



เครือข่ายนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน Human Rights Lawyers Association

111 ซ. สิทธิชน ถ. สุทธิสารวินิจฉัย แขวงสามเสนนอก เขตห้วยขวาง กรุงเทพฯ 10320

โทร(Tel) / โทรสาร(Fax) : 02-6934939, 02-6930682 e-mail hrla2008@gmail.com www.naksit.org

111 Soi Sithichon Suthisarnwinichai Rd. Samsennok Huaykwang Bangkok Thailand 10320

ความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ....

ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... ขึ้นมา โดยมีหลักการและเหตุผลหลักเพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับชำระหนี้จากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดให้แก่หน่วยงานรัฐ และเนื่องจากมูลหนี้ละเมิดเป็นมูลหนี้ทางแพ่งสมควรบังคับให้การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม โดยนิยามคำว่า “ศาล” ให้หมายความว่าศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีแพ่ง ตามมาตรา ๔ ประกอบบทบัญญัติในมาตราอื่น ๆ ซึ่งบัญญัติไม่ให้คำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่ออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายนั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง

องค์กรดั่งมีรายนามข้างท้าย เห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติขึ้นมาโดยมีเจตนารมณ์ในการแบ่งแยกการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีความแตกต่างจากการกระทำโดยเอกชนละเมิดเอกชนตนเอง และเพื่อเป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ ซึ่งใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ควรรับผิดเป็นการเฉพาะตัว หากการกระทำละเมิดนั้นไม่ได้ทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีบทบัญญัติซึ่งแตกต่างจากการละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หลายประการ โดยหลักการสำคัญเป็นการกำหนดให้รัฐมีส่วนรับผิดชอบต่อเอกชนในความเสียหายจากการกระทำในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตามนอกจากวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้วอีกนัยหนึ่งของพระราชบัญญัตินี้คือการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานรัฐได้ และการคุ้มครองสิทธิของประชาชนนั้นย่อมหมายถึงรวมถึงวิธีการในการเข้าถึงสิทธิดังกล่าวด้วย ซึ่งตามกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันนั้น การฟ้องคดีจะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองนั้นจะต้องดูที่เนื้อหาการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นการกระทำทางปกครอง การพิจารณาคดีดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง และหากเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่แต่ไม่ได้ใช้อำนาจรัฐเป็นการกระทำทางกายภาพคดีดังกล่าวย่อมอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมซึ่งเป็นไปตามหลักการของกฎหมายมหาชนที่ถูกต้องแล้ว

ดังนั้นการที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ....ขึ้นมาตัดเขตอำนาจศาลปกครองในการพิจารณาการละเมิดทางปกครอง องค์กักรดังมีรายนามข้างท้ายไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งทั้งโดยเหตุผล เจตนารมณ์ในการแก้ไขกฎหมายและโดยวิธีการแก้ไข ปัญหาดังกล่าว ด้วยเหตุผล ดังต่อไปนี้

๑. การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน เพราะโดยเนื้อหาของการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ มีที่มาหรือมีความสัมพันธ์จากการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองอาศัยอำนาจรัฐในการกระทำกร ไม่ใช่การละเมิดทั่วไปตามกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ทั้งนี้แม้จะเป็นการเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นตัวเงินเช่นเดียวกับการเรียกค่าสินไหมทางแพ่ง แต่ฐานของการละเมิดนั้นมีที่มาของการกระทำต่างกัน อำนาจของคู่กรณีก็ต่างกัน การใช้การตีความกฎหมายยังมีความแตกต่างกัน มูลหนี้ละเมิดทางปกครองจึงไม่ใช่มูลหนี้ทางแพ่งและสมควรอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ประกอบกับมาตรา ๒๒๓ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ก็ได้กำหนดให้การพิจารณาดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และแม้มาตรา ๒๒๓ รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สามารถตรากฎหมายเพื่อยกเว้นเขตอำนาจของศาลปกครองได้ แต่การยกเว้นเขตอำนาจดังกล่าวต้องไม่เป็นการทำลายเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นเอง ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญและขัดต่อเจตนารมณ์ในการก่อตั้งศาลปกครองอย่างชัดเจน

