

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่¹

บรรยายโดย นางสาวบุญยาพร อุณาภาค²

ผู้เชี่ยวชาญด้านละเมิดและแพ่ง

กองละเมิดและแพ่ง กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2565

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เกิดขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อสร้างหลักความรับผิดของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม อันจะสร้างความเป็นธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งแต่เดิมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว (ก่อนวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539) จะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 แต่ต่อมาเมื่อได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้นไว้โดยเฉพาะแล้ว กล่าวคือ ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่โดยหน่วยงานของรัฐ ได้กระทำการโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ ในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด การดำเนินการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำละเมิด ต้องครบองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

- (1) เจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ
- (2) เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำต่อผู้อื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่
- (3) การกระทำนั้นเป็นผลโดยตรงที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก หรือหน่วยงานของรัฐที่ตนเองสังกัดอยู่

การพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายนั้น เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่นั้น อาจพิจารณาได้อย่างเช่น ถ้าเป็นการกระทำตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำหรือตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย หรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่กระทำการทุจริต ก็ถือเป็นการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่

คำพิพากษาศาลฎีกา (ประชุมใหญ่) ที่ 1181-1182/2516 : นายดำ ลูกจ้างของกรม ก. มีหน้าที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ การวิจัยดิน หิน กรวด ไม่มีหน้าที่ในการขับรถยนต์ของกรม ก. การที่นายดำได้ขับรถยนต์ของกรม ก. ไปล้างทำความสะอาด โดยนายขาวผู้บังคับบัญชาใช้ให้ไป เมื่อนายดำได้ล้างทำความสะอาดเสร็จ นายดำได้ขับรถยนต์กลับที่พักของตนเอง แต่ระหว่างทางได้ขับรถยนต์คันดังกล่าวเพื่อแวะไปเอาของที่บ้านพี่สาว

¹ โครงการอบรมและสัมมนาเชิงปฏิบัติการพัฒนาศักยภาพผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมาย เรื่อง “ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” ระหว่างวันที่ 15 – 16 ธันวาคม 2539 ณ โรงแรมเซ็นทารา ริเวอร์ไซด์ เชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

² สรุปลและเรียบเรียงเนื้อหาโดย นางสาวกมลวรรณ เกตุเวช นิติกรปฏิบัติการ รักษาการในตำแหน่งหัวหน้างานวินัย สังกัด กองกฎหมาย สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

แต่เกิดชนกัปรถยนต์คันอื่นโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย แม้นายดำจะไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการขับรถยนต์โดยตรง แต่การนำรถยนต์ไปล้างเกิดขึ้นจากการมอบหมายของผู้บังคับบัญชา และการล้างทำความสะอาดรถยนต์นั้น เป็นกิจการของกรม ก. ย่อมถือได้ว่านายดำได้กระทำละเมิดในทางการที่จ้างของกรม ก. นายจ้าง ซึ่งกรม ก. ในฐานะนายจ้างจะต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิด

หากในกรณีที่ปรากฏความเสียหายขึ้นต่อหน่วยงานของรัฐ การที่จะพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น ได้กระทำการโดยจงใจหรือไม่นั้นอาจพิจารณาได้ไม่ยากนัก ถ้าหากในการสอบข้อเท็จจริงพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายมีพฤติการณ์ของการกระทำที่รู้สำนึกถึงการกระทำของตนเองว่าเมื่อตนเองได้กระทำอย่างใดแล้วนั้น ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายอย่างแน่นอน โดยที่ไม่คำนึงเลยว่าผลของความเสียหายนั้นจะมากน้อยเพียงใด เช่นนี้ก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ แต่ในการที่จะพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่รายนั้น แม้จากการสอบข้อเท็จจริงจะไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่มีเจตนาที่ทำให้เกิดความเสียหายก็ตาม แต่หากในการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่มิได้ปฏิบัติงานด้วยความเอาใจใส่หรือใช้ความระมัดระวังที่มากเพียงพอในการปฏิบัติงาน ก็อาจเข้าข่ายเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อซึ่งต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดอยู่ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกที่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดอยู่ได้นั้นชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกไปเรียบร้อยแล้ว หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิไต่เบี่ยหรือเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบหรือชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นได้เฉพาะ “การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” เท่านั้น (มาตรา 8 และมาตรา 10) ซึ่งหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าการกระทำอย่างใด ๆ เข้าข่ายเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่นั้น อาจพิจารณาได้จากหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) เป็นการกระทำที่มีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้น ได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวัง

(2) เป็นการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่น พึงคาดหมายหรือเห็นได้ว่าหากได้กระทำการไปแล้วอาจเกิดความเสียหายขึ้น หรือหากได้ใช้ความระมัดระวังสักเล็กน้อย ก็คงคาดหมายหรือเล็งเห็นได้ว่าอาจเกิดความเสียหายเช่นนั้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.10/2552 : การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย

ตัวอย่างของพฤติการณ์ที่อาจเข้าข่ายเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อาจพิจารณาจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้ดังนี้ เช่น

(1) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ได้ใช้ความระมัดระวังเลยแม้แต่น้อย

(2) เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเคยกระทำความผิดในลักษณะเดียวกันมาก่อนแล้ว แม้การกระทำความผิดในครั้งแรกจะพิสูจน์ได้ว่าไม่ได้เกิดขึ้นจากความตั้งใจ หรือได้ใช้ความระมัดระวังประมาณหนึ่งแล้ว แต่ต่อมายังเกิดความผิดพลาดหรือความเสียหายในลักษณะเดียวกันอีก (ทำผิดซ้ำ ๆ ในเรื่องแบบเดียวกัน)

(3) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานผิดมาตรฐานวิชาชีพ เช่น ผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมาย ด้านการเงิน หรือ ด้านพัสดุ ย่อมต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเฉพาะตำแหน่ง โดยนอกเหนือจากที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานต้นสังกัดกำหนดไว้แล้ว จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพของตนเองด้วยการที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่โดยไม่เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพของตนเอง ย่อมเข้าข่ายเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเช่นเดียวกัน

(4) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบ ซึ่งไม่ใช่เฉพาะข้อบังคับ ระเบียบหรือประกาศของหน่วยงานที่ตนเองสังกัดเท่านั้น แต่รวมถึงกฎระเบียบกลางที่หน่วยงานของรัฐต้องถือปฏิบัติตามด้วย

(5) กรณีที่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ไว้แล้ว แต่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการตามแนวปฏิบัตินั้น

อย่างไรก็ตามการยกตัวอย่างข้างต้นนั้น ไม่ได้หมายความว่าหากเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่เช่นตัวอย่างข้างต้นแล้วนั้น จะถือเป็นบทเด็ดขาดที่ว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเสมอไป เพราะการที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่รายนั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีและพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่รายนั้นประกอบด้วย ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทุกรายควรให้ความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองให้เป็นไปกฎระเบียบที่กำหนด และต้องเอาใจใส่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานของตนเอง เพราะแม้เจ้าหน้าที่จะสามารถอ้างได้ว่าความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจะไม่ได้เกิดขึ้นเพราะเจตนาของเจ้าหน้าที่ก็ตาม แต่หากพบว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังตามอำนาจหน้าที่ของตนเองอย่างเหมาะสม เจ้าหน้าที่ก็อาจต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นด้วยเช่นกัน
