

อ้างบทกฎหมายไม่ถูกต้อง ... มีผลให้คำสั่ง (ไม่) ชอบด้วยกฎหมาย

นางสาวจารุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

คดีปกครองที่จะนำมาฝากวันนี้ เป็นเรื่องการนำหลักกฎหมายระหว่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งใช้ในขณะที่มีการกระทำละเมิดมาปรับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น กับการนำบทกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาใหม่ คือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาอ้างในคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

แต่ก่อนจะเข้าสู่เนื้อหาของข้อพิพาทและเพื่อให้เข้าใจยิ่งขึ้น ผู้เขียนก็ขอทบทวนหลักการสำคัญของกฎหมายทั้งสองฉบับสักเล็กน้อย ซึ่งต่างก็รู้กันดีอยู่แล้วว่า ก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีผลใช้บังคับ เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะมีความผิดมาจากการปฏิบัติงานในหน้าที่หรือส่วนตัวก็ตาม จะต้องนำบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับแก่ทุกกรณี ซึ่งจะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าการกระทำละเมิดนั้นจะเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงก็ตาม ต่อมา เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดก็เปลี่ยนไปโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดเฉพาะกรณีที่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนโดยให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี รวมทั้งต้องหักส่วนความรับผิดอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย หรือในกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนโดยมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ

ดังนั้น หลักเกณฑ์ในส่วนที่เป็น “สารบัญญัติ” ของกฎหมายทั้งสองฉบับจึงมีความแตกต่างกัน ซึ่งหากการกระทำละเมิดเกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วและใช้สิทธิไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด เจ้าหน้าที่ก็ต้องรับผิดเต็มจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงก็ตาม

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่หลายคดี อาทิ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๒๓/๒๕๕๔ หรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๓๔/๒๕๕๕ รวมทั้งคดีพิพาทในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๐๙/๒๕๕๕ ที่ยกมาเป็นอุทธรณ์ฉบับนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในแนวทางเดียวกันว่า การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกาศใช้บังคับ แต่โดยที่พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงต้องพิจารณาความรับผิดตามหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งอาจแยกพิจารณาหลักเกณฑ์ของกฎหมายในส่วนที่เป็นสารบัญญัติและวิธีบัญญัติออกจากกัน โดยส่วนที่เป็น “สารบัญญัติ” ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น แต่ในส่วนที่เป็น “วิธีบัญญัติ” ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติ

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

อย่างไรก็ตาม หลายคนอาจยังไม่ชัดเจนว่าหลักเกณฑ์ใดเป็นส่วนที่เรียกว่า “สารบัญญัติ” หรือ “วิธีบัญญัติ” และหากหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายได้ดำเนินการถูกต้องตามหลักเกณฑ์ ทั้งในส่วน “สารบัญญัติ” หรือ “วิธีบัญญัติ” แต่ในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนกลับอ้างบทกฎหมายไม่ถูกต้อง โดยอ้างบทบัญญัติในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้อ้างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายที่นำมาใช้ปรับกับ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น กรณีนี้จะถือว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

เรื่องราวของคดีนี้สืบเนื่องจากผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งผู้บังคับหมวด สังกัด กองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ ๑๓ ได้ขับรถยนต์ของทางราชการไปเฉี่ยวชนกับรถจักรยานยนต์ ของนาย ส. เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๘ จากการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด สำนักงาน ตำรวจแห่งชาติมีความเห็นว่า มิใช่เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี แต่ กระทบการคลังเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูก ฟ้องคดี (ผู้กำกับ การ กองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ ๑๓) ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากสำนักงานตำรวจ แห่งชาติจึงใช้สิทธิไล่เบี้ยโดยมีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คินแก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๒ แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยตนจะต้อง รับผิดเฉพาะกรณีที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น จึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อการกระทำละเมิดเกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ ในส่วนของวิธีบัญญัติ อันได้แก่ ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด การรายงานความเห็น ต่อกระทบการคลัง และการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงต้องนำหลักเกณฑ์ที่กำหนด ไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ แต่ใน ส่วนของสารบัญญัติ อันได้แก่ ความรับผิดในทางละเมิด สิทธิไล่เบี้ย และความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ดังนั้น แม้การกระทำละเมิดมิใช่เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดี ก็ยังต้องรับผิดและผู้ถูกฟ้องคดียอมใช้สิทธิไล่เบี้ยได้ตามมาตรา ๔๒๕ มาตรา ๔๒๖ และมาตรา ๔๒๗ ประกอบมาตรา ๗๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การที่คำสั่งลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๗ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นบทบัญญัติที่ใช้ในกรณี หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากการกระทำ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และยังได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นเรื่องการบังคับทางปกครองซึ่งมีอาจใช้บังคับได้กับกรณีนี้ จึงเป็นการออกคำสั่งที่อ้างบทกฎหมายไม่ถูกต้องเท่านั้น หากทำให้คำสั่งดังกล่าวเสียไปทั้งหมดหรือเป็น คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีสามารถแก้ไขคำสั่งนี้โดยอ้างอิงบทกฎหมายให้ถูกต้องได้

พิพากษายกฟ้องและให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขคำสั่งในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งให้ถูกต่อไป

คำพิพากษานี้ไม่เพียงแต่จะทำให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้บทบัญญัติของกฎหมายกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะกรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีผลใช้บังคับเท่านั้น หากแต่ยังเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองให้มีความระมัดระวังและรอบคอบในการตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายและการนำบทบัญญัติของกฎหมายมาใช้เป็นฐานในการออกคำสั่ง เพราะแม้ว่าการอ้างบทบัญญัติของกฎหมายไม่ถูกต้องจะไม่กระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของเนื้อหาสาระในคำสั่งก็ตาม แต่ก็อาจสะท้อนให้เห็นถึงความไม่รู้และไม่เข้าใจในหลักกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งย่อมมีผลต่อความไว้วางใจของคู่กรณีในการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้