

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากกรณีศึกษาหลักเกณฑ์การวินิจฉัยถึงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะตัวหรือความรับผิดชอบในทางส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ผู้เขียนพบว่าหลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขที่ใช้ในการพิจารณาว่ากรณีใดเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวหรือรับผิดชอบในทางส่วนตัวในระบบกฎหมายไทยนั้นยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ จากการศึกษาที่ผู้เขียนได้ศึกษาวิเคราะห์ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะตัวหรือในทางส่วนตัวตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในหลายบทที่ผ่านมา เห็นว่าศาลหรือนักนิติศาสตร์รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องได้พยายามอธิบายหรือนิยามและหลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขที่ใช้ในการพิจารณาว่ากรณีใดเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวหรือรับผิดชอบในทางส่วนตัวดังกล่าว วิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งทำการศึกษาคำอธิบายของนักนิติศาสตร์ตลอดจน คำวินิจฉัยของศาลต่างๆ รวมทั้งความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงข้อมูล ที่ปรากฏทั้งในกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

#### 1. บทสรุป

ในการศึกษาถึงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวหรือเป็นการส่วนตัวตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 พบว่ามีประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่มีความเห็นหรือแนวทางการปรับใช้กฎหมายแตกต่างกัน ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้มีการศึกษาความเห็นทางวิชาการ รวมทั้งแนวคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องทั้ง ตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ โดยจากการศึกษาได้ข้อสรุปในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ประการแรก “เจ้าหน้าที่” ซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ซึ่งมาตราได้นิยามความหมายไว้ว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด โดยแต่ละประเภทยานั้นศาลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องจะตีความของบทบัญญัติดังกล่าวว่า ครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานใดบ้าง โดยจะคำนึงถึงการได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงาน ในหน่วยงานของรัฐ มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานประจำและต่อเนื่อง มีการกำหนดอัตราเงินเดือน

การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือ ข้อบังคับ เป็นหลักในการพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นเจ้าของหน้าที่ตามความหมายของกฎหมายนี้ ซึ่ง การพิจารณาโดยใช้เกณฑ์ดังกล่าวคล้ายคลึงกับระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ของอังกฤษที่ คำนึงถึงการได้รับแต่งตั้งและการได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณ แต่เมื่อพิจารณาถึงเจ้าหน้าที่ ในความหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและเยอรมันซึ่งเป็น ประเทศที่มีการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนแล้วจะเห็นว่ามีกำหนด ความหมายของเจ้าหน้าที่ไว้กว้าง โดยหมายถึง ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายโดยฝ่ายปกครองให้ทำ กิจกรรมของรัฐ ซึ่งมีข้อพิจารณาเพียงว่าบุคคลนั้นได้กระทำการโดยใช้อำนาจมหาชนหรือพิจารณา จากภารกิจที่บุคคลได้ปฏิบัติเป็นสำคัญว่าได้กระทำลงเพื่อรัฐหรือไม่ จึงเห็นได้ว่ากำหนดนิยาม ความหมายและการตีความว่าบุคคลใดซึ่งปฏิบัติหน้าที่เพื่อรัฐเป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายของ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ยังไม่ครอบคลุมถึงผู้ปฏิบัติงาน เพื่อประโยชน์แก่รัฐทั้งหมด ซึ่งต้องพิจารณาว่าควรจะต้องแก้ไขปรับปรุงอย่างไร

ประการที่สอง หลักเกณฑ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่จะต้อง รับผิดเป็นการเฉพาะตัวตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 หรือไม่ได้แก่ การกระทำนั้นเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ในระบบกฎหมาย ต่างประเทศนั้น ระบบกฎหมายเยอรมัน เห็นว่าการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ที่จะทำให้รัฐต้อง เข้ามารับผิดแทนนั้นจะต้องกระทำในตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชน การกระทำที่จะถือได้ว่าเป็นการ กระทำในตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชนได้นั้นจะต้องกระทำโดยบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อรัฐคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐประการหนึ่ง และการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้กระทำลงในแดนของ กฎหมายมหาชนประการหนึ่ง ดังนั้นความหมายของ “การปฏิบัติหน้าที่” จึงเข้าใจได้ใจว่า เป็นการทำ ภาระหน้าที่ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน

ส่วนในระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้นความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นความเสียหายที่รัฐ ต้องรับผิดชอบ ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องมี ความสัมพันธ์กับรัฐในทางใดทางหนึ่ง เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการกระทำของบุคคลที่มี ความสัมพันธ์กับรัฐดังกล่าวซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายนั้นจะต้องเป็นการกระทำเพื่อบริการ สาธารณะ (service public) ไม่ใช่การกระทำในทางส่วนตัว โดยการกระทำเพื่อบริการสาธารณะ (service public) หมายถึง การกระทำใด ๆ ของนิติบุคคลมหาชนที่มุ่งประสงค์ในการสนองตอบ ความต้องการสาธารณะหรือมุ่งประสงค์ทำให้ภารกิจที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะบรรลุผล

ส่วนในระบบกฎหมายอังกฤษนั้นไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ใช้หลักในเรื่องการกระทำในทางการที่จ้างในการพิจารณา

สำหรับกฎหมายไทยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มิได้ให้นิยามความหมายของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ จึงต้องพิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลและความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกันในบางประเด็น จึงควรพิจารณาว่าควรกำหนดนิยามความหมายของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่อย่างไร และจะใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ประการที่สาม การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 นั้น ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะต้องรับผิดเป็นการส่วนตัวโดยถูกไล่เบียด(กรณีกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกแล้วหน่วยงานรับผิดชอบโดยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้วมาเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คืน)หรือต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน(กรณีกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือไม่ จากการศึกษาการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามระบบกฎหมายต่างประเทศได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน จะเห็นว่าแนวความคิดเกี่ยวกับการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงซึ่งเป็นแนวความคิดที่นำมาจากระบบกฎหมายโรมันนั้นได้รับการยอมรับ โดยในระบบกฎหมายอังกฤษนั้นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงใช้ในการพิจารณาถึงจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนซึ่งผู้กระทำละเมิดจะต้องชดใช้เป็นจำนวนสูงกว่าปกติ เรียกว่า ค่าสินไหมทดแทนในเชิงลงโทษ โดยนักนิติศาสตร์ของอังกฤษได้อธิบายความหมายหรือนิยามของความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้สรุปได้ว่า “ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” หมายความว่า การกระทำที่ไม่มีความระมัดระวังเลยแม้แต่เพียงเล็กน้อยแม้ผู้กระทำจะไม่สามารถสังเกตเห็นผลที่เกิดขึ้นได้แต่ผู้กระทำก็สามารถคาดเห็นผลได้ว่าน่าจะมีความเสียหายเกิดขึ้นหากได้กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งสถานการณ์เช่นนั้นบุคคลที่อยู่ในวิสัยและพฤติการณ์เช่นเดียวกับผู้กระทำไม่พึงควรกระทำ

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงใช้พิจารณาถึงความรับผิดของฝ่ายปกครองสำหรับงานบางประเภทที่จะต้องใช้ความสามารถในการปฏิบัติงาน เป็นหน้าที่ที่ต้องการความรับผิดชอบอย่างสูงและมีความยากกว่าหน้าที่ทั่วไป ซึ่งหากมีความเสียหายที่เกิดจากความผิดพลาดในการปฏิบัติงานดังกล่าวรัฐจะต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่เกิดความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถเคลื่อนไหวได้อย่างยืดหยุ่นและมีความคล่องตัว โดยนักนิติศาสตร์ฝรั่งเศสได้

อธิบายความหมายซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้ “ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” คือ การไม่ใช้ความระมัดระวังแม้แต่เพียงเล็กน้อยจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น อันมีลักษณะใกล้เคียงกับความจงใจที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย แต่ก็มีแตกต่างกับจงใจในสิ่งที่เป็นลักษณะของความชั่วร้ายในจิตใจ กล่าวคือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่ใช่เป็นการกระทำโดยมีเจตนาที่เป็นสิ่งชั่วร้ายที่จะทำให้นักบุคคลอื่นเสียหาย แต่การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะเป็นการกระทำด้วยความไม่ใส่ใจที่จะใช้ความระมัดระวังแม้แต่เพียงเล็กน้อยในการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นขึ้น

สำหรับระบบกฎหมายเยอรมันนั้นความรับผิดชอบเพื่อละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะถูกนำไปใช้ในหลักเรื่องความรับผิดชอบของนายจ้างในผลแห่งการละเมิดของลูกจ้าง ในกรณีทำงานนั้นมีโอกาสเกิดอันตรายได้ง่ายหากลูกจ้างได้กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อบุคคลภายนอก นายจ้างสามารถไล่เบี่ยลูกจ้างได้เต็มจำนวน ซึ่งนักนิติศาสตร์เยอรมันได้อธิบายความหมายไว้ว่า “ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” หมายความว่า การกระทำที่ผู้กระทำสามารถคาดเห็นความเสี่ยงภัยในผลความเสียหายที่จะเกิดขึ้น แต่กลับขึ้นกระทำโดยคาดคำนวณว่าความเสียหายคงจะไม่เกิดขึ้น เป็นการกระทำที่ปราศจากความระมัดระวังเอาใจใส่อย่างไม่น่าให้อภัย

ในระบบกฎหมายไทยนั้น ได้ยอมรับแนวความคิดเกี่ยวกับการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเช่นเดียวกันโดยศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในหลายกรณีดังที่กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ยังปรากฏในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ดังกล่าวแต่มีได้มีการให้นิยามความหมายไว้ เช่นนี้ควรจะกำหนดนิยามความหมายของการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงว่าอย่างไร และจะใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ประการที่สี่ ขอบเขตของการกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 นั้นหมายความรวมถึงการที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดสัญญาก่อให้เกิดความเสียหายด้วยหรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในระบบกฎหมายเยอรมันนั้นความรับผิดของรัฐครอบคลุมทั้งความรับผิดที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือการผิดสัญญาไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครองและการเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนด้วย

ประการที่ห้า เมื่อปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐจะไล่เบี่ยหรือเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เพียงใดนั้นมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

คำนี้ถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ และหากความเสียหายเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมก็ให้หักส่วนแห่งความผิดนั้น เป็นการเปิดช่องให้ใช้ดุลพินิจให้เหมาะสมกับเรื่อง ซึ่งในระบบกฎหมายอังกฤษการกระทำโดยประมาทเดินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาถึงจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนซึ่งผู้กระทำละเมิดจะต้องชดใช้เป็นจำนวนสูงกว่าปกติ เรียกว่า ค่าสินไหมทดแทนในเชิงลงโทษ โดยคำนึงถึงความน่าตำหนิของการกระทำ ในกฎหมายไทยนั้นศาลและองค์กรที่เกี่ยวข้องมีแนวความคิดในการกำหนดสัดส่วนแห่งความรับผิดชอบในทำนองเดียวกันแต่ยังมีความเห็นที่แตกต่างกันในการหักส่วนแห่งความผิด

ประการที่หก สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วนอกจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 จะเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แล้ว ยังมีข้อปฏิบัติทางวินัยและโทษทางวินัยที่ใช้ในการควบคุมการปฏิบัติงานในการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปตามนโยบายและกฎหมายด้วย แนวความคิดนี้เป็นที่ยอมรับทั้งในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและเยอรมันและในระบบกฎหมายไทย การกระทำอย่างหนึ่งอาจเป็นได้ทั้งกรณีผิดวินัยและในขณะเดียวกันก็เป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ด้วย จึงมีข้อที่น่าพิจารณาว่าความรับผิดทางละเมิดและทางวินัยนั้นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างไร และการพิจารณาลงโทษจะต้องใช้มาตรฐานเดียวกันหรือไม่

