

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 : ศึกษากรณีข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน
ธุรการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

พลอยธนมนต์ เพิ่มสุวรรณ*

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนนวิ**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด และหลักความรับผิดทางละเมิดของข้าราชการ และลูกจ้างของสำนักงานธุรการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐในต่างประเทศ และประเทศไทย อีกทั้งวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานธุรการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ศึกษากรณีข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานธุรการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน สืบต่อไป

จากการศึกษา พบว่า นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานธุรการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ 3 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้หน่วยงานอื่นของรัฐอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีการทำละเมิดของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานธุรการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ประการที่สอง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองสิทธิข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานธุรการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญจากความรับผิดทางละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และประการสุดท้าย คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาค่าเสียหายต่อบุคคลภายนอกเมื่อข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานธุรการขององค์กร

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ตามรัฐธรรมนูญ กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายโดยรัฐ ซึ่งถือได้ว่าปัญหาทั้งสามดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในประเทศไทย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยควรรักษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการตามกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และอังกฤษ มาปรับใช้ในประเทศไทยเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม โดยประเทศไทยควรมีการแก้ไขโดยให้มีการประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้รวมถึงสำนักงานธุรการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้ครอบคลุมถึงสำนักงานธุรการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประเทศไทยได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืน สืบต่อไป

1. บทนำ

1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้หน่วยงานอื่นของรัฐอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีการทำละเมิดของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานธุรการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ประกอบด้วยความรับผิดในด้านต่าง ๆ เช่น ความรับผิดอันเกิดจากความผิด และความรับผิดอื่น ๆ และการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในทางมหาชน ทั้งนี้ การกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ที่จะทำให้รัฐต้องเข้ามารับผิดแทนนั้นจะต้องกระทำในตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชน การกระทำที่ถือได้ว่าเป็นการกระทำในตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชนได้นั้นจะต้องกระทำโดยบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อรัฐคือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้กระทำลงในแดนของกฎหมายมหาชนส่วนความรับผิดของรัฐหมายถึง หน้าที่รับผิดชอบของรัฐสำหรับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความรับผิดของรัฐในความหมายนี้จำกัดเฉพาะความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจมหาชนเป็นสำคัญ ส่วนในความหมายอย่างกว้างความรับผิดของรัฐ หมายถึง หน้าที่รับผิดชอบของรัฐสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตนไม่ว่าการกระทำนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่หรือไม่ว่าการกระทำนั้นจะกระทำโดยใช้อำนาจมหาชนหรือกระทำในแดนของกฎหมายเอกชน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เกิดความล้าสมัย เพราะพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ถูกตราขึ้นและบังคับใช้ก่อนที่จะมีการกำหนดให้มืองค์กรตามรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน ส่งผลทำให้สำนักงานธุรการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามคานียาม ทั้งนี้หากจะเป็นหน่วยงานของรัฐต้อง

มีการประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย ทั้งนี้การบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจึงเกิดความล้าสมัย และไม่ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการที่ตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้น อีกทั้งทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพนั่นเอง

1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองสิทธิข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานธุรการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญจากความรับผิดชอบทางละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

ในอดีตก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับนั้น ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในคำสั่งใหม่ทดแทนทางแพ่งที่เกิดขึ้นแม้ว่าจะเป็น การปฏิบัติตามหน้าที่ก็ตาม ความรับผิดชอบดังกล่าวจะเป็นไปตามหลักกฎหมายว่าด้วยละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกก็ดี หรือกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเองก็ดี เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายหรือแก่หน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณีเสมอ ทั้งนี้เป็นผลของหลักกฎหมายแพ่งว่าด้วยละเมิดซึ่งเป็นหลักกฎหมายเอกชน อีกทั้งหากเกิดกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หน่วยงานของรัฐก็อาจต้องร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นในความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปเช่นเดียวกับหลักเรื่องนายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างในความเสียหายที่ ลูกจ้างได้ก่อให้เกิดขึ้นในทางการที่จ้าง และหน่วยงานของรัฐซึ่งได้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย เพื่อการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปแล้ว ย่อมมีสิทธิไล่เบี้ยเอากับตัวเจ้าหน้าที่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายนั้นได้ในภายหลังซึ่งในขณะนั้นการไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย จึงส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ในอดีตเป็นอย่างมาก

หากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อเอกชน หน่วยงานต้นสังกัดดังกล่าวต้องเป็นหน่วยงานของรัฐตาม พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งปัจจุบันสำนักงานธุรการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่เข้าข่ายในเป็นหน่วยงานของรัฐตาม พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากจะเป็นหน่วยงานของรัฐต้องมีการประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงส่งผลทำให้ข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานธุรการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ไม่ได้รับการรับรองสิทธิจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในทางมหาชนแล้วเกิดการละเมิดเกิดขึ้นเหมือนกับหน่วยงานธุรการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากคำนิยามของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงหน่วยงานธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

1.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาค่าเสียหายต่อบุคคลภายนอกเมื่อข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กระทำละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายโดยรัฐ

ปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น และกฎหมายดังกล่าวมีหลักการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางปฏิบัติในเรื่องความรับผิดทางแพ่งที่ทางราชการถือปฏิบัติในปัจจุบัน โดยได้แยกความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกเป็นเหตุที่เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่และที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ โดยเมื่อมีความเสียหายเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องรับภาระชดใช้ค่าเสียหายไปก่อน ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐเพียงใดนั้น ให้ไปไล่เบียดต่อไปในภายหลัง โดยจะยึดหลักว่าจะเรียกเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะกรณีความเสียหายนั้นเกิดขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการทำงานตามหน้าที่ของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากคำนิยามของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงสำนักงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังมิได้มีการกำหนดถึงการเยียวยาค่าเสียหายจากกรณีดังกล่าว ทั้งที่การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ได้ใช้อำนาจทางมหาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานนั้น ส่งผลทำให้ในกรณีเมื่อข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กระทำละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายต่อประชาชนหรือเอกชน ประชาชนหรือเอกชนดังกล่าวจะไม่สามารถได้รับสิทธิในการเรียกค่าเสียหายและการเยียวยาค่าเสียหายต่อสำนักงานธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ให้แก่บุคคลภายนอก จากกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพราะไม่มีการกำหนดให้สำนักงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายฉบับนี้ โดยในกรณีนี้รัฐจะไม่สามารถเข้าไปรับผิดชอบได้โดยตรง แต่ประชาชนจะต้องฟ้องรัฐในฐานะนายจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แทน ทั้งที่การกระทำละเมิดประเภทนี้เกิดขึ้นภายใต้การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการและลูกจ้าง ซึ่งส่งผลทำให้เมื่อเกิดข้อพิพาทในกรณีนี้ รัฐจะไม่สามารถเข้าไปเยียวยาประชาชนที่ได้รับความเสียหายและผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างทันที่

2. แนวคิด และหลักความรับผิดทางละเมิดของข้าราชการ และลูกจ้างของสำนักงานธุรการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

2.1 ความรับผิดของรัฐ

ความรับผิดของรัฐ (Staat-shaftung) มีความหมายหลายอย่าง สำหรับความหมายอย่างแคบ ความรับผิดของรัฐ หมายถึง หน้าที่รับผิดชอบของรัฐสำหรับความเสียหายอัน

เนื่องมาจากการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งในความหมายนี้จำกัดเฉพาะความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจมหาชน และในส่วนของความหมายอย่างกว้าง ความรับผิดของรัฐ หมายถึง หน้าที่รับผิดชอบของรัฐสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตน ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่หรือการกระทำนั้นจะกระทำโดยใช้อำนาจมหาชนหรือกระทำในแดนของกฎหมายเอกชนก็ตามความรับผิดของรัฐในความหมายนี้จึงครอบคลุมทั้งความรับผิดที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือการผิดสัญญาไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครองหรือการเวนคืนทรัพย์สินของเอกชน

ลักษณะการกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดในทางปกครองต้องเป็นข้อพิพาทจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากสาเหตุดังต่อไปนี้

- (1) การใช้อำนาจตามกฎหมาย
- (2) การออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น
- (3) การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
- (4) การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

2.2 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค หมายถึง มนุษย์ต้องใช้ความเป็นอิสระของตนอย่างเสมอภาคกับเพื่อมนุษย์ด้วยกัน ซึ่งความเสมอภาคนี้คือความเสมอภาคในกฎหมาย คือ มีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่นนอกจากการที่ฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาคและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอสำหรับทุกคน หลักการให้ความเสมอภาค ถือเป็นหลักปฏิบัติที่สำคัญยิ่งในการปกครอง ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงจิตใจ ของผู้อยู่ใต้ปกครอง การปกครองประชาชนเพียงแต่ให้สิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลนั้นไม่เพียงพอ แต่จะต้องให้ความเสมอภาคด้วยเนื่องจากบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เสมอกันตามกฎหมาย ซึ่งหลักการให้ความเสมอภาคแก่ผู้อยู่ใต้การปกครองนี้มีผลบังคับที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1) เมื่อมีบทกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะออกกฎบังคับวางระเบียบเป็นการทั่วไป ฝ่ายปกครองจะงดเว้นไม่ออกกฎข้อบังคับ และพิจารณาออกคำสั่งเฉพาะกรณีเป็นราย ๆ ไปไม่ได้ เช่น พระราชบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ โดยวางเงื่อนไขรายละเอียดไว้ล่วงหน้าสำหรับใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไป ฝ่ายปกครองจะงดเว้นไม่ออกกฎกระทรวงและสงวนอำนาจไว้วินิจฉัยสั่งการเป็นเรื่อง ๆ เมื่อมีกรณีเกิดขึ้นโดยไม่วางระเบียบไว้ล่วงหน้าย่อมทำไม่ได้ เนื่องจากการที่กฎหมายบังคับให้ฝ่ายปกครองออกกฎบังคับไว้ล่วงหน้าเพื่อใช้บังคับแก่กรณีที่จะเกิดขึ้นเป็นการทั่วไปย่อมเป็นหลักประกันอย่างดี ที่จะให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในกฎหมาย เพราะเป็นการบัญญัติไว้ล่วงหน้าโดยไม่ได้คำนึงถึงกรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะราย ถ้าฝ่ายปกครองงดเว้นไม่ออกกฎไว้ล่วงหน้าเพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และสงวนอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการเฉพาะกรณีเป็นราย ๆ ไป

ยอมไม่ให้หลักประกันแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ เพราะฝ่ายปกครองอาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องหนึ่งแตกต่างกับอีกเรื่องหนึ่งทั้งที่มีลักษณะอย่างเดียวกันก็ได้

2) บทกฎหมายหรือข้อบังคับอย่างอื่น ๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายย่อมมีผลบังคับฝ่ายปกครองเช่นเดียวกับเอกชนพลเมือง เมื่อมีบทกฎหมายหรือกฎข้อบังคับวางเงื่อนไขไว้เป็นการทั่วไปแล้ว ฝ่ายปกครอง ย่อมไม่อาจที่จะให้เอกสิทธิแก่บุคคลใดโดยยกเว้นไม่ให้เป็นไปตาม หรือจะบังคับให้ต้องมีภาระหน้าที่เกินไปกว่าที่บทกฎหมายหรือกฎข้อบังคับนั้นวางเงื่อนไขไว้ได้ ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัตินั้น ๆ เว้นแต่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองผ่อนผันหรือยกเว้นได้ และฝ่ายปกครองไม่เพียงแต่จะต้องปฏิบัติตามบทกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น แม้แต่กฎที่ออกโดยฝ่ายปกครองเองตามอำนาจที่บทกฎหมายให้ไว้ ก็ย่อมมีผลผูกพัน ให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติเช่นเดียวกัน เพราะกฎข้อบังคับนั้นมีลักษณะเป็นกฎหมาย และมีผลใช้บังคับแก่ทุกคนโดยไม่มีข้อยกเว้น

3) ฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อหลักความเสมอภาคแม้แต่ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะใช้ดุลยพินิจได้ กรณีที่มีข้อเท็จจริงหรือสถานะทางกฎหมายอย่างเดียวกัน ฝ่ายปกครองจะวินิจฉัยกรณีสำหรับบุคคลหนึ่งให้แตกต่างกับกรณีสำหรับอีกบุคคลหนึ่งไม่ได้ ฝ่ายปกครองต้องไม่มีความลำเอียงและให้ผลปฏิบัติแก่บุคคลหนึ่งแตกต่างกับอีกบุคคลหนึ่ง ฝ่ายปกครองจะให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ใดผู้หนึ่งนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ และจะบังคับให้ผู้ใดต้องมีภาระหน้าที่เกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้เช่นเดียวกัน

2.3 หลักการเยียวยา

ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดหน้าที่ของข้าราชการซึ่งกระทำลงในแดนของกฎหมายมหาชนมีสิทธิเรียกร้องให้มีการเยียวยาความเสียหายตามหลักในประมวลกฎหมายแพ่ง อย่างไรก็ตาม ขอบเขตของสิทธิเรียกร้องที่ผู้เสียหายมีต่อรัฐในกรณีที่ข้าราชการทำละเมิด (ในทางมหาชน) กับสิทธิเรียกร้องที่ผู้เสียหายมีอยู่ต่อบุคคลทั่วไปในกรณีที่บุคคลนั้นทำละเมิดในทางแพ่งไม่เหมือนกันเสียทีเดียว โดยเหตุที่สิทธิเรียกร้องอันเกิดจากการกระทำละเมิดของข้าราชการในหน้าที่นั้น หากพิจารณาจากรากฐานที่มาของสิทธิแล้วต้องถือว่าเป็นสิทธิเรียกร้องที่ผู้เสียหายมีต่อข้าราชการผู้นั้น รัฐเป็นเพียงแต่รับโอนหน้าที่ในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแทนข้าราชการของตนเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระบบกฎหมายเยอรมันว่าเนื้อหาของสิทธิเรียกร้องเยียวยาความเสียหายที่ผู้เสียหายจะเรียกร้องให้รัฐปฏิบัตินั้น ต้องเป็นกรณีที่ข้าราชการในฐานะเอกชนสามารถปฏิบัติได้ ในฐานะเอกชนทั่วไปข้าราชการผู้ก่อให้เกิดความเสียหายย่อมไม่อาจดำเนินการใช้อำนาจรัฐได้ ดังนั้นเอกชนจึงจะใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐเยียวยาความเสียหายให้แก่ตน โดยขอให้มีการกระทำใด ๆ อันเป็นการลบล้างความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือขอให้รัฐดำเนินการให้ตนกลับสู่สถานะเดิมก่อนที่จะมีความเสียหายเกิดขึ้นไม่ได้ ผู้เสียหายได้แต่เรียกร้องเงินค่าสินไหมทดแทนจากรัฐได้เท่านั้น เพราะการชำระเงินค่าสินไหมทดแทนเป็นเรื่องที่ถ้าข้าราชการต้องปฏิบัติในฐานะบุคคลธรรมดา ข้าราชการนั้นก็สามารถปฏิบัติได้ โดยโครงสร้าง

ของกฎหมายและวิธีการให้เหตุผลเช่นนี้สิทธิเรียกร้องให้มีการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติของข้าราชการในระบบกฎหมายเยอรมันจึงจำกัดอยู่แต่เฉพาะสิทธิเรียกร้องให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน เท่านั้น หลักการที่ใช้ในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ (ในทางมหาชน) นี้ นับว่าเป็นหลักการที่ตรงกันข้ามกับหลักการในกฎหมายแพ่ง ลักษณะละเมิดอย่างสิ้นเชิง

3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐในต่างประเทศและประเทศไทย

3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐในต่างประเทศ

3.1.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ในการดำเนินการบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้น ไม่ว่าจะดำเนินการไปในสภาพใดก็ตาม ก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่เอกชนได้ และทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบเกิดขึ้น ปัญหาดังกล่าวก็คือ เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้นจะสามารถเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายได้หรือไม่ และภายใต้เงื่อนไขอย่างไร ความรับผิดชอบจะเกิดขึ้นได้โดยสภาพใด กล่าวคือ การปฏิบัติการของฝ่ายปกครองทุกอย่างจะเป็นเหตุให้เกิดความรับผิดชอบหรือไม่ และการที่จะเกิดความรับผิดชอบขึ้นนั้น จะต้องมีการกระทำผิดด้วยหรือไม่ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาว่าผู้ใดจะต้องรับผิดชอบ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ในทางปกครองผู้ใดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบและชดใช้ค่าเสียหายด้วยทรัพย์สินส่วนตัวของตนเองหรือรัฐจะต้องรับผิดชอบโดยชดใช้ค่าเสียหายจากเงินของรัฐ ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบนี้เกิดขึ้นในกฎหมายปกครองได้เช่นเดียวกันกับที่เกิดในกฎหมายแพ่ง กฎหมายปกครองฝรั่งเศสได้ถือหลักกฎหมายมหาชนที่ขยายความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองออกไปอย่างกว้างขวาง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประเทศผู้อยู่ใต้ปกครองตามแนวความคิดของรัฐเสรีนิยม (L'Etat liberal) โดยมีผู้พิพากษาศาลปกครองเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ประสานสิทธิและประโยชน์ที่ขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนผู้อยู่ใต้ปกครอง ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

ประการแรก กฎหมายปกครองฝรั่งเศสยอมรับรู้ทั้งความรับผิดชอบส่วนตัวของข้าราชการ และความรับผิดชอบของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ทั้งนี้การอาจเป็นความรับผิดชอบได้อย่างหนึ่งก็ได้

ประการที่สอง ก็คือ การฟ้องร้องให้รับผิดชอบตามกฎหมายปกครองฝรั่งเศส มีวิธีการที่ง่ายขึ้นเป็นลำดับตามวิวัฒนาการของทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองควบคู่กันไปกับทฤษฎีความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ซึ่งต่างเน้นส่วนประกอบของแนวความคิดแบบเสรีนิยม และระบบนิติรัฐนั่นเอง

3.1.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง หมายถึง หน้าที่รับผิดชอบที่รัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นใดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่

บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของข้าราชการเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนที่กระทำโดยขัดต่อกฎหมายและการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ได้กระทำลงโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ บทบัญญัติแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เป็นฐานแห่งความรับผิดของรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นในกรณีนี้คือ บทบัญญัติมาตรา 839 ประมวลกฎหมายแพ่งประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 34 แห่งกฎหมายพื้นฐานฯ บทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้เป็นความพยายามประสานหลักความรับผิดทางละเมิดสองมาตรานี้เป็นความพยายามประสานหลักความรับผิดทางละเมิดสองหลักการเข้าด้วยกัน หลักการประกาศแรกคือ หลักความรับผิดเป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ ตามหลักการนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่โดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว กล่าวคือจะต้องนำทรัพย์สินของตนชำระหนี้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น รัฐหรือนิติบุคคลมหาชนต้นสังกัดไม่ต้องเข้ามารับผิดด้วย ส่วนหลักการอีกหลักการหนึ่ง คือ หลักความรับผิดโดยตรงของรัฐ ตามหลักการนี้ในกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ทำให้บุคคลอื่นเสียหาย รัฐจะเข้ามารับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นโดยตรงโดยถือว่าความเสียหายนั้นรัฐได้ก่อให้เกิดขึ้นเอง เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดในความเสียหายต่อบุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้น

3.1.3 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษ กฎหมายของประเทศอังกฤษได้วางหลักให้กษัตริย์หรือรัฐไม่ต้องรับผิดชอบตามหลัก “The King can do no wrong” และถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวโดยตรง หากก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ผู้ใด ถึงแม้ว่าการทำงานที่ทำนั้นจะเป็นการปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อย่างไรก็ตาม มีปรากฏในทางปฏิบัติบ่อยครั้งที่รัฐบาลจะจ่ายค่าเสียหายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้อง เนื่องจากรัฐไม่ยอมรับผิดชอบโดยตรงตั้งแต่เริ่มแรก ต่อมาจึงมีกฎหมาย “Crown Proceedings Act 1947” ให้อาจฟ้องเรียกค่าเสียหายจากรัฐได้เหมือนรัฐมีฐานะอย่างเอกชน โดยฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือจะฟ้องตัว Attorney General ก็ได้ กรณีจึงเป็นหลักกฎหมายทำนองอย่างกรณีนายจ้างและลูกจ้าง เอกชนผู้เสียหายจึงยังอาจฟ้องต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อยู่เช่นเดิม และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้รับผิดที่แท้จริงในที่สุดโดยรัฐเป็นเพียงผู้รับผิดชอบแทนไปก่อนเท่านั้น โดยอาจจะฟ้องไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ภายหลัง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะอ้างว่าได้กระทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาไม่ได้ การคุ้มครองความรับผิดทางละเมิดจะมีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทที่มีกฎหมายยกเว้นไว้โดยตรง เช่น ผู้ทำหน้าที่ตัดสินคดีเจ้าหน้าที่ในการสาธารณสุขหรือการไปรษณีย์ เป็นต้น

3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศไทย

จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติความรับผิดละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้ความหมายของเจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็น กรรมการหรือฐานะอื่นใดและ หน่วยงานของรัฐ คือ กระทรวง ทบวง กรม หรือ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็น กรมราชการส่วนภูมิภาคราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาและ

ให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มี พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็น หน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัตินี้ด้วยซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ไม่ได้ให้ความหมายของคำว่าละเมิดไว้ จึงถือเอาความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 คือ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่ง อย่างใด ก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น ตลอดจนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น ด้วย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พบว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ ไม่ได้ และถ้าหากการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่า กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิด อย่างไรก็ตามถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ หากในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิด หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิด หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี

4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานธุรการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้หน่วยงานอื่นของรัฐอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีการทำละเมิดของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานธุรการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

ความรับผิดของรัฐเป็นหลักการที่รัฐจะต้องรับผิดในการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในทางมหาชน แล้วไปละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งหน่วยงานธุรการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานธุรการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในทางมหาชน ฉะนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและลูกจ้างจึงต้องได้รับการรับรองและคุ้มครองจากรัฐ และเมื่อเกิดการละเมิดโดยข้าราชการและลูกจ้างของรัฐ รัฐจะต้องรับผิดตามหลักความรับผิดของรัฐ กล่าว

โดยทั่วไปแล้วถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในขณะปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมาย ย่อมได้รับการคุ้มครองจากรัฐตามหลักความรับผิดของรัฐ ซึ่งหน่วยงานธุรการใน องค์การตามรัฐธรรมนูญ ถือเป็นส่วนราชการที่จะต้องได้รับการคุ้มครองตามหลักความรับผิดของ รัฐ เช่นกัน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เกิดความล้าสมัย เพราะพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ถูกตราขึ้นและ บังคับใช้ก่อนที่จะมีการกำหนดให้มืองค์กรตามรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน ส่งผลทำให้สำนักงานธุรการ ในองค์การตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามคำนิยาม ทั้งนี้หากจะเป็นหน่วยงานของรัฐต้อง มีการประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย ทั้งนี้การบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจึง เกิดความล้าสมัย และไม่ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการที่ตรากฎหมายว่าด้วยความ รับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้น อีกทั้งทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพ นั้นเอง

นอกจากนี้ คำนิยามตามความหมายของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้นกำหนดให้ เจ้าหน้าที่ คือ ข้าราชการพนักงานลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงาน ประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด และหน่วยงานของรัฐ คือ กระทรวงทบวงกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมราชการส่วน ภูมิภาคราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาและ ให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตาม พระราชบัญญัตินี้ด้วย ซึ่งคำนิยามดังกล่าวไม่ครอบคลุมไปถึงสำนักงานธุรการขององค์การตาม รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บังคับใช้ ก่อนที่จะมีการประกาศให้มืองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงทำให้นิยามของคำว่าเจ้าหน้าที่และ หน่วยงานของรัฐไม่ครอบคลุมถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการและลูกจ้างใน หน่วยงานธุรการขององค์การตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ความหมายของเจ้าหน้าที่ และสำนักงานของรัฐตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ครอบคลุมถึงข้าราชการและ ลูกจ้างในสำนักงานธุรการขององค์การตามรัฐธรรมนูญในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งที่เป็น องค์การของรัฐนั้น ทำให้ในการใช้อำนาจทางมหาชนและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายไม่มี กฎหมายที่จะมาคุ้มครองสิทธิของข้าราชการและลูกจ้างในหน่วยงานธุรการ ส่งผลให้การปฏิบัติ หน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการและลูกจ้างกระทำการโดยไม่เต็มความสามารถ เพราะอำนาจ หน้าที่ของข้าราชการและลูกจ้างในหน่วยงานธุรการขององค์การตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการใช้ อำนาจทางมหาชนในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวต้องมีการกระทบกระเทือน

ต่อสิทธิของประชาชนอย่างแน่นอน ทั้งนี้หากไม่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ภายใต้หลักความรับผิดชอบของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานธรรมาภิบาลนั้น ก็จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่เต็มประสิทธิภาพ และการบังคับใช้กฎหมายไม่ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้นเอง

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองสิทธิข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานธรรมาภิบาลในองค์การตามรัฐธรรมนูญจากความรับผิดชอบทางละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

เหตุผลสำคัญของการรับรองสิทธิของเจ้าหน้าที่จากความรับผิดชอบทางละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเพราะการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หากได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่นำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมีภาระฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน อีกทั้งเพื่อเป็นการคุ้มครองไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งปฏิบัติงานในหน้าที่แล้วเกิดความเสียหายแก่เอกชนต้องถูกดำเนินคดีในชั้นศาล อีกประการหนึ่งด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อเอกชน หน่วยงานต้นสังกัดดังกล่าวต้องเป็นหน่วยงานของรัฐตาม พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งปัจจุบันสำนักงานธรรมาภิบาลในองค์การตามรัฐธรรมนูญไม่เข้าข่ายในเป็นหน่วยงานของรัฐตาม พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากจะเป็นหน่วยงานของรัฐต้องมีการประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงส่งผลทำให้ข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานธรรมาภิบาลในองค์การตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ไม่ได้รับการรับรองสิทธิจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในทางมหาชนแล้วเกิดการละเมิดเกิดขึ้นเหมือนกับหน่วยงานธรรมาภิบาลในองค์การตามรัฐธรรมนูญที่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากคำนิยามของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงหน่วยงานธรรมาภิบาลขององค์การตามรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง หากเกิดการกระทำละเมิดโดยข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานราชการในองค์การตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มีการประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น ข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานราชการดังกล่าว จะต้องรับผิดชอบตามหลักการของลูกหนี้ร่วมในกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้ข้าราชการและลูกจ้างทุกคนที่ปฏิบัติหน้าที่แล้วก่อให้เกิดการละเมิด นอกจากนี้การนำหลักการตามกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับดังกล่าวแล้วนั้น ในกรณีนี้ยังรวมถึงการบังคับให้ข้าราชการและลูกจ้างทุกคนที่ร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีเช่นนั้น ว่าต้องร่วมกันรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นโดยปริยายตามกฎหมายแพ่ง ทั้งที่ตนเองอาจไม่มีส่วนร่วมในการกระทำอันก่อให้เกิดการละเมิดในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายก็ตาม ฉะนั้นการที่กฎหมายไม่มีการรับรองสิทธิในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานราชการ จึงส่งผลให้รัฐหรือหน่วยงานต้นสังกัดไม่ต้องรับผิดชอบในการที่ข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานราชการตนเอง กระทำละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่มีการกำหนดบัญญัติของกฎหมายในระดับแม่บทและกฎที่เกี่ยวข้องให้มีเนื้อหาอันเป็นการรับรองสิทธิการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานราชการในองค์การตามรัฐธรรมนูญในกรณีเกิดการละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะ จึงส่งผลต่อความเชื่อมั่นว่าหากเกิดการละเมิดในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ตนจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย และทำให้ข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานราชการดังกล่าวยอมไม่ปฏิบัติหน้าที่เต็มกำลังความสามารถเพราะเกรงว่าจะไม่ได้รับการคุ้มครองที่เพียงพอหากเกิดความเสียหายจากการทำหน้าที่ของตน หรือส่งผลทำให้ข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หลีกเลี่ยงการทำหน้าที่เพราะเกรงว่าหากเกิดความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น จะทำให้ตนเองเดือดร้อนจากมูลหนี้ที่เกิดขึ้นจากการทำละเมิดของตน และที่สำคัญที่สุดจากปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้น คือ เมื่อข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานราชการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ตามที่กฎหมายกำหนด ส่งผลทำให้ระบบการทำงานขององค์การตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทย ยังคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้อย่างแท้จริง

4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาค่าเสียหายต่อบุคคลภายนอกเมื่อข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานราชการขององค์การตามรัฐธรรมนูญ กระทำละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายโดยรัฐ

การเยียวยาผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจทางมหาชนและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่นั้น เป็นสิ่งที่รัฐควรมีมาตรการที่จะชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เพราะเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ให้กับรัฐและหน่วยงานของรัฐกระทำไปตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และเพื่อประโยชน์สาธารณะ การที่รัฐมีหลักประกันให้เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ยอมทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ แต่ถ้าหาก

การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่นั้นกระทำไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือนอกเหนือจากคำสั่ง กรณีนี้เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว นอกจากนี้ในกรณีที่ เจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดต่อเอกชนหรือประชาชนรัฐต้องมีมาตรการที่จะเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการละเมิดเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการทำงานตามหน้าที่ของ ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานตุลาการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ยังไม่ได้รับการคุ้มครองจาก พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากคำนิยามของบทบัญญัติใน พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงสำนักงานตุลาการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง ยังมีได้มีการกำหนดถึงการเยียวยาความเสียหายจากกรณีดังกล่าว ทั้งที่การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ได้ใช้อำนาจทางมหาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานนั้น ส่งผลทำให้ในกรณีเมื่อข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานตุลาการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กระทำละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายต่อประชาชนหรือเอกชน ประชาชนหรือเอกชน ดังกล่าวจะไม่สามารถได้รับสิทธิในการเรียกค่าเสียหายและการเยียวยาความเสียหายต่อสำนักงาน ตุลาการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ให้แก่บุคคลภายนอก จากกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพราะไม่มีการกำหนดให้สำนักงาน ดังกล่าวเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายฉบับนี้ โดยในกรณีนี้รัฐจะไม่สามารถเข้าไปรับผิดชอบ แทน ทั้งที่การกระทำละเมิดประเภทนี้เกิดขึ้นภายใต้การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ และลูกจ้าง ซึ่งส่งผลทำให้เมื่อเกิดข้อพิพาทในกรณีนี้ รัฐจะไม่สามารถเข้าไปเยียวยาประชาชนที่ ได้รับความเสียหายและผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างทันที่

นอกจากนี้ หากประชาชนหรือเอกชนต้องการใช้สิทธิเพื่อได้รับการเยียวยาความเสียหายจากการได้รับผลกระทบในขณะปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ตุลาการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประชาชนหรือเอกชนดังกล่าวจะต้องไปใช้สิทธิตาม กระบวนการยุติธรรมทางศาลยุติธรรม โดยการฟ้องคดีแพ่งแก่เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดให้เป็น จำเลย และจะต้องฟ้องสำนักงานตุลาการในฐานะนายจ้าง ที่กำหนดให้นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดชอบ ลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น โดยเมื่อพิจารณาถึงกระบวนการ ทางศาลยุติธรรม พบว่าตามกระบวนการทางคดีแพ่งในลักษณะการฟ้องให้รับผิดทางละเมิด จะมี ระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการที่ยาวนานมากกว่า การเยียวยาตามพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่งผลทำให้ประชาชนหรือเอกชนที่ถูกกระทบสิทธินั้น อาจได้รับการเยียวยาที่ล่าช้า หรือทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่สามารถเยียวยาคุ้มครองให้กลับสู่ สถานะเดิมได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า นิยามความหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ครอบคลุมสำนักงานตุลาการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในการปฏิบัติ

หน้าที่ตามกฎหมายแล้วเกิดการกระทำละเมิดต่อเอกชนและประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่ของราชการและลูกจ้างของสำนักงานธุรการของหน่วยงานรัฐ ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถที่จะเยียวยาประชาชนและเอกชนจากการกระทำละเมิดดังกล่าวได้ ส่งผลต่อประชาชนและเอกชนผู้ได้รับผลกระทบได้รับการเยียวยาที่ล่าช้าเพราะต้องไปดำเนินคดีและบังคับในทางแพ่งเท่านั้น ไม่สามารถฟ้องบังคับทางศาลปกครองได้ ซึ่งไม่ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ และทำให้ข้าราชการและลูกจ้างผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายปฏิบัติไม่เต็มความสามารถ เพราะกลัวโดนฟ้องและถูกบังคับคดีจากการปฏิบัติหน้าที่ให้หน่วยงานให้หน่วยงานของรัฐ

5. ข้อเสนอแนะ

สำหรับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ศึกษากรณีข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานธุรการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางแก้ไข ดังต่อไปนี้

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาในราชกิจจานุเบกษา ดังนี้

“พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2559 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (58) ของมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540

(58) สำนักงานธุรการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ”

นอกจากนี้ เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 ดังนี้

“มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

เจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม สำนักงานธุรการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย”

บรรณานุกรม

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2549). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่* (LA 342 [LW 461]), กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีรรัชการพิมพ์.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2529). *บันทึกเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เอกสารประกอบการพิจารณาคำร้องทุกข์ของนายวิชัย วิทยากุล)*,วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 5
- จิตติพร ลิ้มแหลมทอง และขวัญชัย สันตสว่าง. (ม.ป.ป.). *กระบวนวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง*
1. เอกสารประกอบการบรรยาย. ม.ป.ท..
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ประยูร กาญจนดูล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารการประกอบสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2555). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.