๒. แม้การแก้ไขพระราชบัญญัตินี้จะไม่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนโดยตรง แต่การบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวย่อมทำให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมได้ยากลำบากมากยิ่งขึ้น เนื่องจากวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรม ถือว่าคุณภาพมีสถานะเท่ากัน จึงกำหนดกระบวนการพิจารณาเป็นระบบกล่าวหา ใครเป็นผู้กล่าวหาต้องเป็นผู้นำสืบ ทั้งนี้โดยสภาพคู่ความระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน หากประชาชนฟ้องคดีก็มีภาระในการนำพยานหลักฐานเข้าสืบเอาผิดกับเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งที่พยานหลักฐานส่วนใหญ่อยู่ที่เจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐนั่นเอง ทำให้ประชาชนสูญเสียโอกาสในการเข้าถึงพยานหลักฐานที่เจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานรัฐนั้นครอบครองหรือเป็นเจ้าของอยู่ ด้วยเหตุดังกล่าววิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมสำหรับความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จึงไม่อาจประกันสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรมได้ตั้งแต่ต้น ปัญหาดังกล่าวนำมาสู่พัฒนาการการจัดตั้งศาลปกครองของประเทศไทย นอกจากนี้มาตรา ๒๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังผูกพันการใช้อำนาจโดยองค์กรรัฐทุกองค์กร ซึ่งรวมถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัตินี้ดังกล่าวก็เท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิประชาชนให้น้อยลงกว่าเดิม และถือเป็นการถอยหลังของพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย

๓. การให้ศาลยุติธรรมพิจารณาคำสั่งศาลปกครอง แม้ศาลยุติธรรมจะไม่มีอำนาจในการ ยกเลิก หรือเพิกถอน กฎหรือคำสั่งทางปกครอง แต่ศาลยุติธรรมก็มีความจำเป็นในการวินิจฉัยว่าการ กระทำทางปกครองดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อชี้ขาดว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการ กระทำละเมิดหรือไม่ ซึ่งหน้าที่ในการพิจารณาเนื้องานดังกล่าวไม่ควรอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมดัง กล่าวมาแล้วข้างต้น ประกอบกับ กรณีหากคู่ความเดิมได้ใช้สิทธิตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาความคดีปกครองไปยังศาลปกครองด้วย และศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยที่แตกต่างกัน ระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบกระบวนการยุติธรรมไทยอย่าง ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

๔. การกำหนดให้คดีละเมิดทางปกครองอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่อง มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินคืนแก่หน่วยงานรัฐ โดยละเลยหลักการ เจตนารมณ์ในการก่อตั้งศาลปกครองเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิและปกป้องสิทธิของตนเอง เป็นการแก้ไขปัญหาไม่ถูกจุดและจะก่อให้เกิดปัญหาในกระบวนการยุติธรรมและจำกัดสิทธิของ ประชาชนมากยิ่งขึ้น ทั้งที่ปัญหาเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองเป็นปัญหาจากการที่เจ้าหน้าที่ไม่ กระทำการบังคับชำระหนี้เอง ซึ่งรัฐสามารถแก้ไขได้โดยกลไกบริหาร การออกระเบียบแนวปฏิบัติในการ บังคับทางปกครองให้ชัดเจน และทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ต่อกฎดังกล่าวได้ โดยไม่บิดเบือนหลัก การดังกล่าวข้างต้น

ดังนั้นองค์การตั้งมีรายงานข้างท้ายขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวน ยกเลิกบทบัญญัติของร่างกฎหมายดังกล่าวซึ่งเป็นการจำกัดเขตอำนาจศาลปกครองอันได้แก่ บทนิยามคำว่าศาลตามมาตรา ๔ มาตรา ๑๔ วรรค ๒ และมาตรา ๒๕

จัดทำความเห็นโดย

เครือข่ายนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน

สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน(สสส.)

โครงการนิติธรรมสิ่งแวดล้อม

มูลนิธิผสานวัฒนธรรม

เผยแพร่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓