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะตัวหรือในทางส่วนตัวนั้น พบว่ายังมีปัญหาในการวินิจฉัยว่าบุคคลใดเป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวนั้นการกระทำใดที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวหรือเป็นการส่วนตัวและหากต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือถูกไล่อับแล้วเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเป็นสัดส่วนอย่างไร ขอบเขตความหมายของการกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รวมถึงการลงโทษทางวินัย ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางหรือหลักเกณฑ์ในการแก้ปัญหา ดังนี้

1. “เจ้าหน้าที่” ตามความหมายของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ควรที่จะหมายถึง “เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายโดยหน่วยงานทางปกครองให้ดำเนินการในกิจกรรมของรัฐ โดยกิจกรรมดังกล่าวได้กระทำลงเพื่อรัฐโดยใช้อำนาจมหาชน” ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความยืดหยุ่นและไม่เกิดความคลั่งไคล้ในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างผู้ปฏิบัติงานให้รัฐด้วยกัน

2. “การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ผู้เขียนเห็นว่าควรหมายถึง “การกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่หรือสืบเนื่องจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่ รวมถึงงานซึ่งได้รับมอบหมายจากหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชา” และเพื่อให้การกำหนดขอบเขตและความหมายมีความชัดเจนมากขึ้น ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ดังนี้

1) การกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานตามปกติหรือสืบเนื่องจากการปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ รวมถึงงานซึ่งได้รับมอบหมายจากหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชา ซึ่งได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ และกระทำโดยใช้อำนาจมหาชน ถือว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

2) การกระทำของเจ้าหน้าที่โดยอาศัยโอกาสในการปฏิบัติงานตามปกติในตำแหน่งหน้าที่แม้จะมีได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ถือว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

3) การกระทำของเจ้าหน้าที่โดยใช้อุปกรณ์ของรัฐและได้กระทำเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ถือว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

4) การกระทำในช่วงเวลาที่ใกล้ชิดกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ซึ่งเป็นการกระทำในทางส่วนตัวที่เป็นส่วนหนึ่งของงาน ถือว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

5) การกระทำที่ได้ทำไปโดยมีมูลเหตุจูงใจหรือความเข้าใจว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของราชการหรือประโยชน์สาธารณะ ถือว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำในลักษณะดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การกระทำนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัว ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

3. “การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ผู้เขียนเห็นว่าควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติความรับผิด

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ให้มีการนิยามความหมายของการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้ โดยให้ “การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” หมายถึง การกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังแม้แต่เพียงเล็กน้อยจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ซึ่งผู้กระทำสามารถคาดเดาเห็นว่ามีความเป็นไปได้อย่างมากที่จะเกิดความเสียหาย แต่กลับขึ้นกระทำโดยไม่ยึดต่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งสถานการณ์เช่นนั้นบุคคลที่อยู่ในวิสัยและพฤติการณ์เช่นเดียวกับผู้กระทำไม่พึงควรกระทำ” และผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางในการวินิจฉัยการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ดังนี้

1) พิจารณาจากการกระทำของผู้กระทำเปรียบเทียบกับบุคคลผู้สมมติขึ้นซึ่งมีวิสัยและพฤติการณ์เช่นเดียวกัน

การสมมติบุคคลผู้มีวิสัยและพฤติการณ์เช่นเดียวกันขึ้นเปรียบเทียบนี้เป็นหลักการเช่นเดียวกับการวินิจฉัยการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในระบบกฎหมายอังกฤษ เยอรมัน ฝรั่งเศส รวมถึงในกฎหมายไทย โดยการสมมติบุคคลที่อยู่ในวิสัยและพฤติการณ์เช่นเดียวกับผู้กระทำขึ้นมาเปรียบเทียบกับผู้กระทำว่าบุคคลสมมตินั้นเมื่อตกอยู่ในสถานการณ์เช่นเดียวกับผู้กระทำเขาจะกระทำเช่นเดียวกับผู้กระทำหรือไม่ หากบุคคลสมมตินั้นไม่มีทางที่จะกระทำเช่นเดียวกับที่ผู้กระทำได้กระทำแล้ว ถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

2) พิจารณาพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ

การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้นจะต้องเป็นการกระทำที่มีลักษณะของการกระทำโดยขาดความระมัดระวังซึ่งมีพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำเบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานอย่างมากโดยเขาได้คาดเดาถึงความเสี่ยงในการที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแล้วยังขึ้นกระทำการโดยไม่ใส่ใจที่จะใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างมาก โดยเป็นการกระทำซึ่งขาดความระมัดระวังมากกว่าความประมาทเลินเล่อธรรมดา ก็ต้องถือว่าเขากระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

อย่างไรก็ดี ในการปฏิบัติราชการนั้นเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังรอบคอบเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ และในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของทางราชการนั้นก็ต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่หน่วยงานได้กำหนดไว้เพื่อป้องกันความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยฝ่าฝืนหรือไม่ใส่ใจต่อกฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนดไว้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหาย สันนิษฐานได้ว่าเจ้าหน้าที่น่าจะได้อาศัยเห็นอยู่แล้วว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเช่นนั้นน่าจะก่อให้เกิดความ

เสียหายขึ้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่โดยฝ่าฝืนหรือไม่ใส่ใจต่อกฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์ดังกล่าวนั้นความร้ายแรงของการกระทำมีลักษณะที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานอย่างมาก ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

4. สำหรับขอบเขตของการกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 นั้น ผู้เขียนเห็นว่านอกจากจะการกระทำละเมิดจะหมายถึงความรับผิดที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้วยังหมายรวมถึงการกระทำผิดสัญญาที่ก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งครบองค์ประกอบความผิดละเมิดไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครองด้วย

5. ในเรื่องการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและสิทธิไต่เบี่ย ผู้เขียนมีความเห็นว่าการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยเจ้าหน้าที่ได้กระทำด้วยความจงใจกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายนั้น เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดควรรับผิดชอบโดยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือถูกไต่เบี่ยสำหรับการกระทำโดยจงใจกระทำละเมิดดังกล่าวเต็มจำนวนความเสียหาย

สำหรับการกำหนดสัดส่วนความรับผิดสำหรับการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ต้องพิจารณาว่าความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วยหรือไม่ และชั่งน้ำหนักเปรียบเทียบว่าความเสียหายเกิดจากเหตุใดมากกว่ากัน แต่อย่างไรก็ตามการหักส่วนแห่งความเสียหายจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรจะคำนึงด้วยว่าระบบการดำเนินงานดังกล่าวในหน่วยงานอื่นที่มีระบบการดำเนินงานในลักษณะเช่นเดียวกันนั้นได้มีความเสียหายอันเกิดจากความบกพร่องหรือระบบการดำเนินงานนั้นหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าในหน่วยงานอื่นไม่ปรากฏความเสียหายก็น่าพิจารณาว่าความเสียหายนั้นน่าจะเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นสัดส่วนที่มากกว่าเมื่อพิจารณาแล้วพบว่าความเสียหายเกิดจากเหตุใดมากกว่ากันแล้วจึงหักส่วนแห่งความผิดนั้นออกแล้วพิจารณาถึงระดับแห่งความร้ายแรงแห่งการกระทำของเจ้าหน้าที่ว่าได้กระทำโดยมีระดับความร้ายแรงที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานมากน้อยเพียงใด พฤติการณ์แห่งการกระทำมีความน่าตำหนิเพียงใด โดยการพิจารณาต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมต่อตัวเจ้าหน้าที่โดยพิจารณาถึงพฤติการณ์แวดล้อมอย่างอื่นประกอบการพิจารณาด้วย โดยอาจใช้แนวทางตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0406.2/ว66 ลงวันที่ 25 กันยายน 2550 เรื่อง แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นแนวทางเพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดสัดส่วนความรับผิด แต่การกำหนดสัดส่วนแห่งความรับผิดตามหนังสือดังกล่าวก็มิได้

กำหนดตายตัวว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในลักษณะเช่นนั้นจะต้องรับผิดชอบในสัดส่วนตามที่กำหนดเสมอไป หากปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงทั้งในส่วนของผู้กระทำผิดและการกระทำของเจ้าหน้าที่ หรือพฤติการณ์แวดล้อมอื่นที่แตกต่างไปก็ต้องปรับเปลี่ยนสัดส่วนแห่งความรับผิดชอบตามความเหมาะสม ซึ่งการพิจารณาสัดส่วนแห่งความรับผิดชอบนั้นต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมของผู้เกี่ยวข้องทั้ง 3 ฝ่าย คือ รัฐ เจ้าหน้าที่ และประชาชน การให้รัฐรับผิดชอบมากเกินไปก็เป็นการไม่เป็นธรรมต่อรัฐและประชาชนผู้เสียภาษี หรือการให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบมากเกินไปก็ความผิดก็ไม่ใช่เป็นธรรมกับตัวเจ้าหน้าที่และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย นอกจากนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาปล่อยปละละเลยไม่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นเหตุให้เกิดการทุจริต เมื่อพิจารณาถึงความน่าตำหนิของการกระทำแล้วผู้บังคับบัญชาควรต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าวในลักษณะของการลงโทษสำหรับความน่าตำหนิของการกระทำตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำนั้น มิใช่กำหนดในลักษณะที่ผู้บังคับบัญชาอาจได้รับคืนตามสัดส่วนหากเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการได้ดังเช่นที่เคยปฏิบัติมา

6. การกระทำอย่างหนึ่งอาจเป็นได้ทั้งกรณีผิดวินัยและเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งความรับผิดชอบกรณีดังกล่าวนี้แยกต่างหากจากกันและไม่มีผลเป็นการลดล้างอีกความรับผิดชอบหนึ่ง ดังนั้นแม้เจ้าหน้าที่จะถูกลงโทษทางวินัยไปแล้วและการกระทำที่เป็นเหตุให้ถูกลงโทษทางวินัยนั้นเป็นเหตุให้ต้องรับผิดชอบทางละเมิดอีก เจ้าหน้าที่ก็ต้องรับผิดชอบทางละเมิดจากการกระทำดังกล่าวด้วยไม่ถือว่าเป็นการลงโทษซ้ำ และการลงโทษทางละเมิดและการลงโทษทางวินัยไม่จำเป็นต้องใช้มาตรฐานความรับผิดชอบเดียวกัน นั่นคือแม้เจ้าหน้าที่กระทำผิดต้องรับโทษทางวินัยแต่หากไม่ถือเป็นการผิดในทางละเมิดก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบทางละเมิด หรือหากการดำเนินการทางวินัยเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงแต่ความรับผิดชอบทางละเมิดอาจเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ได้ และในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแต่เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา เช่นนี้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 แต่เจ้าหน้าที่ไม่หลุดพ้นความรับผิดชอบสำหรับโทษทางวินัย เช่น อาจต้องรับผิดชอบทางวินัย ตามมาตรา 83 วรรคหนึ่ง (4) ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

นอกจากนั้นในกรณีการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการนั้น หากผลการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่งตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบ

ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เห็นว่า เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการโดยจงใจ เห็นควรให้มีการชดใช้เงินแก่ทางราชการ และกระทรวงการคลังได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว ในขั้นการสอบสวนและการดำเนินการทางวินัย ควรที่จะให้ผู้บังคับบัญชาถือผลการพิจารณาตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยถือว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัยกรณีปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต ซึ่งเป็นความผิดวินัยร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ด้วย