

สถานะความเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายความรับผิดชอบ



โดย... ลุงเป็นธรรม

สายด่วนศาลปกครอง 1355

ส่วนที่ 1 คำนิยามเกี่ยวกับบุคลากรของรัฐ

หนึ่งในข่าวเด่นข่าวดังที่ปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์หรือฟีดข่าว (News Feed) ของทุกสำนักช่วงนี้ ก็จะต้องมีประเด็นเกี่ยวกับกรณีที่มาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 110 คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวน จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ส่งคำร้องไปยัง ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของท่านนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 170 วรรคหนึ่ง (4) ประกอบกับมาตรา 82 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เนื่องจาก เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ตามมาตรา 160 (6) ประกอบกับมาตรา 98 (15) ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพราะเหตุเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” !!!

แต่นั่นก็เป็นอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญที่จะต้องวินิจฉัยกรณีตามคำร้องดังกล่าวไป ตามอำนาจหน้าที่ครับ...

หลายท่านอาจจะสงสัยว่า เพราะเหตุใดคำนามที่ใช้กล่าวถึงบุคลากรของรัฐจึงมีอยู่มากมายหลายคำ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

ลุงเป็นธรรมก็จะเล่าให้ท่านผู้อ่านได้ฟังว่า การกำหนดคำนิยามของบุคลากรของรัฐแต่ละประเภทจะต้อง เป็นไปตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้ ซึ่งก็จะมีขอบเขตที่แคบกว้างแตกต่างกันออกไป แต่โดยส่วนใหญ่ในทาง กฎหมายปกครองจะมีการกำหนดคำนิยามอยู่ 2 ลักษณะ คือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” และ “เจ้าหน้าที่” ตัวอย่างเช่น

◆ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (2) คณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ (3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

◆ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

◆ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

จะเห็นได้ว่าขอบเขตของความเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่เขียน เอาไว้สั้นที่สุด แต่ในความเห็นของข้าพเจ้านั้นก็เป็นเหตุให้นิยามของคำว่าเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้กินความกว้างที่สุดครับ ...

ปัญหาที่ลุงเป็นธรรมจะนำมาเสนอในวันนี้มีอยู่ว่า สถานะความเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายความรับผิดชอบ ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีขอบเขตเพียงใด ??

ส่วนที่ 2 สถานะความเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายความรับผิดชอบละเมิดฯ

เมื่อพิจารณาถึงคำว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง ตามที่ปรากฏในบทนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามกฎหมายความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ก็ไม่น่าจะมีปัญหาในทางพิจารณาแต่อย่างใด เพราะต่างก็มีความหมายชัดเจนในตัวเองอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ ซึ่งหมายถึงผู้ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการประเภทต่าง ๆ ทั้งข้าราชการฝ่ายทหารและข้าราชการฝ่ายพลเรือน รวมไปถึงพนักงานและลูกจ้างซึ่งหมายถึงบุคลากรตามสัญญาจ้างของหน่วยงานของรัฐ

แต่ปัญหาที่ถูกหยิบยกขึ้นมาสู่การวินิจฉัยของศาลปกครองอยู่หลายกรณีคือความเป็น “ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น” ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด” ซึ่งสูงเป็นธรรมจะขอเล่าตัวอย่างให้ฟังครับ

กรณีนายชัน กับพวกรวม 3 คน ฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตุมใต้ ได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินสำหรับก่อสร้างอาคารสำนักงาน โดยนายชันกับพวกซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการบริหาร อบต. ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ และได้ทำการซื้อที่ดินจากผู้เสนอราคาต่ำที่สุด ต่อมา ได้มีผู้ร้องเรียนกล่าวหาว่า มีการทุจริตในการจัดซื้อที่ดินดังกล่าว และนายกององค์การบริหารส่วนตำบลตุมใต้ ได้มีคำสั่งเรียกให้นายชันกับพวกชดใช้ค่าสินไหมทดแทน !!

นายชันกับพวกไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายก อบต. ครับ !!!

ในชั้นพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ศาลท่านก็ได้พิจารณาประเด็นข้อพิพาทอย่างรอบด้าน ทั้งในเรื่องของกระบวนการจัดซื้อตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 มูลค่าของความเสียหาย ตลอดจนระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี ซึ่งก็มีประเด็นที่น่าสนใจอยู่ประการหนึ่ง คือ การที่นายชันกับพวกได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ บุคคลดังกล่าวจะมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่ ???

ศาลปกครองสูงสุดท่านเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายชันกับพวกดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตุมใต้ โดยบุคคลดังกล่าวได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาราคาที่ดินที่เหมาะสม และเสนอต่อประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตุมใต้ เพื่ออนุมัติซื้อที่ดินก่อสร้างอาคารสำนักงาน อบต. ตุมใต้ ดังนั้น นายชันกับพวกจึงเป็นเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ครับ...

ในทำนองเดียวกัน ศาลปกครองสูงสุดก็เคยมีคำพิพากษากรณีความรับผิดชอบของบุคคลภายนอกที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจการจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้หน่วยงานได้รับความเสียหาย แม้ว่าผู้นั้นจะเป็นบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากภาคประชาชน แต่เมื่อได้รับแต่งตั้งให้มาเป็นกรรมการตรวจการจ้าง ก็ถือเป็นเจ้าหน้าที่ตามนิยามของพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อกรรมการดังกล่าวกระทำละเมิดต่อหน่วยงานผู้แต่งตั้ง ก็ย่อมต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.899/2561)

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นว่า ผู้แทนบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) รวมถึงผู้แทนหน่วยงานอื่นและผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน ตามมาตรา 10 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานให้แก่สถาบันการบินพลเรือน จึงเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจิติ 398/2552)

และศาลฎีกาก็เคยมีคำพิพากษาว่า ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขฉบับที่ 30 ได้แต่งตั้งจำเลยเป็นกรรมการในคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินการ

และโครงการที่ได้รับอนุมัติหรือเห็นชอบโดยบุคคลในคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีที่พ้นตำแหน่ง โดยผลของการปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเป็นไปโดยทุจริตหรือประพฤติมิชอบ และคณะกรรมการตรวจสอบดังกล่าวได้แต่งตั้งจำเลยเป็นประธานอนุกรรมการตรวจสอบการให้กู้เงินแก่สหภาพพม่าจำนวน 4,000 ล้านบาทของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย จำเลยจึงเป็น "เจ้าหน้าที่" ตามนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 21742/2556)

ในกรณีนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ขอบเขตนิยามคำว่า "เจ้าหน้าที่" ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นอกจากจะหมายถึงบุคคลที่เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐแล้ว อาจกินความไปถึงบุคคลธรรมดาที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง แต่ได้รับแต่งตั้งให้เข้ามาทำหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเข้ามาเป็นกรรมการตามที่กฎหมายกำหนด เช่น คณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน หรือคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ หรือเข้ามาในฐานะอื่น เช่น ที่ปรึกษาพิเศษ หรือผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น ซึ่งการเป็น "เจ้าหน้าที่" ตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ส่งผลให้ผู้นั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลภายนอก เช่น กรณีที่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามคำสั่งของ อบต. เนื่องจากไม่ทำการสอบราคาประเมินที่ดินก่อนทำการซื้อขาย ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 นอกจากนี้แล้ว การมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิด ก็ย่อมมีผลทางกฎหมายที่ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องเป็น "เจ้าหน้าที่" ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่จะต้องใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำการต่าง ๆ ให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมถึง ต้องเป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ที่อาจเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองอีกด้วย...

(ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.761/2556 และสามารถสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ www.admindcourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)

ส่วนที่ 3 รู้ทันกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตรารึ้นภายใต้แนวความคิดที่ว่า

1) การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หากแต่เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น การพิจารณาความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสม

2) การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ในบางกรณีเกิดขึ้น โดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อย การที่ต้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเต็มจำนวนจึงอาจทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กฎหมายจึงกำหนดให้การคำนวณความเสียหายต้องพิจารณาระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี และให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะที่กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

3) การนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบดังกล่าวนี้มุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อเจ้าหน้าที่แต่ละคน จึงเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ กฎหมายฉบับนี้จึงห้ามมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับในกรณีที่มีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป

4) เป็นการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่กล้าคิดกล้าตัดสินใจทำงานในหน้าที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