

บทที่ 2

ขอบเขตของการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับแก่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับฉบับนี้ เท่านั้นที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อมิให้เป็นภาระทางด้านการเงินแก่รัฐเกินสมควร ขอบเขตของการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้มี 4 ประการด้วยกันคือ

1. ขอบเขตเกี่ยวกับเวลา

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 ซึ่งหากการละเมิดเกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัตินี้บังคับใช้แล้ว มีหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วางหลักเกณฑ์ของกฎหมายเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1.1 หลักเกณฑ์ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ เช่น ความรับผิดในทางละเมิด สิทธิได้เบี่ยความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม ให้ใช้หลักเกณฑ์แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ซึ่งเป็นกฎหมายในขณะที่มีการกระทำละเมิดบังคับ

1.2 หลักเกณฑ์ในส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติ เช่น ขั้นตอนการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง การพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งการ การรายงานกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ การแจ้งผลการพิจารณาให้เจ้าหน้าที่ทราบ ฯลฯ ให้ดำเนินการตามที่หลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพราะหลักเกณฑ์การปฏิบัติตามระเบียบเดิมถูกยกเลิกไปแล้ว

2. ขอบเขตเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ

บทนิยามของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ "หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้

หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

หน่วยงานของรัฐ สามารถแบ่งพิจารณาได้ 3 ประเภทคือ

2.1 ส่วนราชการ ได้แก่

(1) ราชการส่วนกลาง ได้แก่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่นที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

(2) ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่จังหวัด อำเภอ

(3) ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร

2.2 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เช่นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจดังต่อไปนี้

(1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่นโรงงานยาสูบของกระทรวงการคลัง สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

(2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปบริษัท เช่น บริษัทขนส่งจำกัด บริษัทไทยเดินทะเล จำกัด บริษัทไม้อัดไทยจำกัด

2.3 หน่วยงานอื่นของรัฐ ต้องมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ ถ้าไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ก็ไม่ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายฉบับนี้พระราชบัญญัติกฤษฎีกาที่กำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่

(1) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

(2) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

(3) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

(4) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

(5) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ

(6) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก

(7) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(8) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

(9) สถาบันพระปกเกล้า

(10) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

(11) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

(12) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

- (13) สำนักงานศาลปกครอง
- (14) สำนักงานศาลยุติธรรม
- (15) สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (องค์การมหาชน)
- (16) สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (องค์การมหาชน)
- (17) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
- (18) โรงเรียนมหิตลวิทยาลัยนุสรณ์ (องค์การมหาชน)
- (19) โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน)
- (20) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)
- (21) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)
- (22) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)
- (23) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
- (24) สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ
- (25) แพทยสภา
- (26) บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย
- (27) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (28) สภาเภสัชกรรม
- (29) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- (30) กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
- (31) ทันตแพทยสภา
- (32) สภาการพยาบาล
- (33) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

3. ขอบเขตเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่

บทนิยามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ "เจ้าหน้าที่" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด เมื่อทราบว่าหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานของรัฐแล้ว ก็สามารถจะเชื่อมโยงกับเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ เพราะฉะนั้นจะเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่จะต้องพิจารณาดังนี้

3.1 ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ที่สังกัดอยู่ในหน่วยงานของรัฐ จะต้องดูว่าหน่วยงานดังกล่าวเป็น
หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือไม่

3.2 ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้สังกัดอยู่ในหน่วยงานใดเลย แต่เป็นเจ้าหน้าที่ในบทนิยาม
หากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกระทำละเมิด ผู้เสียหายจะต้องฟ้องกระทรวงการคลัง

อย่างไรก็ตาม แม้คำว่าเจ้าหน้าที่จะมีความหมายกว้างรวมถึงลูกจ้างด้วยก็ตาม แต่
คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษก็ให้ความเห็นว่าไม่รวมถึงลูกจ้างขององค์การรับส่งสินค้าและ
พัสดุภัณฑ์ ซึ่งได้ทำสัญญาว่าจ้างเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน ไม่มีการบรรจุแต่งตั้งบุคคลดังกล่าว
เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การ ฯ นิติสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างดังกล่าวกับองค์การฯ ย่อมเป็นไปตามข้อ
ตกลงในสัญญา รวมทั้งความรับผิดทางละเมิดซึ่งต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มา
ใช้บังคับ นอกจากนี้คณะกรรมการกฤษฎีกายังให้ความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้
ไม่รวมถึงเอกชนที่รับจัดทำกิจการให้แก่รัฐหรือแทนรัฐตามสัญญาจ้างทำของ เช่น กรณีที่การไฟ
ฟ้าส่วนภูมิภาค ทำสัญญาแต่งตั้งให้เอกชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา หรือเป็นนิติบุคคลตาม
กฎหมายเอกชน หรือองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการในหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดแทนการ
ไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือแก่กระแสไฟฟ้าที่ขัดข้องให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้า หรือก่อสร้างอาคารใด ๆ ให้
แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค บุคคลดังกล่าวย่อมไม่เป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่อง
จากไม่ใช่เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ขยายความรับผิดของหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดไปถึง
กรณีที่เอกชนหรือบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ไปทำละเมิดด้วย ซึ่งโดยปกติหน่วยงานของ
รัฐย่อมไม่ต้องรับผิดในกรณีที่บุคคลดังกล่าวทำละเมิดอยู่แล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีที่กฎหมาย
กำหนดไว้โดยเฉพาะ¹

4. ขอบเขตเกี่ยวกับการกระทำ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับแก่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภาย
นอกก็ดี หรือต่อหน่วยงานของรัฐก็ดีเท่านั้น แต่ถ้าเป็นความรับผิดส่วนตัวหรือการกระทำ
ละเมิดที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ ยังคงใช้หลักเกณฑ์เรื่องความรับผิดทางละเมิดตามประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อาจมีข้อยกเว้นอยู่บ้างเช่นในเรื่องอายุความฟ้องคดีเรียกค่าสิน
ไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งไม่ใช่ละเมิดที่
เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้อายุความขยายเป็น 2 ปี นับแต่วันที่

¹ ฤทธิย หงส์ศิริ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

หน่วยงานของรัฐถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ไม่ใช่ 1 ปี
ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์³

³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 53.