บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิด ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ การพิจารณาความรับผิดในผลแห่งการละเมิดของเจ้าหน้าที่ว่าเป็นความรับผิดของเจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะ หรือเป็นความรับผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยหลักๆ นั้นไม่มีความแตกต่างจากกรณีที่เจ้าหน้าที่ประเภทอื่นกระทำละเมิด กล่าวคือ หากเป็นการกระทำละเมิดที่ไม่ใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดในผลแห่งการละเมิดนั้นเป็นการส่วนตัว แต่หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดจะต้องเป็นผู้รับผิดในผลแห่งการละเมิดซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายแล้วจะไล่เบี้ยเอากับเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดได้เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากการประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดาของเจ้าหน้าที่แล้ว หน่วยงานของรัฐไม่อาจไล่เบี้ยเอากับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ และในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐก็เช่นกัน เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดในผลแห่งการละเมิดอันเกิดแต่การปฏิบัติหน้าที่เฉพาะในกรณีที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งในการใช้สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐนั้นก็อาจจะไม่ต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ โดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ นอกจากนี้ในกรณีที่เหตุละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนร่วมกันกระทำละเมิดในการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่จะไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่ แต่ละคนจะต้องรับผิดตามส่วนแห่งความผิดของตนเท่านั้น

สำหรับความแตกต่างที่มีอยู่บ้างของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ก็คือการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในเรื่องการออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งตามระเบียบกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แต่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานโดยความเห็นชอบ

ของผู้กำกับดูแลอาจมีคำสั่งแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังได้ และในกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หมวด 2 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐตามหมวดนี้ไม่ถึงราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถนำระเบียบดังกล่าวมาใช้บังคับได้โดยตรง แต่จะต้องไปออกระเบียบปฏิบัติของตนเอง ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีระเบียบดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หมวด 2 มาใช้ในระหว่างที่ยังไม่มีระเบียบดังกล่าวโดยอนุโลม และให้กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่แทนกระทรวงการคลังในการตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความแตกต่างดังกล่าวจึงเป็นเพียงความแตกต่างในรายละเอียดการปฏิบัติเท่านั้น

การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีปัญหาสำคัญประการหนึ่ง คือ เรื่องเขตอำนาจของศาลที่จะพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอาจอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นเป็นการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือไม่ กล่าวคือ หากการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่ถ้าเป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดจากการกระทำทางกายภาพหรือการปฏิบัติงานทั่ว ๆ ไป จะอยู่เขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม จึงก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความสับสนเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลที่จะพิจารณาได้ และการใช้ดุลพินิจพิจารณาพิพากษาที่แตกต่างกัน ดังนั้น ควรที่จะมีการกำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเพียงประเภทเดียว ไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม โดยจะกำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือจะให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมก็ได้ ซึ่งจะทำให้ปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการฟ้องผิดศาลและปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพิพากษาแตกต่างกันหมดไป

หากจะให้คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ก็อาจกระทำโดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9

วรรคหนึ่ง (3) จากเดิมที่บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใน "คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร" เป็นว่า ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใน "คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร" ก็จะทำให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

และหากประสงค์จะให้ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ก็อาจจะใช้วิธีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ (3) ยกเลิกอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ก็จะมีผลให้คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมายและที่ไม่ใช่การใช้อำนาจตามกฎหมาย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เช่นเดียวกับกรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่

นอกจากนี้อาจใช้วิธีการออกกฎหมายเฉพาะขึ้นมาแล้วกำหนดให้ศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม เป็นศาลที่มีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ทุกประเภท

โดยความเห็นของผู้ศึกษานั้นเห็นด้วยกับแนวทางที่จะกำหนดให้ศาลปกครอง เป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่เป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้เนื่องจากในการพิจารณาคดีพิพาทดังกล่าวต้องใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งถือว่าเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การจะให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาอาจจะขัดกับหลักในเรื่องศาลเฉพาะด้าน ประกอบกับการพิจารณาในเรื่องความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น จะต้องพิจารณาให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหาย

เจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐ และจะต้องให้เกิดประสิทธิภาพและความต่อเนื่องในการบริหารงานของรัฐ เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนด้วย ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าเพื่อให้สอดคล้องกับหลักเรื่องศาลเฉพาะด้านในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นการรักษาประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม ศาลปกครองจึงน่าที่จะมีความเหมาะสมในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว

นอกจากปัญหาที่ได้เสนอมาแล้วข้างต้นแล้วในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอีกหลายการโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจและปฏิบัติไม่ถูกต้องอีกหลายประการ อีกทั้งในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้นยังนำหลักเกณฑ์ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมาใช้บังคับโดยอนุโลม เนื่องจากยังไม่ได้มีการออกระเบียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งผู้ศึกษาก็มีความเห็นว่าควรจะได้มีการสนับสนุนให้มีการออกระเบียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ โดยในเบื้องต้นนั้นเห็นว่าระเบียบที่จะออกมาดังกล่าวดังกล่าวก็คงจะมีหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่ไม่แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ซึ่งใช้กับหน่วยงานของรัฐประเภทกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาคแต่ประการใด จะแตกต่างก็คงเป็นเรื่องที่ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่จะมาทำหน้าที่ตรวจสอบความรับผิดทางละเมิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก แทนกระทรวงการคลัง

และเพื่อให้การดำเนินแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องออกระเบียบใหม่ อาจจะใช้วิธีการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยแก้ไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ในข้อ 30 ให้ครอบคลุมถึงราชการส่วนท้องถิ่นด้วย และแก้ไขเพิ่มเติมความในข้อ 35 และข้อ 36 โดยเพิ่มความอีกวรรคหนึ่งเกี่ยวกับกรณีของราชการส่วนท้องถิ่น โดยให้เปลี่ยนหน่วยงานตรวจสอบจากกระทรวงการคลังไปเป็นให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจในการตรวจสอบความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาในการบังคับการตามคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเชี่ยวชาญในการที่จะดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน รวมทั้งในเรื่องการขายทอดตลาด จึงทำให้เกิดกรณีที่ไม่กล้าดำเนินการบังคับคดีโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดเพราะเกรงว่าเมื่อดำเนินการไปแล้วจะเป็นความผิดทางอาญาหรือไม่ และจะรับความคุ้มครองเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือไม่ จึงอาจทำให้เกิดกรณีที่ขาดอายุความในการบังคับคดี หรือในกรณีที่มีการดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไปแล้วเกิดความผิดพลาดในการดำเนินการ จึงเป็นเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ได้เต็มตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่นั้นพึงจะต้องรับผิด หรือทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการบังคับตามคำสั่งอาจต้องมีความรับผิดในกรณีที่ดำเนินการยึด อายัด หรือขายทอดตลาด โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งที่สั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่า หน่วยงานของรัฐสามารถที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บังคับแก่กรณีได้ โดยไม่จำต้องไปฟ้องคดีต่อศาลนั้น และการที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการบังคับคดี การยึดอายัด ทรัพย์สิน รวมทั้งการขายทอดตลาด ซึ่งต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม เนื่องจาก ไม่มีระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งไม่สามารถส่งเรื่องดังกล่าวให้ กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม เป็นผู้ดำเนินการแทนได้ เนื่องจากตามกฎหมายแล้วกรมบังคับคดีมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมเท่านั้น จึงสมควรที่จะได้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีดังกล่าว หรือในกรณีที่ไม่ต้องการที่จะตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ก็อาจจะมีการแก้ไขกฎหมายโดยมอบหมายให้หน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องการบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการในการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวแทน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นสามารถส่งเรื่องไปให้หน่วยงานดังกล่าวดำเนินการแทนได้ หรืออาจจะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การบังคับทางปกครอง ในเรื่องการยึด การอายัด และการขายทอดตลาด เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไป