

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามอำนาจหน้าที่ของตน ในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองที่รัฐได้ให้อำนาจ ในการปกครอง อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจของรัฐ แต่เนื่องจากมีกิจการ ที่ต้องดำเนินการจำนวนมาก รัฐไม่อาจดำเนินการได้ด้วยตนเองโดยลำพัง จึงมอบหมาย มอบอำนาจให้ตัวแทนของรัฐ อันเป็นองค์กร หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำหน้าที่ เป็นตัวแทน ตามนโยบายที่กำหนดเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินเอาไว้ใน ลักษณะอำนาจประโยชน์แก่ผู้อยู่ภายใต้การปกครองในด้านต่าง ๆ แทนรัฐ การดำเนินการ กระทำโดยผ่านหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดำเนินการ ตามหน้าที่ที่ได้รับ มอบหมาย อันเป็นการกระทำการแทน และในนามของรัฐ

เมื่อการมอบอำนาจหน้าที่ในการปกครอง จัดทำบริการสาธารณะให้แก่หน่วยงาน เพื่อไปดำเนินการ อำนาจหน้าที่มีอยู่มาก และกว้างขวาง จึงอาจทำให้เกิดการ กระทบสิทธิ ของประชาชนบุคคลภายนอก ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายได้โดยง่าย โดยลักษณะ การกระทำละเมิดมีทั้งที่เกิดขึ้นกับชีวิต เนื้อตัว ร่างกาย ทรัพย์สิน เงินทอง ตลอดจนสิทธิ ต่าง ๆ ที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้ ซึ่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงาน นั้นยากแก่การพิสูจน์ และเยียวยาความเสียหายแก่บุคคลภายนอกผู้ถูกระทำละเมิด

ภายหลังเกิดเหตุละเมิด และจำเป็นต้องมีการชดใช้เยียวยาความเสียหาย มีความเสียหาย ที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ มีอยู่จำนวนมากไม่น้อยที่เกิดปัญหาในการชดใช้ เยียวยา เนื่องจากลักษณะความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ไม่จำกัดอยู่ เฉพาะความเสียหายที่เกิดกับทรัพย์สิน เงินทอง ชีวิต เนื้อตัว ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย ที่สามารถพิสูจน์ความเสียหายได้ง่ายเท่านั้น แต่ความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่

หรือหน่วยงานของรัฐยังมีความเสียหาย ในบางกรณีที่ไม่อาจกำหนดจำนวนได้แน่นอน หรือคิดคำนวณเป็นจำนวนเงินได้ชัดเจน อันเป็นความเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงิน แต่ความเสียหายดังกล่าวเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิด ซึ่งเกิดขึ้นพร้อมความเสียหายที่เป็นตัวเงิน ที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายมีสิทธิเรียกร้องเอาจากหน่วยงานของรัฐ ผู้กระทำละเมิด ในผลการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

นอกจากความเสียหายที่เกิดขึ้นแน่นอนชัดแล้วในปัจจุบันขณะเกิดเหตุละเมิดที่สามารถพิสูจน์ กำหนด จำนวน ตีราคา กำหนดมูลค่าความเสียหายได้แล้ว ยังมีความเสียหายที่ยังไม่เกิดขึ้นในขณะกระทำละเมิด แต่เป็นความเสียหายที่แน่นอน อันจะเกิดขึ้นในอนาคต และเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดที่สามารถสังเกตเห็นได้ ซึ่งเป็นความเสียหายในอนาคตที่จะเกิดขึ้น และยากแก่การพิสูจน์ความเสียหาย เพื่อกำหนดค่าสินไหมทดแทน ในจำนวนที่เป็นธรรม สอดคล้องกับความเป็นจริง

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ เมื่อก่อให้เกิดความเสียหาย การชดใช้ค่าเสียหาย จำต้องกระทำด้วยความเร่งด่วน ทันทีที่ เหมาะสม มีหลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินการ ที่ง่าย สะดวก รวดเร็ว เพื่อบรรเทาเยียวยาความเสียหายในเบื้องต้น และอาจเป็นผลทำให้ข้อพิพาทยุติได้โดยง่าย ไม่จำเป็นต้องมีการฟ้องร้องดำเนินคดีให้ยุ่งยากเสียเวลาเสียค่าใช้จ่าย การชดเชยที่เป็นธรรมควรครอบคลุมลักษณะ ประเภท และจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงอันเกิดจากการกระทำละเมิด นั้น

ปัญหาความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐในการที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอก เดิมนั้นใช้หลักความรับผิดเช่นเดียวกับการกระทำละเมิด ระหว่างเอกชนกับเอกชน ตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น โดยเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐต้องร่วมรับผิดในความเสียหายแก่บุคคลภายนอก และการฟ้องร้องดำเนินคดีสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำละเมิด และหน่วยงาน เป็นจำเลยร่วมกันชำระค่าเสียหายจนครบถ้วนได้

ปัจจุบันมีบทบัญญัติในการรับรองคุ้มครองกรณีที่หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการไปตามอำนาจหน้าที่ แล้วไปกระทบสิทธิเสรีภาพ อันเป็นการละเมิดเกิดความเดือดร้อนเสียหาย โดยมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ ของคนปฏิบัติหน้าที่ และไปละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก หากการ กระทำนั้น เจ้าหน้าที่ไม่ได้จงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหาย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น โดยให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนออก จากการกันไม่ให้ นำหลักกฎหมายนี้รวมมาใช้บังคับเหมือนในอดีต

ดังนั้น เมื่อเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามหน้าที่แล้ว หน่วยงาน ของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลละเมิดที่เจ้าหน้าที่รัฐได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และให้ผู้เสียหายฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเท่านั้นจะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ หากการ กระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่จะฟ้องหน่วยงาน ของรัฐไม่ได้ ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรง

นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดในการชดเชยเยียวยาความเสียหายในเบื้องต้น เพื่อเป็น การบรรเทาความเสียหาย ด้วยความสะดวก รวดเร็ว และอาจทำให้ข้อพิพาทเป็นอันยุติได้ โดยหากผู้เสียหาย เห็นว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่นั้น หน่วยงานรัฐต้องรับผิดชอบ ผู้เสียหาย จะยื่นคำขอให้หน่วยงานรัฐ พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิด ขึ้นกับตนก็ได้ โดยพิจารณาถึงบทบัญญัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อันเป็นข้อกำหนด ระเบียบหลักเกณฑ์ และวิธีการจ่ายค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอก โดยกำหนดลักษณะ และประเภทความเสียหายที่อาจยื่นขอได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย โดยกำหนด จำนวนและวิธีการจ่ายเอาไว้ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดเชย ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก โดยกำหนดให้ บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหาย มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอัน เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยให้จ่ายค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับ ทรัพย์สิน เงินทอง ชีวิต ร่างกาย อนามัย ได้ตามข้อกำหนดดังกล่าว

แต่ภายหลังการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กลับพบว่า การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวไม่เอื้ออำนวยต่อการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ความเสียหายแก่บุคคลภายนอก ตามวัตถุประสงค์ที่บัญญัติขึ้น ทั้งก่อปัญหาทางกฎหมาย และอุปสรรคหลายประการในการเรียกร้อง หรือชดเชยค่าเสียหายจากการกระทำละเมิด

ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นการกระทบต่อสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายของผู้ถูกระทำละเมิด จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวพบปัญหา ดังนี้

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนที่ไม่ใช่ตัวเงิน

กรณีความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินเงินทอง ชีวิต เนื้อตัว ร่างกาย สิทธิเสรีภาพ ซึ่งสามารถกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนได้แน่นอน นอกจากนี้ยังมีค่าเสียหายที่ไม่อาจกำหนดมูลค่าความเสียหาย อันเป็นค่าสินไหมทดแทนคิดเป็นจำนวนเงินได้แน่นอน ขณะเกิดเหตุละเมิดที่จะสามารถกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนในการชดใช้ค่าเสียหายได้ จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียหาย

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนในอนาคต

ลักษณะความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ถูกระทำละเมิด จากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ประกอบไปด้วย ความเสียหายที่ปรากฏขึ้นแล้วในขณะที่เกิดเหตุทำละเมิด นอกจากนี้ยังมีความเสียหายที่ยังไม่เกิดขึ้นชัดเจนในขณะที่เกิดเหตุละเมิด แต่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต อันเป็นความเสียหายในอนาคต ซึ่งในขณะที่เกิดเหตุละเมิดยังไม่อาจกำหนดความเสียหายได้แน่นอน อันอาจทำให้ผู้ได้รับความเสียหายไม่อาจได้รับค่าเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในภายหลังได้

1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทน

กรณีการชำระค่าสินไหมทดแทนที่สามารถกำหนดเป็นจำนวนเงินได้ ในขณะที่กระทำละเมิด มีข้อกำหนด วิธีการ หลักเกณฑ์ ที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ทั้งยังมีการจำกัด ลักษณะประเภทความเสียหาย และจำนวนค่าสินไหมทดแทน ในการที่จะชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งทำให้ไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก
- 2.2 เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก
- 2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก
- 2.4 เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก เพื่อความเหมาะสม และเป็นธรรมในการชำระค่าสินไหมทดแทนต่อไป

3. สมมติฐานของการศึกษา

กรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอก ตามพระราชบัญญัติ-ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก การชดใช้ค่าเสียหายมีการจำกัดประเภท และลักษณะความเสียหาย โดยให้มีการชดใช้ค่าเสียหายที่เป็นตัวเงินที่กำหนดจำนวนได้แน่นอน และเกิดขึ้นแล้ว ในขณะที่กระทำละเมิดเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ อันเป็นความเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงิน และความเสียหายที่ในขณะที่กระทำละเมิดยังไม่เกิด แต่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งการชำระมีหลักเกณฑ์ ขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซับซ้อน จำกัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหาย กรณีดังกล่าวจึงจำเป็นต้องศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขต่อไป

4. ขอบเขตของการศึกษา

ผู้เขียนจะทำการศึกษา และวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐในการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

ในส่วนที่เกี่ยวกับการรับผิดชอบในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการกระทำละเมิด อันเป็นความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณ หรือกำหนดมูลค่าความเสียหาย ซึ่งเป็นความเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงิน และความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ตลอดจน หลักเกณฑ์วิธีการ และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ได้รับการชดเชยเยียวยา อย่างถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรม โดยการศึกษาจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

5. วิธีการดำเนินการศึกษา

วิธีดำเนินการศึกษา มีลักษณะคั่นคว้าเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาและคั่นคว้ารวบรวมข้อมูล จากกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ กฎกระทรวง คำสั่ง รายงานการประชุม สัมมนา งานวิจัย และวิทยานิพนธ์รวมทั้งตำรา บทความ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐ อันเป็นการละเมิดและต้องชดเชยค่าเสียหาย อันเกิดจากการกระทำละเมิดแก่บุคคลภายนอก

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

6.2 ทำให้ทราบกฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

6.3 ทำให้ทราบปัญหาเกี่ยวกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

6.4 ทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก เพื่อความเหมาะสม และเป็นธรรมในการชำระค่าสินไหมทดแทนต่อไป