

บทคัดย่อ

การที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิด ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ การพิจารณาความรับผิดในผลแห่งการละเมิดของเจ้าหน้าที่ว่าเป็นความรับผิดของเจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะ หรือเป็นความรับผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักแล้วไม่มีความแตกต่างจากกรณีที่เจ้าหน้าที่ประเภทอื่นกระทำละเมิด กล่าวคือ หากเป็นการกระทำละเมิดที่ไม่ใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิด ในผลแห่งการละเมิดนั้นเป็นการส่วนตัว แต่หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่แล้วหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดจะต้องเป็นผู้รับผิด ในผลแห่งการละเมิดซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายแล้วจะไล่เบี้ยเอากับเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดได้เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากการประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดาของเจ้าหน้าที่แล้ว หน่วยงานของรัฐไม่อาจไล่เบี้ยเอากับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ และในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐก็เช่นกัน เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดในผลแห่งการละเมิดอันเกิดแต่การปฏิบัติหน้าที่เฉพาะในกรณีที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งในการใช้สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐนั้นก็อาจจะไม่ต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ โดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ นอกจากนี้ยังไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ แต่ให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนจะต้องรับผิดตามส่วนแห่งความผิดของตนเท่านั้น

สำหรับความแตกต่างที่มีอยู่บ้างก็เป็นเพียงความแตกต่างในรายละเอียดการปฏิบัติเท่านั้น กล่าวคือ การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในเรื่องการออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นต้องออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แต่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานโดยความเห็นชอบของผู้กำกับดูแลอาจมีคำสั่งแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังได้ และในกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ซึ่งตามระเบียบดังกล่าวแล้วไม่รวมถึงกรณีของราชการส่วนท้องถิ่น จึงไม่สามารถนำระเบียบดังกล่าวมาใช้บังคับได้โดยตรง แต่จะต้องไปออกระเบียบปฏิบัติของตนเอง ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีระเบียบดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทย

ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หมวด 2 มาใช้ในระหว่างที่ยังไม่มีระเบียบดังกล่าวโดยอนุโลม และให้กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่แทนกระทรวงการคลังในการตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรจะได้มีการสนับสนุนให้มีการออกระเบียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หรืออาจจะใช้วิธีการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้ครอบคลุมถึงราชการส่วนท้องถิ่นด้วย และเปลี่ยนหน่วยงานตรวจสอบจากกระทรวงการคลังไปเป็นให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจในการตรวจสอบความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

การพิจารณาความรับผิดชอบละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาสำคัญในการดำเนินการในเรื่องเขตอำนาจของศาลที่จะพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอาจอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือ ศาลยุติธรรมก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นเป็นการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือไม่ กล่าวคือ หากการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ก็จะอยู่ในในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่ถ้าเป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดจากการกระทำทางกายภาพหรือการปฏิบัติงานทั่ว ๆ ไป จะอยู่เขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม จึงก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความสับสนเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาล และการใช้ดุลพินิจพิจารณาพิพากษาที่แตกต่างกัน ดังนั้นควรที่กำหนดให้กรณีการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเพียงประเภทเดียว ซึ่งจะทำให้ปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการฟ้องผิดศาลและปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพิพากษาแตกต่างกันหมดไป โดยความเห็นของผู้ศึกษานั้นเห็นด้วยกับแนวทางที่จะกำหนดให้ศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลเฉพาะด้านที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำในทางปกครอง

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความปัญหาในการบังคับการตามคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเชี่ยวชาญในการที่จะดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และการขายทอดตลาด ทำให้ไม่กล้าดำเนินการบังคับคดีจนเกิดกรณีที่ขาดอายุความในการบังคับคดี หรือในกรณีที่มีการดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไปแล้วเกิดความผิดพลาด เป็นเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับชดใช้

ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ได้เต็มตามจำนวนที่พึงจะได้รับ หรืออาจทำให้ต้องมีความรับผิดชอบในกรณี
ดำเนินการโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้ นอกจากนี้ยังไม่มีระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่อง
ดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งยังไม่สามารถส่งเรื่องดังกล่าวให้กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็น
องค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในการบังคับคดีดำเนินการแทนได้ เนื่องจากตามกฎหมายแล้วกรม
บังคับคดีมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมเท่านั้น จึงสมควรที่จะ
ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะ หรืออาจจะมีการแก้ไขกฎหมายโดย
มอบหมายให้หน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องการบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการในการ
บังคับตามคำสั่งดังกล่าวแทน และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องออกระเบียบเกี่ยวกับการบังคับทาง
ปกครองในเรื่องการยึด การอายัด และการขายทอดตลาด เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน
ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไป

Abstract

The criterion on tort liability committed by local administrative organisations's officer whether against third person or against public organisation, is generally similar to the case of tort committed by other general officers. Whether it is individual liability or public liability. That is, in case of individual tort liability, offender shall be bound to compensate personally. On the other hand, the public organisation shall be bound to responsible if tort is occurred during official operation. Following compensation to the sufferer, the public organisation is legalised to reimburse wrong doer only if tort is committed with intention or seriously incautious. The public organisation is incapable for reimbursement if tort is committed with ordinary incautious. This is similar to case of tort committed against public organisation. The right of reimbursement of public organisation is rely on level of damages occurred and equity rule in each case. Moreover, each offender shall not be jointly liable but will liable only for each part of their own debt.

The dissimilar occurred only in details of operation such as the proceed on tort liability in accordance with Office of the Prime Minister Regulations on Tort Liability of the Officer B.E. 2539 regarding an order issued under the opinion of Ministry of Finance. In which, the general government agencies must deliver an Order only in accordance with the opinion of Ministry of Finance but in case of the Local administrative organisations, such order may be varied. However the Office of the Prime Minister Regulations does not precisely applied to local administrative organisation. In practice, Ministry of Interior has notified the local administrative organisation to use those Regulations for the time being instead. Subsequently, the Ministry of Interior temporally undertaken the power of the Ministry of Finance in order to inspect the operation of local administrative organisation. Hence the specific local administrative organization regulations on tort against the third person shall be brought into force. Otherwise amendments of the Prime Minister Regulations on Tort Liability of the Officer B.E. 2539 shall be applied to include the scope of local administrative organization as well. Moreover, alteration of inspector organisation from Ministry of Finance to Ministry of Interior shall also be concerned.

The Court authorisation regarding tort liability of public organisation or local administrative organisation's officer is a vital problem. Both Administrative Court and Court of Justice are authorised to consider the case, depend on the cause of damage. That is, if tort occurred within the official operation, the Administrative Court will take the case. On another hand, the Court of Justice will take the case if tort is occurred in general matters. The variation of such court authorisation brings about confusion in court authorities. Thus, the clarification of court authority must be simplified in order to get rid of misunderstanding in court procedure. In opinion of the writer , the Administrative Court would be capable to consider such case. Moreover, the local administrative organisation has to confront with enforcement procedures due to lack of skilled local officers. Local officers are unprofessional to proceed retention of property practice as well as auction process. These inefficiencies lead to lapse of the period of prescription in corrections process or even received lesser amount of compensation. Nonetheless, the Department of Corrections is incapable to assist the local organisations in correction process due to unauthorisation. Therefore, a specific efficiency unit should be established to relieve such obstruction. This is including alteration of the concerning regulations by impose the expert unit in corrections process to carry on action as well as to issue concerning regulations on administrative process for retaining property process as well as auction process.