, mutatis mutandis. In respect of an authorized

person who is entitled to make an order to pay the compensation, both the Act on Wrongful Act Liability of Officials B.E. 2539 and such Notification previously did not clearly specify such matters. Formerly Section 12 of the Act on Wrongful Act Liability of Officials B.E. 2539 provided only that in the case where an officer is bound to pay compensatory damages due to committing a wrongful act against the state agency, the state agency shall be entitled to issue an order demanding him to make the payment thereof within the specific period.

When I started conducting the research, Clauses 12 and 18 of the Notification of the Office of Prime Minister Governing Practical Criteria on Wrongful Act Liability of the Officials B.E. 2539 had not been amended. As a result, there were confusion and problems on application and interpretation of applicable law. Subsequently, the Notification of the Office of Prime Minister Governing Practical Criteria on Wrongful Act Liability of the Officials B.E. 2539 has been amended by the Notification of the Office of Prime Minister Governing Practical Criteria on Wrongful Act Liability of the Officials (No. 2) B.E. 2539 as follows:

Clause 12 of the Notification of the Office of Prime Minister Governing Practical Criteria on Wrongful Act Liability of the Officials B.E. 2539 was cancelled and replaced by the following:

“ Clause 12 If the person who is authorized to appoint the committee under Clause 8 or Clause 10 or Clause 11 is

of the view that there is no reason to appoint the committee, such person shall notify his superintendent or supervisor or regulator for reviewing the correctness of his view on whether the appointment of such committee is necessary. If it is incorrect, the order must be given to him for revision of his view.

If the authorized person under Clause 8 or Clause 10 or Clause 11 does not revise his view according to the order under paragraph one within reasonable period, his superintendent or supervisor or regulator shall be entitled to appoint or change the committee or change in place of the authorized person as appropriate.”

Clause 12/1 of the Notification of the Office of Prime Minister Governing Practical Criteria on Wrongful Act Liability of the Officials B.E. 2539 has been inserted to read as follows:

“Clause 12/1 Should there be any reasonable doubt that the chief of the state agency committed damage or is a part of such damage to the state agency, his superintendent or supervisor or regulator shall be entitled to appoint the committee.”

Clause 18 of the Notification of the Office of Prime Minister Governing Practical Criteria on Wrongful Act Liability of the Officials B.E. 2 5 3 9 was cancelled and replaced by the following:

“Clause 18 If the Ministry of Finance completes the consideration, the authorized person shall issue an order according to the decision of the Ministry of Finance and

notify the relevant person including a local administration or state enterprise established under the Act or Royal Decree or other state agencies under the law governing the wrongful act liability of officials thereof and give instruction in accordance with the decision of the Ministry of Finance.

After the injured state agent has given the instruction in compliance with the decision of the Ministry of Finance per paragraph one, the authorized person shall make the order instructing the wrongdoer to pay the compensation or take action against him within the prescription period.

If it appears that according to the decision of the Ministry of Finance, there are additional persons who are required to pay the compensation or a responsible person is difference from those appeared in the case file given by the authorized person and the investigation on such persons has never been conducted, the authorized person shall notify the fact finding committee to investigate the fact on their liabilities for rendering further order. If the decision of the authorized person is the same as the Ministry of Finance, the authorized person shall order the wrongdoer to take responsibilities and then report to the Ministry of Finance. If the decision of the authorized person is different from those of the Ministry of Finance, the authorized person shall revise his decision. In this regard, Clause 1 7 paragraphs four and five shall apply, *mutatis mutandis*.”

Even though Clauses 12, 12/1 and 18 of the Notification of the Office of Prime Minister Governing Practical Criteria on Wrongful Act Liability of the Officials B.E. 2539 have been amended, such amendment does not comply with the hierarchy of laws. It is considered as the amendment to the subordinate legislation which may beyond the scope of the Act on Wrongful Act Liability of Officials B.E. 2539 which is the primary law.

