

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เป็นกฎหมายที่คุ้มครองเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานเพื่อรัฐมิให้ความรับผิดทางละเมิดทั้งหมดตกแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียว และคุ้มครองเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังแต่เกิดความผิดพลาดบกพร่องหรือประมาทเลินเล่อเพียงเล็กน้อยมิให้ต้องรับผิด โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นทำการศึกษาถึงความรับผิดเป็นการส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเกิดขึ้นในกรณีที่บุคคลผู้กระทำละเมิดเป็นบุคลากรผู้ปฏิบัติงานให้รัฐแต่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ตามความหมายของพระราชบัญญัตินี้ หรือในกรณีที่ผู้กระทำละเมิดเป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายของกฎหมายนี้แต่ได้กระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายโดยมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ตามความหมายของกฎหมายนี้ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ด้วย จากการศึกษาผู้เขียนพบว่าความรับผิดเป็นการส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีประเด็นที่น่าพิจารณาหลายประการ ทั้งในเรื่องขอบเขตความหมายของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ การกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้รวมถึงกรณีกระทำผิดสัญญาด้วยหรือไม่ ขอบเขตและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการกระทำใดมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อาจต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือถูกไต่เบียดเมื่อได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงต้องพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและปัญหาในการกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนและสิทธิไต่เบียด รวมถึงพิจารณาว่าความรับผิดทางละเมิดจะส่งผลต่อความรับผิดทางวินัยอย่างไร

จากปัญหาข้างต้นผู้เขียนได้ศึกษาวิเคราะห์แล้วจึงมีข้อเสนอดังนี้

ประการแรก ความหมายของ “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ในมาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่าข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด ซึ่งหลักในการพิจารณาว่าผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้พิจารณาจาก “การได้รับเงินเดือนหรือการได้รับการบรรจุแต่งตั้ง” ให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานประจำและต่อเนื่อง มีการกำหนดอัตราเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับ ซึ่งทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมาย ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นธรรมผู้เขียนจึงเสนอแก้ไขกฎหมาย โดยนิยามความหมายของ

“เจ้าหน้าที่” ควรที่จะหมายถึง “เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายโดยหน่วยงานทางปกครองให้ดำเนินการในกิจกรรมของรัฐ โดยกิจกรรมดังกล่าวได้กระทำลงเพื่อรัฐหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยใช้อำนาจมหาชน” ในทำนองเดียวกับระบบกฎหมายฝรั่งเศสและเยอรมัน

ประการที่สอง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้นระบุถึงการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ แต่ในขณะเดียวกันลักษณะของการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดนั้นอาจมีลักษณะเป็นการผิดสัญญาด้วยก็ได้ ตัวอย่าง กรณีผู้โดยสารรถไฟถูกตัวเรือดกัทบรถไฟ ซึ่งลักษณะการกระทำเป็นทั้งผิดสัญญาขนส่งคนโดยสารและเป็นการละเมิดด้วย ผู้เขียนจึงเสนอการตีความการกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า นอกจากจะหมายถึงความรับผิดที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้วยังครอบคลุมไปถึงการกระทำในลักษณะที่เป็นการผิดสัญญาที่ก่อให้เกิดความเสียหายด้วย ซึ่งการผิดสัญญาหรือละเมิดนี้จะส่งผลทางกฎหมายที่แตกต่างกันในเรื่องการกำหนดค่าเสียหายและอายุความ

ประการที่สาม การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความสำคัญในการแบ่งแยกว่าการกระทำละเมิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดนั้นตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือเป็นการกระทำที่มีใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัวตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ได้กำหนดนิยามความหมายและขอบเขตของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ไว้จากการศึกษาวิเคราะห์ผู้เขียนจึงเสนอว่าควรกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่” ว่า หมายถึง “การกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่หรือสืบเนื่องจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่ รวมถึงงานซึ่งได้รับมอบหมายจากหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชา” โดยมีขอบเขตการวินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังนี้

1) การกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามปกติหรือสืบเนื่องจากการนั้น รวมถึงงานซึ่งได้รับมอบหมายจากหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชา ซึ่งได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการและกระทำโดยใช้อำนาจมหาชน

2) การกระทำของเจ้าหน้าที่โดยอาศัยโอกาสในการปฏิบัติงานตามปกติในตำแหน่งหน้าที่แม้จะมีได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

3) การกระทำของเจ้าหน้าที่โดยใช้อุปกรณ์ของรัฐและได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของรัฐ

4) การกระทำในช่วงเวลาที่ใกล้ชิดกับการปฏิบัติงานในหน้าที่

5) การกระทำที่ได้ทำไปโดยมีมูลเหตุจงใจหรือความเข้าใจว่าทำเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

การกระทำในลักษณะดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การกระทำนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นการกระทำที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ประการที่สี่ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบในทางส่วนตัวโดยต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือถูกไล่เบี้ยในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา 8 และมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งความหมายและขอบเขตของการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้นพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดนิยามไว้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนผู้เขียนจึงเสนอให้กำหนดนิยามความหมายของคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ว่า หมายถึง “การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง การกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง แม้แต่เพียงเล็กน้อยจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ซึ่งผู้กระทำสามารถคาดเดาเห็นว่าจะมีความเป็นไปได้อย่างมากที่จะเกิดความเสียหาย แต่กลับขึ้นกระทำโดยไม่ใส่ใจต่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งสถานการณ์เช่นนั้นบุคคลที่อยู่ในวิสัยและพฤติการณ์เช่นเดียวกับผู้กระทำไม่พึงควรกระทำ” โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนี้

1. พิจารณาจากการกระทำเปรียบเทียบกับบุคคลผู้สมมติขึ้นซึ่งมีวิสัยและพฤติการณ์เช่นเดียวกัน

2. พิจารณาพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ

อย่างไรก็ดี การที่เจ้าหน้าที่หลีกเลี่ยง ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการนั้นผู้เขียนเห็นว่าความร้ายแรงของการกระทำมีลักษณะที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานอย่างมาก ถือว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สำหรับปัญหาในการกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนและสิทธิไล่เบี้ยนั้น การที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจ ผู้เขียนเห็นว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวควรรับผิดชอบสำหรับการกระทำซึ่งนำตำหนิดังกล่าวเต็มจำนวนความเสียหาย ส่วนเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงสมควรต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าวในลักษณะของการลดโทษสำหรับความน่าตำหนิของการกระทำตามความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์ โดยหักส่วนความผิดของหน่วยงานและพฤติการณ์แวดล้อมอื่น ๆ

ประการที่ห้า ผลของความรับผิดชอบละเมิดต่อความรับผิดชอบวินัยนั้น การกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของบุคลากรที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ตามความหมายของมาตรา 4 เป็นการกระทำที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 6 เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทุกระดับแม้ประมาทเลินเล่อเพียงเล็กน้อยก็เป็นเหตุให้ต้องรับผิดชอบวินัยทั้งสิ้น แต่ความรับผิดชอบทั้งสองประการดังกล่าวก็ได้ใช้มาตรฐานอย่างเดียวกันในการกำหนดโทษ