

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการ เรียกค่าเสียหายจากคดีทุจริต โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

หทัยกาญจน์ แสงวงศ์¹

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ²

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรียกโดย ย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร้ายแรงผิดปกติ ซึ่งผู้ที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดจะต้องถูกดำเนินคดีอาญา ดำเนินการลงโทษทางวินัย หรือดำเนินการถอดถอน จากตำแหน่งแล้วแต่กรณี

นอกจากกระบวนการดำเนินคดีอาญา ดำเนินการลงโทษทางวินัย หรือดำเนินการ ถอดถอน จากตำแหน่ง ซึ่งเป็นขั้นตอนโดยทั่วไปที่กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 73/1 ประกอบมาตรา 98/2 ได้กำหนดว่า กรณีที่มีการฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งอันมิชอบของผู้ถูกกล่าวหา และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับความเสียหายชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำความผิดตาม มาตรา 73/1 ดังกล่าว มีจุดประสงค์เพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำ ความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยสร้างกระบวนการหรือขั้นตอนภายหลัง จากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด ซึ่งถือเป็นกระบวนการที่เพิ่มเติมขึ้นมาภายหลังจากการฟ้องคดีอาญาผู้ถูกกล่าวหา

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการเรียกค่าเสียหายจากคดีทุจริตตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีปัญหาในทางกฎหมายและทาง ปฏิบัติหลายประการด้วยกัน ดังนี้ ปัญหาการกำหนดให้คดีทุจริตของเจ้าหน้าที่เป็นการละเมิดในการปฏิบัติ หน้าที่ ปัญหาอำนาจหน้าที่และหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเรียกค่าเสียหาย ปัญหาในการนำค่าเสียหาย เชิงลงโทษมาใช้กับคดีทุจริตซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายทางละเมิด จากการศึกษาปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึง ขอเสนอแนวทางให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

¹ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะวิชานิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

² ที่ปรึกษาวินิจฉัย

และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยนำหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายจากคดีทุจริตมาปรับใช้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการเรียกค่าเสียหายจากคดีทุจริตสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรวมทั้งสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและ ทฤษฎีทางกฎหมายปกครอง

1. บทนำ

ปัญหาการทุจริตในประเทศไทย เป็นปัญหาเรื้อรังที่ถูกสะสมมาเป็นเวลานาน การแก้ไขปัญหามีใช้เรื่องง่ายที่จะสามารถทำให้หายไปจากสังคมได้อย่างเร่งด่วน ประเทศไทยมีการทุจริตเพิ่มขึ้นและยังขยายวงกว้างขึ้นในทุกวงการ ทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน หรือแม้แต่ภาคการศึกษา นับเป็นปัญหาสังคมที่น่าหนักใจมากที่สุดเรื่องหนึ่งของประเทศไทย ไม่ว่าจะมองจากมุมใดปัญหาการทุจริตย่อมเป็นปัญหาของสังคมซึ่งส่งผลถึงปัญหาเศรษฐกิจเชิงโครงสร้างของประเทศที่สำคัญแก่การป้องกันและปราบปราม เนื่องจากหาข้อมูลที่แท้จริงได้ยาก ความเสียหายโดยรวมที่เกิดขึ้นทั่วประเทศมีจำนวนแท้จริงเพียงใดย่อมไม่มีทางรู้ได้อย่างถูกต้อง ประกอบกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยใช้โทษทางอาญาไม่เป็นการเพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในปัจจุบัน อำนาจการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงต้องมีความเข้มแข็งตามสภาพความร้ายแรงของปัญหาที่เกิดขึ้น และด้วยความตระหนักถึงผลเสียหายของการทุจริตที่กระทบต่อประโยชน์ของรัฐทั้งที่เป็นความเสียหายที่ประเมินค่าได้และประเมินค่าไม่ได้ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงประสงค์ให้มีการกำจัดความเสียหายหรือมีกระบวนการเยียวยาความเสียหาย อันเกิดจากการทุจริตดังกล่าว การกำจัดผลของการทุจริตให้สิ้นผลไปในทางกฎหมายโดยวิธีการต่อต้านหรือตอบโต้การทุจริตในระดับสากลนั้นไม่ได้จำกัดวิธีการอยู่ที่การใช้โทษทางอาญาแต่เพียงประการเดียว แต่มีการกำหนดมาตรการที่หลากหลายเพื่อต่อต้านและยับยั้งการทุจริต

2. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

รัฐในยุคเริ่มต้น กษัตริย์ทรงใช้อำนาจรัฐในการปกครองประเทศด้วยพระองค์เอง ต่อมาเมื่อภารกิจทางปกครองเพิ่มขึ้น กษัตริย์ได้ทรงมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนภูมิภาค และในท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานแทนกษัตริย์ แต่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังคงเป็นการกระทำในนามของกษัตริย์ ดังนั้น หลักกฎหมายที่ถือว่า “กษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้”

จึงมีอิทธิพลไปถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหมายถึงประชาชนที่ได้รับความเสียหายจะฟ้องร้องกล่าวโทษมิได้ อำนาจในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่และการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงอยู่ที่กษัตริย์โดยตรง เป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความไม่เป็นธรรม เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนมากขึ้น จนกระทั่งได้มีการจลาจลล้มล้างรัฐบาลขึ้นในหลายประเทศเพื่อสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักการพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีหลายประการดังนี้

2.1.1 หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐเป็นหลักที่มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ โดยรัฐจะต้องยอมตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย การกระทำของรัฐจะต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติและเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รวมทั้งต้องมีระบบการควบคุมตรวจสอบไม่ให้เกิดการกระทำของรัฐขัดต่อกฎหมาย

2.1.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักการย่อยของหลักนิติรัฐ หลักดังกล่าวแท้จริงแล้วหมายถึงการแบ่งแยกอำนาจรัฐโดยการกระจายอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการของรัฐไปให้องค์กรของรัฐแต่ละองค์กรที่แตกต่างกันเป็นผู้อำนาจดังกล่าว ทำให้ไม่มีองค์กรใดมีอำนาจรัฐแต่เพียงองค์กรเดียว และในขณะเดียวกันยังเป็นการจำกัดการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐไม่ให้มีอำนาจเหนืออีกอำนาจโดยเด็ดขาด ซึ่งภายใต้หลักการแบ่งแยกนั้น อำนาจรัฐแต่ละอำนาจต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครอง

2.1.3 หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษซึ่งมีแนวความคิดว่ามนุษย์ไม่ควรถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองด้วยกฎหมาย บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดียังศาลยุติธรรม เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีสิทธิพิเศษใดๆ เหนือกว่าราษฎร และบรรดาสิทธิทั้งหลายทั้งปวงของราษฎรนั้นย่อมเกิดจากกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นและเกิดจากกฎหมายจารีตประเพณีที่พัฒนามาโดยศาล

2.1.4 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกันในสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันต้องได้รับผลทางกฎหมาย อย่างเดียวกัน การปฏิบัติต่อสิ่งที่อยู่ภายใต้ข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ที่แตกต่างกันต้องปฏิบัติให้แตกต่างกันโดยคำนึงถึงสาระสำคัญของหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการปฏิบัติให้แตกต่างกันด้วย กล่าวคือหลักเกณฑ์ที่ใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงแห่งคดี แต่ถ้ามีความแตกต่างกันในส่วนที่ไม่ใช่สาระสำคัญแล้วต้องถือว่าข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นอยู่ในสถานะที่เหมือนกัน ต้องใช้หลักเกณฑ์เดียวกัน ในการปฏิบัติ ในทางตรงกันข้ามหากใช้หลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ขัดต่อหลักความเสมอภาค

2.1.5 หลักสุจริต

หลักสุจริต เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีความเป็นนามธรรมสูงจนขนาดไม่สามารถที่จะให้บทนิยามได้อย่างชัดเจน แต่ความไม่ชัดเจนดังกล่าวนี้หาได้เป็นสิ่งชั่วร้ายไม่ หากแต่เป็นปัจจัยที่จะทำให้กฎหมายมีความยืดหยุ่นไม่แข็งกระด้างจนไม่สามารถปรับตัวกับสังคมที่ความเป็นพลวัตสูงได้ อันจะนำไปสู่ความไม่ยุติธรรมในท้ายที่สุด ด้วยเหตุผลดังกล่าว หลักสุจริตจึงมีบทบาทหน้าที่ในการควบคุมความประพฤติของบุคคลให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของสังคมไม่ให้มีการใช้สิทธิของตนไปโดย “ทุจริต”

(Abuse) อันเป็นการก่อความเดือดร้อนให้กับผู้อื่น ด้วยบทบาทของหลักการดังกล่าวที่มี ต่อสังคมในองค์รวม จึงส่งผลให้เป็นที่ได้รับการยอมรับนับถือจากนานาอารยประเทศในฐานะหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายที่มีความสำคัญยิ่ง ทั้งนี้ โดยจะเห็นได้จากการนำเอาหลักสุจริตไปบัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมายของประเทศตนเองซึ่งเป็นการสะท้อนในอีกมิติหนึ่งถึงความเป็นหลักกฎหมายสากลอย่างชัดเจน

2.1.6 หลักความเป็นกลาง

หลักความเป็นกลาง ถือเป็นหลักการอย่างหนึ่งในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Justice naturelle) ซึ่งเกิดจากแนวความคิดตามหลักนิติรัฐที่ว่าหากบุคคลมีอำนาจสั่งการในเรื่องที่ตน มีส่วนได้เสียอยู่ บุคคลนั้นก็จะสูญเสียความเป็นกลางและไม่อาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้นได้ หลักการนี้ สามารถนำมาใช้ในองค์กรของรัฐที่มีอำนาจวินิจฉัยในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักความเป็นกลางของ ผู้พิพากษา หรือตุลาการ หรือองค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งนำมาสู่การคัดค้านไม่ให้เป็นผู้วินิจฉัยพิจารณาสั่งการ ร่วมประชุม หรือลงมติใด ๆ ที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่ ทั้งนี้ หลักความเป็นกลางประเทศไทยมีการ ใช้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ และวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดมาตรฐานกลางของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่ไม่ใช่บังคับกรณีกฎหมายเฉพาะที่ได้กำหนดไว้แล้ว และไม่ใช่บังคับองค์กรและการดำเนินการบางประเภท หลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง นอกจากฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามตัวบทกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ณ เวลา นั้นแล้ว การพิจารณาทางปกครอง เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองยังต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง

2.1.7 แนวคิดเกี่ยวกับค่าเสียหายในเชิงลงโทษ

ค่าเสียหายในเชิงลงโทษเป็นหลักเกณฑ์ของการกำหนดค่าเสียหายในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) แนวคิดทฤษฎีที่ยืนยันและยอมรับโดยทั่วไปเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษ ก็คือแนวคิดทฤษฎีที่ว่าค่าเสียหายในเชิงลงโทษนั้นถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นการลงโทษผู้กระทำละเมิด และเพื่อเป็นการป้องปรามการกระทำผิดที่คล้ายคลึงกันในอนาคต และขณะเดียวกันยังมุ่งเพื่อเป็นเยี่ยงอย่างแก่บุคคลอื่นมิให้กระทำตามเช่นนั้นด้วย ภายใต้แนวคิดนี้ ค่าเสียหายดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) และประโยชน์ของสังคมและส่วนรวม (the Interest of Society and for the Public Benefit) ไม่ใช่เพียงเพื่อกำหนดเป็นค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ผู้เสียหายจะได้รับเท่านั้น ซึ่งแนวคิดนี้มีแนวคิดในทางอาญาเจือปนอยู่มากกว่าที่จะกำหนดเป็นค่าสินไหมทดแทนในทางแพ่งเพียงอย่างเดียว และมีลักษณะแตกต่างไปจากการกำหนด ค่าสินไหมทดแทนในระบบประมวลกฎหมายที่เป็นไปตามทฤษฎีว่าด้วยหนี้ (Theory of Obligation) โดยกำหนดให้หนี้ละเมิดเป็นภาระหน้าที่ในทางแพ่งที่จะต้องมีการชดใช้กันโดยมุ่งให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นในทำนองเดียวกับหนี้ตามสัญญา คือ ชดใช้ตามความเสียหายที่แท้จริงเท่านั้น โดยผู้เสียหายไม่ควรได้รับการชดใช้ค่าเสียหายเกินไปกว่าหนี้ละเมิดที่มีต่อตน

3. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3.1 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่การฟ้องคดีละเมิดอันเกิดจากการกระทำ ของเจ้าหน้าที่ การเรียกร้องและการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีหลักการสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

3.1.1 กำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่หรือความรับผิดของหน่วยงานที่มีต่อผู้เสียหาย

กฎหมายนี้ได้กำหนดให้เกิดความรับผิดขึ้นเมื่อได้มีการทำ “ละเมิด” ต่อผู้เสียหายโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยผลของการละเมิดดังกล่าวเป็นผลให้ “เจ้าหน้าที่ ผู้ทำละเมิด” กับ “หน่วยงานของรัฐ” มีความรับผิดในมูลละเมิดดังกล่าว แต่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขการใช้สิทธิในการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องสินไหมทดแทนไว้คือ ให้ผู้เสียหายฟ้องคดีได้เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้น โดยไม่อาจฟ้องตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนั้นได้ (มาตรา 5) แต่ถึงแม้ว่าจะฟ้องคดีละเมิดต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่ได้ แต่หากหน่วยงานของรัฐที่ร่วมรับผิดนั้นอาจใช้สิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีเรียกเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนั้นมาเป็นคู่ความในคดีก็ได้ (มาตรา 7 วรรคหนึ่ง) แต่ถ้าในการทำละเมิดดังกล่าว หากเป็นการทำละเมิดไปโดยไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีเช่นนี้ผู้ที่ต้องรับผิดใน มูลละเมิดนั้นก็คือ “เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด” เท่านั้น (มาตรา 6) หน่วยงานของรัฐไม่ได้ร่วมรับผิดด้วย

หลักกฎหมายในการพิจารณาว่าการกระทำเป็น “ละเมิด” หรือไม่ ใช้หลักกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ดังกล่าว หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และหน่วยงานที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามกฎหมายนี้ (บทนิยาม มาตรา 4)

3.2.2 กำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย

กฎหมายนี้กำหนดเงื่อนไขความรับผิดในมูลละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้อีกประการหนึ่ง ก็คือ เป็นการทำละเมิดของ “เจ้าหน้าที่” ต่อ “หน่วยงานของรัฐ” (รัฐเป็นผู้เสียหายจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่) กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้กำหนดผลในทางกฎหมายไว้ 2 ประการ ได้แก่

1) กรณีที่การทำละเมิดเกิดจากการปฏิบัติในหน้าที่

หากเกิดกรณีเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติราชการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แล้วเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ กรณีเช่นนี้เป็นผลให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดต่อหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 8 มาตรา 10) โดยหน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนหรือบางส่วนก็ได้ โดยอาจคำนึงถึงส่วนรับผิดชอบของหน่วยงานโดยไม่ต้องฟ้องศาล (มาตรา 12) หากเป็นกรณีที่มีผู้ทำละเมิดที่เป็นเจ้าหน้าที่มีหลายคนก็ไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในมูลละเมิดมาใช้บังคับกับการเรียกให้เจ้าหน้าที่ทั้งหลายที่ทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหาย (มาตรา 8 วรรคสี่) การชำระค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ที่ทำละเมิดดังกล่าวสามารถผ่อนชำระได้ โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัว ความรับผิดชอบ และพฤติการณ์ต่างประกอบกัน (มาตรา 13) หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้เสียหายต้องใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่ทำละเมิดดังกล่าวชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนภายใน 2 ปี นับแต่วันที่

รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (มาตรา 10 วรรคสอง) หรือภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ (มาตรา 10 วรรคสอง)

2) กรณีที่เป็นการทำละเมิดอันมิได้เกิดจากการปฏิบัติในหน้าที่

หากเกิดกรณีเจ้าหน้าที่ใดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำการใดที่ไม่ใช่เป็นการปฏิบัติในหน้าที่ เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย ถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย (มาตรา 10 วรรคหนึ่ง) หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบ ต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานรัฐถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ (มาตรา 10 วรรคสอง) โดยการใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีนี้ เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 10 วรรคหนึ่ง)

3.2 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนการสอบสวน ทั้งกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก การดำเนินการและกระบวนการสั่งการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ ดังนี้

1. การรายงานความเสียหาย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 7 กำหนดว่า “เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น” หากเป็นกรณีที่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นเองจะเป็นผู้กระทำ หรือถูกเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือบุคคลภายนอกทำให้เกิดความเสียหาย เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลทรัพย์สินหรือใช้ทรัพย์สินดังกล่าว จะต้องรายงานความเสียหายให้ผู้บังคับบัญชาตามสายงานของตนทราบ เมื่อผู้บังคับบัญชาทราบเรื่องก็จะต้องรายงานต่อไปถึงลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงาน หรือบุคคลที่หัวหน้าหน่วยงานนั้นมอบหมาย

2. การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

ในกรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นเพื่อติดตามให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยคำว่า “เหตุอันควรเชื่อ” ไม่มีความหมายแตกต่างจากความหมายโดยทั่วไป ฉะนั้น เหตุอันควรเชื่อ จึงต้องพิจารณาจากมาตรฐานวิญญูชนผู้เป็นหัวหน้า

หน่วยงานของรัฐเป็นเกณฑ์โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป หากการกระทำละเมิดดังกล่าวมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยไม่ชักช้า หากผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ภายในเวลาอันสมควร ผู้บังคับบัญชาหรือ ผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ได้ ตามที่เห็นสมควรตามข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต้องพิจารณาให้ได้ความจริงว่ามีผู้ใดต้องรับผิด และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ต้องหาต้องชดใช้มีจำนวนเท่าใด และต้องเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม หากมิได้ดำเนินการดังกล่าวการสอบสวนอาจจะไม่ชอบหรือไม่สมบูรณ์และอาจจะต้องมีการยื่นสำนวนให้ไปดำเนินการหรืออุทกยกเลิกฟ้องในภายหลังได้

3. การวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้ง

เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้พิจารณาเรื่องเสร็จแล้ว คณะกรรมการฯ จะต้องเสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง และเมื่อผู้แต่งตั้งได้รับความเห็นของคณะกรรมการฯ แล้ว ผู้สั่งแต่งตั้งต้องพิจารณาสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการฯ อย่างละเอียด ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่คณะกรรมการฯ เสนอความเห็น ตลอดจนการพิจารณาพยานหลักฐานสนับสนุน อย่างละเอียด หากมีประเด็นใดที่ยังเป็นปัญหาหรือคณะกรรมการฯ ยังสอบข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วนผู้แต่งตั้งสามารถขอให้คณะกรรมการฯ ทบทวนหรือสอบเพิ่มเติม พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปด้วย ทั้งนี้ ตามข้อ 16 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ในกรณีที่คณะกรรมการฯ ได้เสนอข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานสนับสนุนครบถ้วนแล้ว หรือเห็นว่าคณะกรรมการฯ ได้ทบทวนความเห็นหรือสอบสวนเพิ่มเติม เสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้สั่งแต่งตั้งจะเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการว่าการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นมีผู้รับผิดชอบชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่เป็นจำนวนเท่าใด ในการพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการผู้แต่งตั้งสามารถวินิจฉัยได้โดยไม่ต้องผูกมัดอยู่กับความเห็นของคณะกรรมการฯ ในกรณีที่ผู้แต่งตั้งมีความเห็นแตกต่างจากคณะกรรมการฯ ก็สามารถวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นได้ เมื่อผู้แต่งตั้งหรือหัวหน้าหน่วยงานมีคำวินิจฉัยแล้วโดยไม่ต้องให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ เนื่องจากตามข้อ 17 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนการสอบสวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ยกเว้นกรณีที่กระทรวงการคลังออกประกาศกำหนดเรื่องที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ และในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ ทั้งนี้ ตามข้อ 17 วรรคสี่ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

