

ละเมิดของเจ้าหน้าที่คืออะไร

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ก่อนจะมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙) จะเป็นไปตามหลักความรับผิดของข้าราชการในทางแพ่ง ซึ่งเป็นระเบียบที่กำหนดโดยกระทรวงการคลังในฐานะที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของแผ่นดิน รวมทั้งอยู่ในมติคณะรัฐมนตรี และหนังสือเวียนต่าง ๆ ของกระทรวงการคลัง โดยใช้หลักกฎหมายละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาดำเนินการ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและทำให้เสียขวัญกำลังใจในการปฏิบัติราชการ เช่น

๑. บางหน่วยงานมีกฎหมายเป็นหลักประกันและคุ้มครองเจ้าหน้าที่จากการกระทำละเมิด หากเป็นการกระทำละเมิดธรรมดาไม่ต้องรับผิดในละเมิด ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียม ลักลั่นของกฎหมาย เช่นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในช่วงก่อน พ.ศ. ๒๕๓๙

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๗ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว เว้นแต่กระทำโดยเจตนาร้าย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๙๖ เบื้อง เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ต้องรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่ เว้นแต่กระทำโดยเจตนาร้าย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

๒. นำหลักกฎหมายนี้รวม ตามมาตรา ๔๓๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ โดยนำมาปรับใช้ในกรณีข้าราชการหลายคนร่วมกันกระทำละเมิดซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน โดยไม่คำนึงถึงสัดส่วนความรับผิดของแต่ละบุคคล จึงอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้

๓. การที่ศาลนำหลักทั่วไปของกฎหมายเอกชนเกี่ยวกับองค์กรและผู้กระทำแทนองค์กร ในฐานะผู้แทนนิติบุคคล ตามมาตรา ๗๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ ให้หน่วยงานราชการรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วมีสิทธิไล่เบี้ยได้เต็มจำนวนโดยไม่พิจารณาว่าหน่วยงานราชการเองก็มีส่วนผิดด้วย

จากเหตุปัจจัยดังกล่าวจึงก่อให้เกิดสภาพปัญหาและข้อขัดข้องบางประการ อันเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจของข้าราชการและทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าตัดสินใจในการปฏิบัติงาน เป็นเหตุให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการลดลงอีกด้วย อีกทั้ง ในการควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการยังมีมาตรการทางวินัยควบคุมอยู่แล้ว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙) มีทั้งหมด ๑๕ มาตรา ซึ่งมุ่งเน้นเฉพาะการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น และพระราชบัญญัติดังกล่าวจะใช้ในกรณีไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิดจากการปฏิบัติราชการเท่านั้น หากมีการกระทำละเมิดที่มีสาเหตุจากการปฏิบัติราชการ ความรับผิดของเจ้าหน้าที่จะเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เว้นแต่ในกรณีกำหนดอายุความไล่เบี้ยให้มีกำหนด ๒ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

ดังนั้น สิ่งสำคัญประการแรกเราจะต้องรู้เสียก่อนว่า การกระทำละเมิดคืออะไร การจะพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการ “ละเมิด” หรือไม่นั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้บัญญัตินิยามศัพท์คำว่า “ละเมิด” ไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๐๑/๒๕๔๘)

โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ เป็นหลักทั่วไปของการกระทำที่ถือเป็นการ “ละเมิด” บัญญัติว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

การกระทำที่ถือเป็น “ละเมิด” มีหลักเกณฑ์ ๓ ประการ

๑. กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
๒. กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย
๓. บุคคลอื่นได้รับความเสียหายและความเสียหายจะต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำนั้นด้วยการกระทำที่จะเป็นละเมิดจะต้องครบองค์ประกอบทั้งสามข้อ หากขาดข้อใดข้อหนึ่งย่อมไม่เป็นการกระทำละเมิด เมื่อไม่ละเมิดย่อมไม่จำเป็นต้องชดเชยค่าเสียหาย

การกระทำโดยจงใจ คือ การกระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำของตนว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดก็ตาม อย่างไรก็ตาม การกระทำโดยจงใจมิได้หมายถึงไปถึงกับว่าจะต้องเจาะจงให้เกิดผลเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นโดยเฉพาะ เช่น กรณีรู้อยู่แล้วว่าผิดระเบียบกลับมีคำสั่งอนุมัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๓๗/๒๕๕๒)

นอกจากนี้ยังมีคำนิยามคำว่าประมาทเลินเล่อตามมาตรา ๕๔ วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายอาญาที่จะต้องพิจารณาต่อไปด้วย

กระทำโดยความประมาทเลินเล่อ หมายถึง การกระทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่

โดยจะต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในหน้าที่ราชการแล้วทำให้หน่วยงานของรัฐเกิดความเสียหายเท่านั้น จึงจะใช้หลักเกณฑ์ วิธีการในความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งจะต้องมีพฤติการณ์จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (มาตรา ๘) ซึ่งตามกฎหมายมิได้นิยามคำว่า กระทำโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้ การที่จะพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือไม่ นั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบ หรือศาล ซึ่งความประมาทเลินเล่อนั้นเป็นการกระทำที่มิใช่โดยเจตนา ประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผล แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ โดยวิสัย หมายถึง สภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำ เช่น การเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่หรือชั้นผู้น้อย เป็นเจ้าหน้าที่ธรรมดา เป็นผู้ประกอบวิชาชีพหรือเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านใดด้านหนึ่ง และหมายรวมถึงระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นั้นด้วย เป็นต้น ตัวอย่างความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ซึ่งในกรณีการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลปกครองสูงสุดได้ให้ความหมาย ดังนี้

เป็นการกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๐/๒๕๕๒)

การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่ไม่ได้ใช้เพียงพอ โดยมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบการกระทำโดยประมาทเลินเล่อและจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๗๑๖/๒๕๕๔)

แต่เหตุสุดวิสัยเป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้แม้บุคคลที่จะต้องประสบ หรือใกล้จะต้องประสบเหตุ นั้น จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควร อันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น (มาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) มิใช่เป็นการกระทำละเมิด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๕๓๓/๒๕๕๑)

ความรับผิดของเจ้าหน้าที่

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

<p>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์</p> <ul style="list-style-type: none">- มูลละเมิดเกิดก่อนวันที่ ๑๕ พ.ย. ๒๕๓๙- กรณีละเมิดนอกหน้าที่ราชการ- กรณีไฟไหม้บ้านพักราชการ	<p>พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (เริ่มใช้วันที่ ๑๕ พ.ย.๒๕๓๙)</p>
<p>๑. เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเมื่อปฏิบัติหน้าที่ด้วยความบกพร่องไม่ระมัดระวังทำให้เกิดความเสียหาย แม้เป็นความเสียหายเพียงเล็กน้อย</p>	<p>๑. เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดเมื่อปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (ประมาทเลินเล่อไม่ต้องรับผิด) จะต้องกระทำในหน้าที่ราชการเท่านั้น</p>
<p>๒. หากความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในลักษณะลูกหนี้ร่วม คือ เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องร่วมรับผิดชอบใช้เงินเต็มจำนวนจนกว่าทางราชการจะได้รับเงินคืนครบจำนวนความเสียหาย ไม่ว่าคนใดจะนำเงินมาคืนให้ทางราชการบางส่วน หรือมากเท่าใดก็ตาม ก็ยังไม่พ้นความรับผิด</p>	<p>๒. หากความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะในส่วนของตนเองเท่านั้นโดยไม่ต้องรับผิดในส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้อื่น ไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ เช่น ก. ข. ทำความเสียหายจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท รับผิดชอบคนละ ๑๕,๐๐๐ บาท หาก ข. ไม่ชดเชยค่าเสียหาย เช่นนี้ ก. ไม่ต้องรับผิดในส่วนของ ข. จำนวน ๑๕,๐๐๐ บาท</p>
<p>๓. เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชดเชยเต็มจำนวนความเสียหาย ชดเชยทุกบาททุกสตางค์</p>	<p>๓. เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดในความเสียหายเต็มจำนวนก็ได้ โดยให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม และหากหน่วยงานหรือระบบการดำเนินงานมีส่วนบกพร่องก็ให้หักส่วนความรับผิดของหน่วยงานออกด้วย</p>
<p>๔. หากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระหนี้ให้แก่ทางราชการ ต้องถูกฟ้องเป็นบุคคลล้มละลาย</p>	<p>๔. หากเจ้าหน้าที่ไม่มีเงินมาชำระหนี้แก่ทางราชการ ห้ามมิให้ฟ้องเจ้าหน้าที่ล้มละลาย ยกเว้นจะเข้าเงื่อนไขเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามระเบียบสำนักนายฯ ข้อ ๒๗</p>
<p>๕. หน่วยงานทวงถามแล้วไม่ชำระเงินจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ความรับผิดตกแก่ทายาท (รับผิดไม่เกินกองมรดก)</p>	<p>๕. สอบสวนความรับผิดแล้วออกคำสั่งทางปกครองแล้วยึด आयัดทรัพย์สินกรณีคำสั่งทางปกครองเป็นที่สุดแล้ว เจ้าหน้าที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง แล้วนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดเชยได้ ความรับผิดตกแก่ทายาท (รับผิดไม่เกินกองมรดก)</p>

