

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่  
(Law on Liability for Wrongful Acts of Officials)

ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์

## บทที่ ๑

### ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ก่อนที่จะมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขึ้นใช้บังคับ ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล ศาลก็ได้นำหลักกฎหมายเอกชนว่าด้วยละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐ – มาตรา ๔๕๒) มาใช้บังคับ ซึ่งพอสรุปหลักกฎหมายที่นำมาใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ดังนี้

#### ๑. ความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

##### ๑.๑ โครงสร้างความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การกระทำอย่างไรเป็นละเมิดอันจะต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ ซึ่งบัญญัติว่า

“ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

ซึ่งรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้<sup>๑</sup> ว่าโครงสร้างความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น แบ่งความรับผิดไว้เป็น ๓ ระดับ คือ

- (ก) ระดับแรก การกระทำละเมิดโดยจงใจ
- (ข) ระดับสอง การกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง
- (ค) ระดับสาม การกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา

<sup>๑</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์, สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อวันที่พุธ ที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ เวลา ๙.๐๐-๑๒.๐๐ น. ณ ห้อง ๕๐๑ อาคาร สพข. สำนักงาน ก.พ. หน้า ๙

ในโครงสร้างความรับผิดชอบที่ละเมิดไม่ได้ให้ความสำคัญต่อองค์ประกอบภายในของผู้กระทำละเมิดว่าจะกระทำโดยจงใจ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อธรรมดา ก็ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดทั้งสิ้น โดยให้ความสำคัญแต่เพียงว่า เมื่อละเมิด ก็ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ ซึ่งต่างจากความรับผิดทางอาญาที่ให้ความสำคัญกับเจตนาหรือประมาท กล่าวคือ ในทางอาญา ถ้ากระทำโดยเจตนา ผู้กระทำต้องรับผิดชอบหนัก ถ้ากระทำโดยประมาท ก็รับผิดชอบน้อยลง หรือในบางฐานความผิด ก็ไม่เป็นความผิด

### ๑.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำละเมิดกับผู้เสียหาย

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์<sup>๒</sup> ได้ให้คำอธิบาย<sup>๓</sup> ต่อไปว่า โดยหลักแล้ว ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดก็คือตัวผู้กระทำละเมิดนั่นเอง เว้นแต่ผู้กระทำละเมิดเป็นผู้เยาว์ ผู้แทนโดยชอบธรรมก็ต้องเข้ามารับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม มีนิติสัมพันธ์บางประเภทที่ทำให้บุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้กระทำละเมิดจำต้องเข้ามาร่วมรับผิดชอบด้วย กล่าวคือนายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของลูกจ้างในทางราชการที่จ้างหรือตัวการต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของตัวแทน

#### ๑.๒.๑ ความรับผิดของนายจ้างต่อการกระทำละเมิดของลูกจ้าง

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์<sup>๓</sup> ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้<sup>๓</sup> ว่ารัฐอาจอยู่ในฐานะที่เป็นนายจ้างได้ โดยส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐอาจมีลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวซึ่งเป็นลูกจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากลูกจ้างของรัฐไปกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก รัฐก็ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกผู้เสียหายในสถานะที่รัฐเป็นนายจ้างตาม ป.พ.พ. มาตรา ๔๒๕ ซึ่งมีบัญญัติว่า

“นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น”

#### ๑.๒.๒ ความรับผิดของตัวการต่อการกระทำละเมิดของตัวแทน

ในกรณีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นไม่อาจนำหลักเรื่องนายจ้างลูกจ้างมาใช้บังคับได้เพราะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน มิใช่ความสัมพันธ์ในทางนิติกรรมสัญญาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่

<sup>๒</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์, อ้างแล้วใน (๑), หน้า ๙-๑๐

<sup>๓</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์, อ้างแล้วใน (๑), หน้า ๑๐

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็มีบัญญัติไว้ว่า หากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว รัฐจะต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นด้วย

แต่โดยที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงมีการนำหลักว่าด้วยความรับผิดชอบของนิติบุคคลในกรณีผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลกระทำตามหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นขึ้นมาใช้บังคับ<sup>๔</sup> ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๖ ซึ่งบัญญัติว่า

“ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย

ถ้าความเสียหายแก่บุคคลอื่นเกิดจากการกระทำที่ไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคล บรรดาบุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งที่ได้เห็นชอบให้กระทำการนั้นหรือได้เป็นผู้กระทำการดังกล่าว ต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้น”

ผลก็คือ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย<sup>๕</sup>

### ๑.๓ การคุ้มครองเจ้าหน้าที่จากความรับผิดทางละเมิด

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงษ์<sup>๖</sup> ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้<sup>๖</sup> ว่าที่ผ่าน มาเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐไปกระทำละเมิดนั้น ผู้เสียหายก็จะฟ้องทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหากพิสูจน์ได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำละเมิดจริง ก็จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ซึ่งอาจจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายเป็นเงินจำนวนมาก อันส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ค้อยกถ้าที่จะบังคับใช้กฎหมาย เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เอง แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ไม่กล้าที่จะดำเนินการดังกล่าวเพราะเกรงว่าอาจถูกเจ้าของอาคารฟ้องกลับฐานกระทำละเมิดซึ่งเสี่ยงต่อการที่จะต้องถูกศาลพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เสี่ยงต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้หลักประกันแก่

<sup>๔</sup> พลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา. “ข้อคิด พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อจำกัดหรือปกป้องคุ้มครองใคร”, วารสารธรรมนิติ ฉบับเอกสารภาชีอากร, ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๑๘๔, มกราคม ๒๕๔๐, หน้า ๔๐

<sup>๕</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๗๗/๒๔๙๕, ๑๑๒๗/๒๕๐๕, ๓๗๗๗/๒๕๓๓ และ ๒๕๙๐/๒๕๓๗

<sup>๖</sup> กมลชัย รัตนสกาวงษ์, อ้างแล้วใน (๑), หน้า ๑๐-๑๑

เจ้าหน้าที่ของรัฐอ้างว่าเมื่อปฏิบัติหน้าที่แล้ว จะไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นการส่วนตัว ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้มีเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งก็มีกฎหมายให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ ๒ ประเภทที่ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ถ้ากระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา คือ

#### ๑.๓.๑ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ มาตรา ๑๔๗ บัญญัติว่า

“ในการปฏิบัติตามหน้าที่ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว เว้นแต่จะได้กระทำโดยเจตนาร้ายหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

#### ๑.๓.๒ เจ้าพนักงานบังคับคดี

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๙๖ เบญจ วรรคสาม บัญญัติว่า

“เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้ เว้นแต่จะได้กระทำโดยมีเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

ซึ่งแสดงว่าหากเจ้าพนักงานบังคับคดีประมาทเลินเล่อธรรมดา ก็ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า สำหรับการประมาทเลินเล่อธรรมดา รัฐยังต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกผู้เสียหายตามหลักละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสองประเภทดังกล่าวข้างต้นไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ในกรณีประมาทเลินเล่อธรรมดา จึงยังมีความลึกลับกันอยู่เพราะกฎหมายฉบับอื่นยังมีได้ให้หลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่กล้าบังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่