4. การตรวจสอบของกระทรวงการคลังและการแจ้งผลให้หน่วยงานของรัฐทราบ

เมื่อกระทรวงการคลังได้รับสำนวนการสอบสวนแล้ว กระทรวงการคลังจะดำเนินการตรวจสอบและแจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบ ซึ่งในการแจ้งผลของกระทรวงการคลังจะมีทั้งกรณี queen เห็นพ้องและไม่เห็นพ้องกับความเห็นของหน่วยงานของรัฐ หากหน่วยงานของรัฐเป็นราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคก็ต้องปฏิบัติตามความเห็น ของกระทรวงการคลัง

เมื่อกระทรวงการคลังแจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐทราบแล้ว หากเป็นกรณีมีเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเนื่องจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐต้องมีหนังสือเตือนให้ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติตามคำเตือนหน่วยงานของรัฐต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระให้ต่อทางราชการให้ครบถ้วน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต้องฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม เนื่องจากคำสั่งที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ไม่ใช่อำนาจทางปกครองตามมาตรา 12 และไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้

5. การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 18 กำหนดไว้ว่า เมื่อกระทรวงการคลังโดยคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งพิจารณาเรื่องแล้วเสร็จ ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็น ของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ โดยสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือฟ้องคดีต่อศาลอาญาให้ ชาดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานรัฐถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรืออายุความหนึ่งปีกรณีหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ สิทธิเรียกร้องเริ่มนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงาน ของรัฐอีกแห่งหนึ่งนั้น จะต้องมีการร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นตามข้อ 10 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาเรื่องแล้วเสร็จจะต้องเสนอผู้แต่งตั้งเพื่อวินิจฉัยสั่งการและส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นเป็นผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่มีได้ อยู่ในสังกัดหน่วยงานของตนให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยแจ้งผ่านหัวหน้าหน่วยงานเจ้าสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้

6. การบังคับตามคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ใช้เงินค่าสินไหมทดแทน

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดมาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การบังคับทางปกครองกรณีของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ แต่โดยที่คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองกรณีของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้นเป็นไปตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองกรณีดังกล่าวไว้ว่า เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน โดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

4. บทวิเคราะห์

จากการวิเคราะห์กระบวนการเรียกค่าเสียหายจากคดีทุจริต โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ปรากฏปัญหาบางประการที่ทำให้กระบวนการเรียกค่าเสียหายจากคดีทุจริตไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยผู้เขียนได้ศึกษาและขอคำแนะนำใน 3 ประเด็น ดังนี้

1. วิเคราะห์ปัญหาการกำหนดให้คดีทุจริตของเจ้าหน้าที่เป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

เนื่องจากคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ถือเป็นกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายในทางละเมิด อาจไม่ต้องรับผิดในความเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายโดยอ้างความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมเพื่อหักส่วนความรับผิดออกได้ นอกจากนี้ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนก็จะใช้หลักกฎหมายเรื่องลูกหนี้ร่วมตามกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับไม่ได้ ด้วยเหตุที่การทุจริตของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำโดยมีเจตนาไม่สุจริต เกิดจากเจตนาชั่วร้าย เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของตนเองและไม่ได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดให้คดีทุจริตของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อันจะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตได้รับประโยชน์จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ข่มขัดกับเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติราชการด้วยความสุจริตเพื่อไม่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัวและขัดกับหลักสุจริตซึ่งเป็นหลักที่มุ่งจะคุ้มครองความประพฤติของบุคคลที่กระทำการโดยสุจริต