In order to comply with the principle of the hierarchy of laws, I recommend that Sections 12 and 13 of the Act on Wrongful Act Liability of Officials B.E. 2539 be amended as follows:

“Section 12 In the case where the official is bound to pay compensatory damages which the state agency has already paid to the injured person under Section 8 or in the case where the official is bound to pay compensatory damages because such official has committed a wrongful act to the state agency under Section 10 and Section 8, the state agency that suffers such damages shall have the power to issue an order to such official for payment with a fix period of time provided that the superintendent or supervisor or regulator of such state agency has been empowered to issue such order instead of the state agency if the chief of the state agency ignores or delays in doing so.”

Section 13 the Council of Ministers shall set up rules for the liable official under Section 8 and Section 10 to be

allowed to pay instalments the amount of damages due by considering his income, wealth, family status and the relevant circumstances, and any regulations authorizing the chief of the state agency or a competent chief to call or order or do any action in order for the official to make the payment of compensation to the state agency.

The above suggestion would be clear and protect the superintendent or supervisor or regulator of the injured state agency for the appointment of the fact finding committee for the wrongful act and giving an order to pay compensation in case the chief of such state agency committed a wrongful act in an effective and efficient way which would benefit to the administration of the State.

Keywords : A person who is authorized to appoint a fact finding committee on wrongful act liability; A person who is authorized to make an order to pay compensation; the chief of a state agency committed a wrongful act.

บทนำ

ในอดีต แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง (Administrations) มิได้เป็นเช่นทุกวันนี้ โดยในตอนต้นศตวรรษที่ 19 มีหลักสำคัญอยู่หลักหนึ่ง คือ ความไม่ต้องรับผิดชอบของอำนาจมหาชน (irresponsibility de la puissance publique) ซึ่งหมายถึงรัฐไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ ต่อความเสียหาย (Damage) ที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้นซึ่งถือเป็นเอกสิทธิ์ (prerogatives) ประเภทหนึ่งของรัฐ แต่ต่อมารัฐขยายบทบาทของตนในการจัดทำบริการสาธารณะ

ต่าง ๆ มากขึ้น จึงเกิดแนวความคิดว่า รัฐควรรับผิดชอบในการกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อเกิดความเสียหาย

เดิมที่ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (Tortious Liability of Officials) โดยเฉพาะ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อเอกชน (Individual) ในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล ศาลก็จะนำหลักกฎหมายเอกชนว่าด้วยละเมิดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 420 ถึง มาตรา 452) มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมักเป็นฝ่ายต้องรับผิดในผลละเมิดเสมอ ส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานต่าง ๆ หรือใช้เวลานานทำให้การดำเนินการของราชการต้องล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น จึงมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 โดยแยกความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ออกจากการทำละเมิดที่มีใช้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐ (Government office) จะต้องรับภาระชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายไปก่อน หน่วยงานของรัฐจะเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าเสียหายได้เฉพาะกรณีความเสียหายได้เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

นอกจากนี้ ยังมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยกำหนดหลักเกณฑ์ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวน

ค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ต้องหาต้องชดเชย หลักเกณฑ์การพิจารณาของกระทรวงการคลัง และกำหนดหลักเกณฑ์ผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหม จึงควรศึกษาหลักกฎหมาย แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และหลักเกณฑ์ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทน กรณีหัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้กระทำละเมิดเสียเอง หรือมีส่วนร่วมในการทำละเมิด ซึ่งผลจากการศึกษาจะเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา กรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเสียเอง บุคคลใดจะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ และใครจะมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน

2. ศึกษาถึงวิวัฒนาการของกฎหมาย แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดของรัฐ หลักความเป็นกลาง หรือความไม่มีส่วนได้เสีย หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

3. ศึกษาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

4. เพื่อนำเสนอแนวทางแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และผู้มี

อำนาจออกคำสั่งเรียกให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ทำละเมิดเสียเอง หรือมีส่วนร่วมกระทำละเมิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่น โดยมีบทบัญญัติที่ชัดเจนในพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด พ.ศ.2539

