

ส่วนที่ 2 : กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

บทที่ 1

หลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายปกครอง อีกฉบับหนึ่งที่ได้นำแนวคิดของหลักกฎหมายมหาชนมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการ โดยเห็นว่าการนำหลักเกณฑ์เรื่องละเมิดที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับความรับผิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และอาจส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของรัฐ

1. หลักการเดิมของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในแง่ของผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลภายนอก ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ

- 1.1 ความรับผิดส่วนตัวหรือความรับผิดที่มีไซ้จากการปฏิบัติหน้าที่ หรือ
- 1.2 ความรับผิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่

1.1 ความรับผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการกระทำละเมิดที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่นั้น เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดเป็นการเฉพาะตัว ดังนั้น ผู้เสียหายจึงต้องฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรงเท่านั้น ไม่สามารถฟ้องให้หน่วยงานของรัฐร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ได้

1.2 ความรับผิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ก็ยังคงต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการเฉพาะตัว หากแต่ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดในผลละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำไปเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว หน่วยงานของรัฐสามารถได้เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้อีกในภายหลัง

กรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันทำละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่เหล่านั้นให้รับผิดในฐานะลูกหนี่ร่วมของคนโดยไม่คำนึงได้อีกด้วย

สำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐนั้น ก็จะได้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดเสมอ ไม่ว่าเจ้าหน้าที่นั้นจะกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือมิใช่ การปฏิบัติหน้าที่ และในกรณีเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐอาจฟ้องเจ้าหน้าที่เหล่านั้นให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะลูกหนี้ร่วม เช่นกัน

ฉะนั้น ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่หากนำหลักเกณฑ์ในเรื่องละเมิดตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหายและแก่ เจ้าหน้าที่ดังนี้¹

1. ผู้เสียหายต้องฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบในผลละเมิดที่กระทำแก่ตนก่อนเสมอ ซึ่งผู้เสียหายก็มักจะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดชอบดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ด้วย เพื่อให้เกิดความมั่นใจ ว่าตนจะได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนที่พึงจะได้ ทั้งที่ในความเป็นจริงค่าสินไหมทดแทนที่จะได้รับอาจไม่คุ้มกับกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี เช่น ค่าฤชาธรรมเนียม ค่าทนายความ เป็นต้น

2. เจ้าหน้าที่รับผิดชอบแม้จะประมาณเพียงเล็กน้อย ทั้งที่ในการดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่ทำได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนคนไม่ หากแต่เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะ การปล่อยให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบแม้จะกระทำได้ด้วยผลของความพลอยเรอตามวิสัยปุถุชนก็ตาม โดยเฉพาะเป็นเรื่องที่ได้กระทำไปเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ ย่อมเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่

3. เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเต็มจำนวนความเสียหาย กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และหน่วยงานของรัฐได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้วมาได้ เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่คนหนึ่งต้องรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่อีกคนหนึ่งในฐานะ ลูกหนี้ร่วมโดยไม่คำนึงถึงว่าเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายมากน้อยเพียงไรก็ดี เจ้าหน้าที่ย่อมต้องรับผิดชอบทั้งหมดทั้งที่บางกรณีอาจมีความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ ร่วมอยู่ด้วยก็ได้ กรณีเช่นนี้ย่อมไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่

4. การปล่อยให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณีซึ่งได้กระทำเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่เสมอ หรือการนำหลักกฎหมาย เรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับก็ดี อาจเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานในหน้าที่ของตนเท่าที่ควร หลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ ทำให้กิจการของรัฐเกิดความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพได้

¹ วรพจน์ วิศรุตศิษฐ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, นิติศาสตร์ 28:2 (มิถุนายน 2541) , หน้า 372-373.