2. วิเคราะห์ปัญหาอำนาจหน้าที่และหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเรียกค่าเสียหาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. 2542 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายเป็นผู้ดำเนินการให้ผู้ถูกกล่าวหา ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำทุจริต ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการให้ผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับความเสียหายนั้นชดใช้ค่าเสียหายโดยอาศัยหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมาย ที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ว่าจะต้อง รับผิดในการกระทำละเมิดหรือไม่ เพียงใด รวมถึงวิธีการเรียกrogateค่าสินไหมทดแทน โดยกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกิดความเสียหายแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดชั้น เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงเกี่ยวกับการกระทำละเมิด และพิจารณาว่า มีผู้ใดต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้มีจำนวนเท่าใด เพื่อติดตามให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้เขียนเห็นว่าหน้าที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายเป็นผู้ดำเนินการให้ผู้ถูกกล่าวหาชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำทุจริตนั้นอาจก่อให้เกิดความสับสนและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่เป็นต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาอาจดำเนินการสอบสวนความรับผิดทางละเมิด โดยไม่มีความเข้มงวด หรือไม่เคร่งครัดเท่าที่ควรจะเป็น เพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาในสังกัดเดียวกันนั้นเองให้ไม่ต้องรับผิดหรือรับผิดในค่าเสียหายอย่างไม่เหมาะสม และขัดกับหลักความเป็นกลางซึ่งเป็นหลัก ที่มุ่งป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเอาประโยชน์ส่วนตัวตนเข้าไปปะปนกับการปฏิบัติหน้าที่

3. ปัญหาในการนำค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้กับคดีทุจริตที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางละเมิด

การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดที่เกิดจากการทุจริตในกฎหมายไทยนั้นยังคงใช้หลักการกลับคืนสู่ฐานะเดิม (Restitutio in Integrum) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของค่าสินไหมทดแทน ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) อันเป็นหลักการเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนไม่มีการละเมิดเกิดขึ้น การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีนี้จึง ใช้หลักการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเป็นสำคัญ โดยให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยไม่เกินกว่าความเสียหายที่แท้จริงที่ผู้เสียหายได้รับ การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในลักษณะนี้จึงมิได้มุ่งที่จะลงโทษผู้กระทำการทุจริตจนก่อให้เกิดความเสียหายมากนัก เนื่องจากการกำหนดค่าเสียหายแบบค่าสินไหมทดแทน (Compensatory Damages) ที่กฎหมายไทยใช้อยู่เป็นค่าเสียหายในลักษณะ “ค่าสินไหมทดแทน” ที่ผู้ละเมิดจะต้องชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายเพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมก่อนถูกกระทำละเมิดให้ได้ใกล้เคียงมากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ซึ่งไม่ได้เป็นการยับยั้งป้องปรามเจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตไม่ให้เกิดความผิดซ้ำอีกและก่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมายบ้านเมืองเท่าใดนัก ทั้งที่ ในความจริงแล้วปัญหาการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติ และเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในสังคมประเทศไทยมาเป็นเวลาช้านาน รวมทั้งมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในทุกปี

ผู้เขียนจึงเห็นว่าแนวคิดเรื่องค่าเสียหายเชิงลงโทษนอกจากจะเป็นการให้ศาลสามารถกำหนดค่าเสียหายที่มากกว่าค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเพื่อชดเชยให้กับผู้เสียหายและเป็นการลงโทษผู้กระทำผิดแล้ว ยังถือเป็นมาตรการเพื่อป้องปรามมิให้มีการกระทำความผิดหรือเกิดการกระทำความผิดซ้ำเกิดขึ้นด้วย ดังนั้นควรนำแนวคิดเรื่องค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้กับคดีทุจริตที่ก่อให้เกิด ความเสียหายทางละเมิด

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาการกำหนดให้คดีทุจริตของเจ้าหน้าที่เป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้กระบวนการเรียกค่าเสียหายจากคดีทุจริตสอดคล้องกับหลักสุจริตและสอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

สมควรแก้ไขพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 โดยเพิ่มคำนิยามศัพท์คำว่า “การปฏิบัติหน้าที่” ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิบัติหน้าที่ หมายความว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดด้วยความสุจริต”

2. ปัญหาอำนาจหน้าที่และหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเรียกค่าเสียหาย

สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 73/1 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเป็นกลาง ดังนี้

“กรณีที่มีการฟ้องคดีอาญาผู้ถูกกล่าวหาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายในทางทรัพย์สินหรือเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลอื่น อัยการสูงสุดอาจยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งอันมิชอบที่เป็นการละเมิดนั้นด้วยก็ได้

สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตรวจสอบความเสียหายและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับ ความเสียหายจะต้องชดใช้ และให้อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาขอให้บังคับจำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย”

3. ปัญหาในการนำค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้กับคดีทุจริตที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ทางละเมิด

สมควรนำหลักการชดใช้ค่าเสียหายในเชิงลงโทษมาใช้บังคับกับกรณีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางละเมิด โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยให้เพิ่มความดังต่อไปนี้เป็นมาตรา 73/2

“มาตรา 73/2 ในกรณีที่อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาล ที่พิจารณาคดีอาญาขอให้บังคับจำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา 73/1 ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้

จำเลยนั้นชดใช้ค่าเสียหาย เพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่ศาลเห็นสมควร แต่ไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงนั้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่างๆ เช่น ลักษณะและความร้ายแรงแห่งละเมิด ความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ ผลประโยชน์ที่จำเลยได้รับ หรือสถานะทางการเงินของจำเลยด้วย”

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. หลักกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2554.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ชาติ ชัยเดชสุริยะ และ ญัฐวสา ฉัตรโพบูลย์. อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อต่อต้าน การทุจริต International conventions against corruption. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา. ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2555.
- ดิเรก ควรสมาคม. กฎหมายมหาชนแนวประยุกต์. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2553.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาและความต้องการเบื้องต้นของหน่วยงานในประเทศไทยในกรณีจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงยุติธรรม, 2548.
- บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. กฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2538.
- บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. คำอธิบายกฎหมายปกครอง ว่าด้วยการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข. กรุงเทพมหานคร : สายธาร, 2549.
- พรเพชร วิชิตชลชัย. พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 : สรุปสาระสำคัญและข้อสังเกต. กรุงเทพมหานคร : จีระรัชการพิมพ์, 2543.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2535.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร : เดือนตุลา.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- วิทยา เชียงกุล. แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล : เปรียบเทียบประเทศไทยกับประเทศอื่น. กรุงเทพมหานคร : สายธาร, 2549.
- ศันนัทกร (จำปี) โสทธิพันธ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิควรได้. กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัยและวิชาการ, 2550.
- ศักดิ์ สอนงชาติ. คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดฯ. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2544.
- สมยศ เชื้อไทย. ความรู้กฎหมายทั่วไป: คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551.
- สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2535.
- สังคิต พิริยะรังสรรค์. ทฤษฎีคอร์รัปชัน. กรุงเทพมหานคร : ร่วมด้วยช่วยกัน, 2549.

สำนักงานศาลปกครอง. สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด.

กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัยและวิชาการ, ม.ป.ป.

สุวณี คัมภักดีกิจ. ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง : แนวทางการ

แก้ปัญหาเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพ. โครงการวิจัยสถาบัน สำนักงาน ป.ป.ช., 2551.

สุขุม ศุภนิติย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ละเมิด. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2543.

แสง บุญเฉลิมวิภาส. รายงานการวิจัยการศึกษาพันธกรณี และความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติ
ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003. กรุงเทพมหานคร : เดือน
ตุลา, 2551.

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : ประกายพริก, 2548.

วิทยานิพนธ์

กมล สกลเดชา. “การทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและ
การใช้คำในกฎหมาย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.

ณรงค์ ชลประคอง. “ปัญหาการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีการทุจริต
ต่อหน้าที่ราชการ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2530.

ธิดารัตน์ วรรณขาว. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติการ
สาธารณสุข พ.ศ. 2551.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ, 2556.

พรเทพ อัมพรจรัส. “การจัดตั้งศาลคดีทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

สิริลักษณ์ กิรติรัตนพฤกษ์. “การกำหนดค่าเสียหาย: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีผิดสัญญาละเมิด.” วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2552.

สุทธิพงษ์ รอดรัตน์ทูล. “ปัญหาการดำเนินการขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนการ
อนุมัติหรืออนุญาตหรือออกเอกสารสิทธิตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 99.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2558.

อุดม รัฐอมฤต. “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบใน
วงราชการ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.