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ด้วยวิธีการค้นคว้าและรวบรวมเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศในรูปแบบตัวบทกฎหมาย คำอธิบายวิทยานิพนธ์ วารสาร บทความต่าง ๆ เอกสารประกอบการสัมมนา คำสั่งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาของศาลฎีกา คำพิพากษาของศาลปกครอง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อประกอบในการศึกษาค้นคว้า และวิเคราะห์เปรียบเทียบ

สรุปผลการวิจัย

การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นั้น บางครั้งอาจกระทำละเมิดต่อบุคคล หรือหน่วยงานของรัฐ ให้ได้รับความเสียหายโดยอาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ (State Agency) แห่งเดียวหรือหลายแห่งก็ได้ และอาจเป็นหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดอยู่ หรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ได้ ซึ่งอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นอกจากนี้ ยังมีการออกกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2539 เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ แต่ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กระทำละเมิดเสียเอง แต่เดิมนั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 12 เพียงแต่กำหนดว่า ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดภายในเวลาอันสมควร หรือแต่งตั้งคณะกรรมการโดยไม่เหมาะสม ให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าว มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ได้

ปัญหาผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐกระทำละเมิด หรือมีส่วนร่วมกระทำละเมิด กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้มีหนังสือที่ วท 0201.4/4907691 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2549 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นว่า ตามพฤติการณ์น่าจะเชื่อว่า บุคคลที่ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานมีส่วนเกี่ยวข้อง และอาจมีส่วนร่วมในการทำให้เกิดความเสียหายแก่สำนักงาน กรณีจึงไม่เหมาะสมที่จะให้เลขาธิการสำนักงานปรมาณู เพื่อสันติ เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแทน เห็นควรให้ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีดำเนินการแทน โดยนำข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวที่ให้นำข้อ 12 มาปรับใช้โดยอนุโลมเพราะไม่มีกฎหมายกำหนดให้นำมาปรับใช้โดยอนุโลม การนำข้อ 12 มาปรับใช้โดยอนุโลมย่อมเป็นการขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นหลักที่ถือว่า ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ กรณีนี้ จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ทำละเมิดให้ชัดเจนต่อไป ในระหว่างที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิจัยนั้น ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 โดยเพิ่มเติมข้อ 12/1 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐทำให้เกิดความเสียหายหรือมีส่วนทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณามาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วจะพบว่าบทบัญญัติ

ดังกล่าวกำหนดเพียงให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบสามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย ซึ่งไม่ได้บัญญัติรับรองให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐและผู้มีอำนาจกระทำการแทนหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการเรียก ออกคำสั่ง หรือดำเนินการใดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐไว้ ประเด็นนี้ จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้อำนาจหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ และผู้มีอำนาจกระทำการแทนมีอำนาจในการเรียก ออกคำสั่ง หรือดำเนินการใดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นการกระทำให้อยู่ถูกต้องตามหลักการของทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarch of Law) ซึ่งกฎหมายลูก (กฎหมายลำดับรอง) ต้องออกโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บท โดยจะต้องดำเนินการภายในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้

ปัญหาผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายนั้น ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งตามปกติย่อมหมายถึงหัวหน้าหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชำระเงิน แต่กรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ทำละเมิดและต้องชำระเงินเสียเอง บทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้บัญญัติว่าบุคคลใดจะเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้ทำละเมิดชำระเงินเอาไว้ จึงเกิดความสับสนแก่หน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมาย

กรณีดังกล่าว สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ วท 0404.3/6546 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2555 ถึงสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาขอหารือเรื่องผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายเป็นอำนาจ ของเลขาธิการสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ หรือเป็น อำนาจของปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่า เมื่อสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของ เจ้าหน้าที่ และไม่ปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่ง เลขาธิการสำนักงานฯ ในขณะออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว การที่ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีหนังสือ มอบหมายให้สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติออกคำสั่ง เรียกให้ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็น เพียงการแจ้งให้สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ ดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนเท่านั้น และเป็นการออกคำสั่งในนามของ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติเอง ไม่ได้กระทำการแทน ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตาม หลักการมอบอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินแต่ อย่างใด ซึ่งคำตอบของสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาดังกล่าวก็ไม่ได้ให้ความกระจ่างหรือช่วยให้ เกิดความชัดเจนในปัญหาผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียก ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่า สินไหมทดแทนแต่อย่างใด

