

บทที่ 3

สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเนื้อหาสาระประกอบไปด้วยในส่วนที่เป็นสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ จึงแยกพิจารณาตามสาระสำคัญของพระราชบัญญัติในส่วนสารบัญญัติที่กล่าวถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผลแห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นได้ 2 กรณีคือ

1. กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

1.1 กรณีเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้นำหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอยู่ในสังกัดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแต่เพียงผู้เดียว เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดเลย (มาตรา 5 วรรคแรก) ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิด (มาตรา 5 วรรคสอง)

1.2 กรณีเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว ซึ่งผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ (มาตรา 6)

ตัวอย่างการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5824/2543 เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจทั้งสามเริ่มจับกุมโจทก์ถือได้ว่าเจ้าพนักงานตำรวจทั้งสามได้ปฏิบัติหน้าที่แล้ว การควบคุมตัวโจทก์เพื่อไปส่งที่สถานีตำรวจย่อมถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่เช่นกัน หากข้อเท็จจริงฟังได้ตามฟ้องว่าเจ้าพนักงานตำรวจทั้งสามทำร้ายร่างกายโจทก์ขณะควบคุมโจทก์ไปส่งที่สถานีตำรวจ ต้องถือว่าเจ้าพนักงานตำรวจทั้งสามกระทำละเมิดต่อโจทก์โดยได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องจำเลยในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานตำรวจทั้งสามสังกัดอยู่ได้

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช่การปฏิบัติหน้าที่ เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1931/2518 จำเลยเป็นข้าราชการสังกัดกรมไปรษณีย์ จอครดเก็บไปรษณีย์ภัณฑ์ตรงตู้ไปรษณีย์ จำเลยค่าเจ้าพนักงานตำรวจจราจรที่สั่งให้จำเลยจอครดให้

ถูกที่ เจ้าพนักงานตำรวจจะเฝ้าตรวจเข้าไปในรถแจ้งข้อหาฐานดูหมิ่นเจ้าพนักงาน จำเลยขับรถไปโดยเร็ว และผลักตำรวจตกจากรถ การตำและการขัดขวางการจับกุมเป็นเรื่องส่วนตัว ไม่เกี่ยวกับกรมไปรษณีย์ กรมไปรษณีย์ไม่ต้องร่วมรับผิดชอบ

1.3 การไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผลแห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ใดกระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั้นแม้จะเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว อาจใช้สิทธิไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ที่ทะเลเมิดได้เฉพาะการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ (มาตรา 8วรรคแรก) หมายความว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเฉพาะกรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายเท่านั้น และไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นตามปกติเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำใดถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ) ให้ความเห็นว่าการกระทำโดยประมาทเลินเล่อนั้นหมายถึงการกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำเป็นต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ส่วนความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะมีลักษณะที่บุคคลได้กระทำโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่น คาดเห็นได้ว่าความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้หรือถ้าระมัดระวังสักเล็กน้อยก็ยังคงได้คาดเห็นว่าอาจเกิดความเสียหายขึ้นเช่นกัน¹

1.4 หลักเกณฑ์การไล่เบียด มาตรา 8 วรรคสองและวรรคสาม ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การไล่เบียดโดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่โดยไม่จำเป็นต้องเรียกคืนจากเจ้าหน้าที่ทั้งหมด แต่ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี และหากหน่วยงานของรัฐมีส่วนผิดหรือส่วนบกพร่อง หรือการละเมิดเกิดจากระบบการดำเนินงานส่วนรวม เช่น อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นเนื่องจากเบรคของรถราชการไม่ตี หรือระบบการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการบกพร่องทำให้ได้คนไม่ดีเข้ามารับราชการ หรือระบบการฝึกงานของเจ้าหน้าที่บกพร่องโดยส่งเจ้าหน้าที่ใหม่ไปปฏิบัติงานเลยโดยที่ยังมิได้จัดให้มีการฝึกงานอย่างเพียงพอที่จะทำงานได้ หรือระบบการจัดเก็บเคมีวัตถุของทางราชการบกพร่อง ไม่มีการแยกแยะให้ชัดเจน ทำให้มีการหยิบเคมีวัตถุอันตรายไปใช้งานผิดประเภท เป็นต้น²

กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เคยวินิจฉัยว่าการที่อัยการจังหวัดแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวไปรับเงินสดจำนวนมาก (420,834 บาท) จากสำนักงานคลังฯ เป็นเหตุให้เจ้า

¹ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนที่สี่ ที่ นร 0601/087 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2540

² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, บันทึกเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, วารสารกฎหมายปกครอง พ.ศ. 2539, หน้า 16-17.

หน้าที่นั้นทุจริตยกยอกเงินดังกล่าวไป เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. 2520 ข้อ 68 ที่ให้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่อย่างน้อย 2 คนไปรับเงินจากสำนักคลังจังหวัด ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ปรากฏว่าสำนักงานอัยการจังหวัดมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำสำนักงานฯ จำนวนน้อย และเจ้าหน้าที่ที่ไปรับเงินเป็นเจ้าหน้าที่การเงินเพียงผู้เดียวและเป็นผู้ไปรับเงินสัปดาห์ละครั้งเป็นเวลามากกว่า 1 ปี ไม่ปรากฏว่าเคยมีเหตุทุจริตเกี่ยวกับการเงินเกิดขึ้นมาก่อน ประกอบกับมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานเฉพาะอย่าง แม้การฝ่าฝืนระเบียบฯจะเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่กระทำทุจริต กรณีก็เป็นความบกพร่องโดยระบบงานด้วย ควรให้ความเป็นธรรมโดยลดหย่อนค่าเสียหายที่ต้องชดใช้ให้จำนวน 1 ใน 4 ส่วน และให้รับผิดชอบเป็นจำนวน 3 ใน 4 ส่วนของค่าเสียหายทั้งหมด³

1.5 ผลแห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่หลายคนที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐซึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว จะใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นในฐานะที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นลูกหนี้ร่วมของคนไม่ได้ (มาตรา 8 วรรคสี่)

2. กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย สามารถ พิจารณาได้ดังนี้

1.1 กรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัตินี้ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาบังคับโดยอนุโลม ฉะนั้นหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้เสียหายจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ได้หรือไม่ เพียงใด ต้องแยกพิจารณาดังต่อไปนี้⁴

(1) ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายไม่อาจเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้เลย

(2) ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสิน

³ ฤทัย หงส์ศิริ, ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, หน้า 60.

⁴ วรพจน์ วิศรุตศิษฐ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, วารสารนิติศาสตร์ 28:2(มิถุนายน 2541), หน้า 385-386.

ใหม่ทดแทนให้แก่กันได้ แต่สิทธิไล่เบียดจะมีเพียงใด ให้หน่วยงานของรัฐคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

(3) ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและมีความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมร่วมอยู่ด้วย หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กันได้ก็เฉพาะแต่เพื่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่เท่านั้น ไม่มีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม

(4) ถ้าความเสียหายเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่หลายคนกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจะใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กันในฐานะที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นลูกหนี้ร่วมของคนไม่ได้ ต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่คนนั้นเท่านั้น

1.2 กรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่หรือหน่วยงานอื่นของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบในผลละเมิดแห่งตนได้ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องละเมิด