2. หลักการใหม่ของความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

หน่วยงานของรัฐในฐานะนิติบุคคล ซึ่งดำเนินกิจการสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่แทน
หน่วยงานของรัฐและในนามของรัฐ เจ้าหน้าที่อาจกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงาน
ของรัฐโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐและ/หรือเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้
ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ซึ่งประเทศไทยเองได้รับรองสิทธิของผู้เสียหายในเรื่องไว้ในรัฐ
ธรรมนูญฉบับแรกได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และในรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 62 ในหลายประเทศ
เช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส แคนาดา เยอรมัน กฎหมายที่ใช้กับความรับผิด
ของรัฐ(รวมถึงความรับผิดทางละเมิดซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดของรัฐ) เหล่านี้ใช้ทั้ง
กฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนควบคู่กัน ไม่มีประเทศใดเลยที่ใช้เฉพาะกฎหมายเอกชน
หรือกฎหมายมหาชนเพียงอย่างเดียว เนื่องจากหลักความรับผิดนั้นไม่ได้เกี่ยวข้องกับผล
ประโยชน์ของรัฐทางด้านทรัพย์สินเท่านั้น แต่เกี่ยวกับความเป็นธรรมในสังคมและประโยชน์
สาธารณะด้วย² พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ฉบับนี้ก็
เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติระบบราชการอีกฉบับหนึ่ง และได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายในระยะ
เวลาใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีเหตุผลและ
ความจำเป็นปรากฏตามท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งมีหลักการใหม่ที่แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์
เรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บางประการ เช่น

1. กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วย
งานของรัฐให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง ไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้เลย
2. กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในผลละเมิดที่ตนเองได้กระทำไปเนื่องจากการปฏิบัติ
หน้าที่ และหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐ
จะไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้เฉพาะการกระทำละเมิดที่เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
อย่างร้ายแรงเท่านั้น
3. กรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ในผลละเมิด
ที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดตนเองได้กระทำไปเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่กระทำไปด้วย
ความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หากมีความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงาน
ของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมอยู่ด้วย ซึ่งทั้งเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่

² ฤทัย หงส์ศิริ , "ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่" , การพาณิชย์นาวี
(19:2) หน้า43.

ที่ผู้ทะเล่เกิดอยู่ในสังกัดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย โดยเฉลี่ยกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามสัดส่วนแห่งความผิดของตน

4. กรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหลายคนร่วมกันทะเล่เกิดในการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐซึ่งได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว จะใช้สิทธิไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นในฐานะที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นลูกหนี้ร่วมของตนไม่ได้ กล่าวคือไม่นำหลักเกณฑ์เรื่องลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ แต่ให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตน

5. กรณีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐอาจไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ไม่เต็มจำนวนแห่งค่าสินไหมทดแทนที่ตนได้ชดใช้ไปให้แก่ผู้เสียหายก็ได้ เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่กรณีด้วย

6. หน่วยงานของรัฐซึ่งได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ไปแล้ว จะใช้สิทธิไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ เพียงแต่ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะพึงชดใช้คืนให้แก่ตนก็ได้ ไม่จำเป็นต้องฟ้องศาล หรือผู้เสียหายเองก็อาจยื่นคำขอให้หน่วยงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นเนื่องการปฏิบัติหน้าที่แก่ตนได้อีกทางหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องศาลก็ได้เช่นกัน

3. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กับหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายเฉพาะ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในเรื่องของละเมิดทั้งหมด หลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในเรื่องใดที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดไว้ ก็ยังคงต้องใช้หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับด้วย เช่น วิธีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ชำระแก่ผู้เสียหาย การลดจำนวนค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากผู้ถูกละเมิดมีส่วนผิดอยู่ด้วย นิรโทษกรรม เป็นต้น นอกจากนี้กฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ความรับผิดหรือยกเว้นความรับผิดตามกฎหมายเฉพาะ ก็เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ บัญญัติไว้ เช่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 24 คู่สมรสไม่ให้กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และอนุกรรมการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา หาก

ได้กระทำตามที่โดยสุจริต หรือตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 20 ที่คุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ไม่ต้องรับผิดตามกฎหมายใด หากได้กระทำการโดยสุจริตภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้³

³ ฤทัย หงส์ศิริ, ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, หน้า 47 - 48