อภิปรายผล

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ทำละเมิดหรือมี ส่วนร่วมกระทำละเมิด ผู้เขียนพบว่า หลักเกณฑ์ที่ กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และผู้มี

อำนาจในการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐทำละเมิดยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ หน่วยงานของรัฐที่เกิดปัญหา ดังกล่าวมักจะหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา (Office of the Council of State) เพื่อ ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นดังกล่าว ซึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือถึง ปัญหาดังกล่าว โดยมีความเห็นให้ปลัดกระทรวง หรือ ทบวง หรือรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป ของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้ทำละเมิดเป็นผู้มี อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับ ผิดทางละเมิด โดยนำบทบัญญัติข้อ 12 ของระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาปรับใช้โดยอนุโลม ส่วนในกรณีที่ผู้มีอำนาจ ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีหัวหน้า หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ทำละเมิดนั้น พระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่เดิมก็ไม่ได้บัญญัติเรื่อง ดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน พระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 คง บัญญัติไว้แต่เพียงว่า ในกรณีเจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่า สินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ทำละเมิด ต่อหน่วยงานของรัฐ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมี อำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงิน ดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด เท่านั้น

วิทยานิพนธ์นี้ จึงมุ่งการศึกษาหลัก กฎหมาย แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งหลักความเป็นกลาง หลักความชอบด้วยกฎหมาย วิธีปฏิบัติ และ หลักเกณฑ์ของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับผู้มีอำนาจ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทาง ละเมิด และผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีหัวหน้า

หน่วยงานเป็นกระทำให้ละเมิดเสียเอง หรือมีส่วนร่วมในการทำละเมิด

ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากในขณะทำการศึกษาวិชาวิทยานิพนธ์ในเรื่องนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 12 และข้อ 18 ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนรวมทั้งเกิดปัญหาในการใช้และการตีความกฎหมาย ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาค้นคว้า และได้รับคำตอบประการหนึ่ง คือ การเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 12 และข้อ 18

ต่อมา มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 โดยกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

ข้อ 3 ให้ยกเลิกความในข้อ 12 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ 12 ในกรณีที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือข้อ 11 แต่งตั้งคณะกรรมการหรือเห็นว่าไม่มีเหตุที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้น เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของการแต่งตั้งหรือไม่แต่งตั้งคณะกรรมการ หากการนั้นไม่ถูกต้องให้สั่งแก้ไขใหม่ให้ถูกต้อง

ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือข้อ 11 ไม่แก้ไขใหม่ให้ถูกต้องตามคำสั่งในวรรคหนึ่งภายในเวลาอันสมควร ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ มี

อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร”

ข้อ 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ 12/1 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2535

“ข้อ 12/1 ในกรณีที่มิใช่เหตุอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐกระทำให้เกิดความเสียหายหรือมีส่วนกระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ”

ข้อ 5 ให้ยกเลิกความในข้อ 18 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ 18 เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ รวมทั้งราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้แต่งตั้งของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นสั่งการไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความ

ในกรณีที่ปรากฏตามความเห็นของกระทรวงการคลังว่ามีผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้นหรือต่างไปจากสำนวนที่ผู้แต่งตั้งส่งให้ตรวจสอบ หากยังไม่เคยมีการสอบสวนนั้นในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบมาก่อน ให้ผู้แต่งตั้งส่งเรื่องให้คณะกรรมการทำ

การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบนั้นเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งตรงกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ผู้นั้นรับผิดชอบแล้วรายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งรายงานกระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ ให้นำความในข้อ 17 วรยศและวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมไปแล้วตามข้อ 12 ข้อ 12/1 และข้อ 18 ข้างต้น แต่การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับทฤษฎีลำดับศักดิ์ทางกฎหมาย กล่าวคือ การดำเนินการดังกล่าวเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลูก ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง (Subordinated Legislation) ซึ่งอาจเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมที่เกินกว่าขอบเขตของกฎหมายแม่บท ซึ่งในที่นี้ คือ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวสอดคล้องตามแนวทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย และเป็นไปตามหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีหลักการสำคัญอยู่ที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 12 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 12 จากเดิม

มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจ

ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

แก้ไขเพิ่มเติมเป็น

“มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐ และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐได้ หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการ หรือดำเนินการดังกล่าวล่าช้า”

แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 13 จากเดิม

มาตรา 13 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้ โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

แก้ไขเพิ่มเติมเป็น

“มาตรา 13 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย รวมทั้งให้มีอำนาจออกระเบียบโดยกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ และผู้มีอำนาจกระทำการแทนหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการเรียก ออกคำสั่ง หรือดำเนินการใดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้”

ปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น หากจะแก้ไขปัญหานี้ในระยะยาว

จึงไม่เพียงแต่แก้ไขเพิ่มเติมในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย เพื่อให้เกิดความชัดเจน และเป็นการคุ้มครองให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจกำกับดูแล หรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐที่เสียหายให้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และออกคำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน กรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ

เ
ปี
น

ผู้ทำละเมิดหรือมีส่วนร่วมกระทำละเมิดได้อย่างถูกต้องระเบียบและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งหากดำเนินการตามแนวทางของผู้เขียนที่เสนอแนะไว้ อาจเป็นการทำให้ภาครัฐได้รับประโยชน์จากการดำเนินการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ทำให้กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีความชัดเจน ถูกต้องตามหลักการของทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมายซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานแผ่นดิน

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2542). **หลักกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการกองวิชาการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2554). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ขวัญชัย สันตสว่ง. (2537). **กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ศักดิ์ สนองชาติ . (2540) **คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดและความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539**, พิมพ์ครั้งที่ 4 (แก้ไขเพิ่มเติม), กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ.
- จิต เศรษฐบุตร (2550) **หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด**, พิมพ์ครั้งที่ 6 . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.
- ชูชาติ อัครโรจน์. (2555) **คำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539** (พิมพ์ครั้งที่ 2) (แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จรัสการพิมพ์.
- เพ็ง เพ็งนิต. (2553). **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย ละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง**. กรุงเทพฯ จรัสการพิมพ์.
- Brown, Lionel Neville and Garner, John Francis, **French Administrative Law**, 2nd edition, London : Butterworths, 1973, 187 p.
- Clerk, John Frederic and Lindsell, William Harry Barber, **Clerk & Lindsell on torts**, 15th edition, London : Sweet & Maxwell, 1982, 1417 p.

- Cohn, Ernst Joseph and Zdzieblo, W., **Manual of German law**, London : British Institute of International and Comparative Law, coll. "Comparative law series, No. 14", 1968.
- Cross, Rupert and Jones, Philip Asterley, **An introduction to criminal law**, 6 th edition, London : Butterworths, 1968, 366 p.
- Davis, Kenneth Culp, **Administrative law text**, 3rd edition, St. Paul : West Pub. Co., 1972, 617 p.
- De Smith, Stanley A., **Constitutional and administrative law**, 2th edition, Harmondsworth : Penguin Education, 1973, 752 p.
- Dias, Reginal Walter Michael and Markesinis, Basil S., **Tort law**, Oxford : Clarendon Press, 1984, 526 p.
- Fleming, John G., **The law of torts**, 6th edition, Sydney : The Law Book, 1983, 702 p.
- Hall, Jerome, **General Principles of Criminal Law**, 2nd edition, New York : The Bobbs-Merrill Company, 1960, 621 p.
- Keeton, W. Page and Prosser, William Lloyd, **Prosser and Keeton on the law of torts**, 5th edition, St. Paul : West Pub. Co., 1984, 1286 p.