

หลักและสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐ

โดยนาย พชร เสมียนรัมย์
นักวิชาการแผนกที่ภาพถ่ายปฏิบัติการ

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อให้ผู้ศึกษามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของการกระทำละเมิด
๒. เพื่อให้ผู้ศึกษามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญของ พ.ร.บ. ความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
๓. เพื่อให้ผู้ศึกษามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระทำความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง
๔. เพื่อให้ผู้ศึกษามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอายุความ
๕. เพื่อให้ผู้ศึกษามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกจากเจ้าหน้าที่
๖. เพื่อให้ผู้ศึกษามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่
๗. เพื่อให้ผู้ศึกษามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่

สรุปเนื้อหา

หลักการของ พรบ. ความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ให้ต้องรับผิดเฉพาะเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และกรณีกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกไม่ต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดี การกระทำละเมิดมีความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ รายละเอียดดังนี้

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้น ทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น ซึ่งการกระทำโดยละเมิดต้องครบองค์ประกอบ ๔ อย่าง ดังนี้

- ๑) ผู้ใดทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย
- ๒) กระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ
- ๓) ให้เขาเสียหาย : แก่ชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด
- ๔) ความเสียหายมีความสัมพันธ์ หรือเป็นผลจากการกระทำนั้น

มาตรา ๔๒๑ การใช้สิทธิ (อำนาจ) ซึ่งมีแต่จะให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๔๒๓ ผู้ใดกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความฝ่าฝืนต่อความจริงเป็นที่เสียหายแก่ชื่อเสียงหรือเกียรติคุณของบุคคลอื่นก็ดี หรือเป็นที่เสียหายแก่ทางทำมาหาได้หรือทางเจริญของเขาโดยประการอื่นก็ดี

ท่านว่าผู้นั้นจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เขาเพื่อความเสียหายอย่างไร ๆ อันเกิด แต่การนั้น แม้ทั้งเมื่อตนมิได้รู้ว่าข้อความนั้นไม่จริงแต่หากควรจะได้

การละเมิดของเจ้าหน้าที่ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ แบ่งออกเป็น การปฏิบัติหน้าที่ และไม่ใช้การปฏิบัติหน้าที่ โดยที่เจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือ ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

การปฏิบัติหน้าที่

๑) ถ้าเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำหรือตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำก็เป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

๒) เจ้าหน้าที่อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ทุจริตเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และใช้อำนาจตามกฎหมาย

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง ซึ่งสรุปได้ว่า

(๑) หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย

(๒) ฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง ฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

(๓) เจ้าหน้าที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐใด ให้กระทรวงการคลังรับผิดชอบ

ไม่ใช้การปฏิบัติหน้าที่

ถ้าการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือแก่หน่วยงานของรัฐนั้นไม่ใช้การกระทำตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้กระทำหรือตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้กระทำก็ถือว่าเป็นการละเมิดไม่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๖ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายเป็นส่วนตัว ฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรงฟ้องหน่วยงานรัฐไม่ได้

การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐผู้เสียหายอาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐได้ ๒ วิธี วิธีที่หนึ่ง ใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล การฟ้องคดีต่อศาล วิธีที่สอง ใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง โดยยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ

การกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กฎหมายไม่มีบทนิยามว่าที่ชัดซึ่งศึกษาแนวทางวินิจฉัยของศาลดังนี้

๑) **จงใจ** หมายถึง จงใจให้เขาเสียหาย

๒) **จงใจ** เพียงแต่รู้ว่าจะเกิดความเสียหายแก่เขา ไม่ต้องมุ่งหมายให้เกิดผลเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ

๓) **กระทำด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดา** หมายถึง กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่

๔) **กระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง** หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนาแต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้และหากได้ใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย (อ. ๙๒๑/๒๕๕๘ (ป)) ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า การกระทำซึ่งพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้

และหากได้ใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย พฤติการณ์เป็นการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก ไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันความเสียหายลำพังความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย มีเหตุอื่นด้วยจึงเกิดความเสียหาย ไม่เป็นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

อายุความใช้สิทธิเรียกร้อง (มาตรา ๑๐ วรรคสอง) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ได้ภายในอายุความดังนี้ (มาตรา ๑๐ วรรคสอง)

๑) อายุความอย่างสั้น

(๑) ภายใน ๒ ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือ

(๒) ภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ

๒) อายุความอย่างยาว

อายุความ ๑๐ ปี นับแต่วันทำละเมิด (มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) วันทำละเมิดคือวันที่การกระทำนั้นครบองค์ประกอบของการกระทำความผิดตามมาตรา ๔๒๐

ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐ มีสิทธิเรียกจากเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๘)

การสอบข้อเท็จจริง กรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๑) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

๒) คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง รวบรวมหลักฐานและให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

๓) คณะกรรมการเสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง

๔) เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาจากคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และจำนวนเท่าใด แต่ยังไม่ต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

๕) ให้ส่งสำนวนภายใน ๑ วัน ให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เว้นแต่กระทรวงการคลังกำหนดว่าไม่ต้องรายงาน

๖) หน่วยงานของรัฐที่เสียหายออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง หรือฟ้องคดี

๗) กรณีออกคำสั่ง แจ้งคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ทราบ พร้อมแจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งฯ

ตัวอย่างกรณีศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๓๘/๒๕๕๙ ศาลปกครองสูงสุดก็เห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเกิดจากความผิดและความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานของรัฐก็รับรู้ถึงปริมาณของงานที่มากขึ้น โดยที่กำลังของเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอจึงทำให้ไม่สามารถไปตรวจสอบได้อย่างทั่วถึงจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายกับหน่วยงาน จึงเห็นควรหักส่วนที่หน่วยงานต้องรับผิดชอบออกในอัตราร้อยละ ๕๐

หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ๒ วิธี

๑) การฟ้องคดีต่อศาล โดยพิจารณาจากการกระทำที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย

(๑) ศาลปกครอง

(๒) ศาลยุติธรรม

๒) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเนภายในเวลาที่กำหนด (มาตรา ๑๒)

(๑) เป็นคำสั่งทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตาม หน่วยงานของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครองตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่ง อุทธรณ์คำสั่งได้ตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(๓) เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่ง ไม่พอใจฟ้องเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อศาลปกครองได้ ถ้ากรณีที่มีการกระทำละเมิดนั้น อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

การนำองค์ความรู้ไปปรับใช้ในการปฏิบัติงาน

๑. สามารถนำความรู้ที่ได้จากการศึกษาเรื่องดังกล่าว มาปรับใช้และเพิ่มความระมัดระวังในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ และการปฏิบัติงานที่ไม่ใช่การกระทำตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้กระทำหรือตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

๒. สามารถนำความรู้ที่ได้จากการศึกษาเรื่องดังกล่าว มาถ่ายทอดและสร้างความตระหนักรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจำแนกประเภทที่ดิน การตรวจสอบแนวเขตป่าไม้ถาวร และการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน ๑ : ๔๐๐๐ (One Map) ให้เกิดความเข้าใจ และไม่ปฏิบัติงานที่อาจจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือแก่หน่วยงานของรัฐ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการพัฒนาความรู้

๑. มีความรู้ความเข้าใจความหมายเกี่ยวกับความหมายของการกระทำละเมิด

๒. มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญของ พ.ร.บ. ความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๓. มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระทำความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

๔. มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอายุความ

๕. ทำให้ทราบเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกจากเจ้าหน้าที่

๖. ทำให้ทราบเกี่ยวกับการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่

๗. ทำให้ทราบเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่