

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นราชการส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐประเภทกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด และรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ในการกระทำการใดๆ อันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีบุคคลธรรมดาเป็นผู้กระทำการแทนเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำการแทนหน่วยงานของรัฐนั้นๆ เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้กระทำการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่หลายกลุ่ม เช่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเมืองพัทยา และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น โดยมีรองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ช่วยเหลือ ในด้านของฝ่ายสภาท้องถิ่นก็มีประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และเลขานุการสภาท้องถิ่น เป็นผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งยังมีข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถจ้างลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อมาปฏิบัติงานได้อีกด้วย

ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจึงอาจเกิดกรณีที่เจ้าหน้าที่จงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นเหตุให้บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายได้ กล่าวคือ เป็นการที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิด หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นกระทำละเมิด ทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก หรือหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ปัญหาสำคัญที่ตามมาคือผู้ใดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดนั้น ระหว่างตัวเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้กระทำละเมิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นอยู่ในสังกัด รวมทั้งบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐผู้ได้รับความเสียหายจากผลการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีวิธีการอย่างไรในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดดังกล่าว

ความรับผิดของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเนื่องจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของความรับผิดของรัฐ ซึ่งมีขอบเขตที่กว้างขวาง เนื่องจากความรับผิดของรัฐ หรือการที่รัฐจะต้องรับผิดชอบใช้นั้น อาจมีที่มาจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น

การเวนคืนที่ดินหรือสิ่งสาธารณทรัพย์ของเอกชน ซึ่งแม้ว่าจะเป็นกรณีที่รัฐมีอำนาจกระทำได้โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายเมื่อมีความจำเป็นเพื่อจัดทำสิ่งสาธารณูปโภค การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือ อุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การป้องกันประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น แต่รัฐก็ต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการเวนคืนดังกล่าว และรัฐก็อาจมีความรับผิดชอบที่มาจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่

แต่เดิมนั้นการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถือหลักว่าข้าราชการเป็นผู้แทนของส่วนราชการซึ่งเป็นนิติบุคคล ดังนั้น ในกรณีที่ข้าราชการไปกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้น หากเป็นการกระทำละเมิดเป็นการส่วนตัว ข้าราชการผู้นั้นก็ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว แต่หากเป็นการกระทำภายในขอบอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการแล้ว ผู้ถูกกระทำละเมิดสามารถฟ้องส่วนราชการให้รับผิดชอบร่วมกับข้าราชการผู้กระทำละเมิดได้ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อส่วนราชการได้ชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกกระทำละเมิดแล้ว ส่วนราชการก็สามารถที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ข้าราชการผู้กระทำละเมิดได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 สำหรับกรณีที่ลูกจ้างของส่วนราชการกระทำละเมิด การพิจารณาความรับผิดชอบก็เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบของนายจ้างลูกจ้างในมูลละเมิดตามมาตรา 425 ซึ่งกำหนดว่านายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำในทางหน้าที่จ้าง

นอกจากนี้ในการพิจารณาความรับผิดชอบในทางละเมิดของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นไปตามหลักเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ซึ่งเป็นหลักที่ใช้ทั้งกรณีที่เอกชนกระทำละเมิดต่อเอกชน และกรณีที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด ซึ่งในบางกรณีนั้นเจ้าหน้าที่กระทำในการปฏิบัติกรตามอำนาจหน้าที่ก็ยังคงรับผิดชอบหรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้จงใจ แต่เป็นเพียงการประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดาเท่านั้น เจ้าหน้าที่ ก็ต้องมีความรับผิดชอบทางละเมิดตามมาตรา 420 ดังกล่าวด้วย

ดังนั้น ในการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดจึงมีปัญหามากประการที่ดูเหมือนว่าจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และอาจส่งผลกระทบเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของรัฐ เมื่อมีแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการจึงได้มีการนำหลักเรื่องความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน (accountability)

และแนวคิดของกฎหมายมหาชนมาใช้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดในเรื่องความรับผิดของเจ้าหน้าที่

ปัจจุบันการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงาน ของรัฐจึงอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตลอดจนคำพิพากษาของศาลฎีกา ศาลปกครอง และความเห็นขององค์กรที่มีอำนาจพิจารณา เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ได้ให้ความเห็นและวินิจฉัยตีความเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายและระเบียบดังกล่าว

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย โดยมีประเด็นสำคัญในเรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาดำเนินการความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างระหว่างความรับผิดในกรณีเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิดกับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นกระทำละเมิด ว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งได้ศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และแนวคำวินิจฉัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังคงมีความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รวมทั้งปัญหาในทางปฏิบัติอันเนื่องมาจากการไม่มีระเบียบเฉพาะในการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาจึงได้เสนอแนะให้มีการบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนเพื่อลดปัญหาในเรื่องการตีความที่ไม่สอดคล้องกันของแต่ละองค์กร รวมทั้งได้เสนอแนะให้มีการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการออกระเบียบหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป