

บทที่ 4

วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายต่างประเทศกับกฎหมายไทยและวิเคราะห์การชดเชยค่าสินไหม ทดแทนตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ก่อนมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ไปตามอำนาจหน้าที่แล้วเกิดความเสียหายต่อเอกชน เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความเสียหายนั้นต้องรับผิดชอบต่อผู้ได้รับความเสียหายเป็นการเฉพาะตัว และหากหน่วยงานของรัฐได้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐก็มีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความเสียหายนั้นชดเชยคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้เต็มจำนวน จึงเป็นการไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เพราะการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น เจ้าหน้าที่ได้กระทำไปเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่มิได้กระทำเพื่อเอาประโยชน์ส่วนตัว และหากความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน ก็ให้เจ้าหน้าที่ร่วมกันรับผิดชอบเช่นลูกหนี้ร่วม (Joint Debtors) จึงเป็นการบั่นทอนขวัญ และกำลังใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างยิ่ง ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Branch) จึงได้ตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ¹

การใช้สิทธิไล่เบี้ย (Right of Recourse) ของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 โดยมีหลักว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนคืนแก่หน่วยงานของรัฐได้ หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำละเมิดไปโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น โดยจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ชดเชยได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมแก่กรณี โดยมีจำต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหาย และหากการละเมิดนั้นเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงาน หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมก็ให้หักส่วนความรับผิด

¹ ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2554). *คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 51.

ดังกล่าวออกด้วย ในกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้ เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบในส่วนของตนเท่านั้น² และมาตรา 13 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้ โดยค้ำประกันรายได้ฐานะครอบครัว และความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย³

เพื่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องและมีความเหมาะสมกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้วางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น โดยมีผลใช้บังคับวันที่ 16 พฤศจิกายน 2539

4.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายต่างประเทศกับกฎหมายไทย

จากการศึกษาหลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายไทย และระบบกฎหมายต่างประเทศ จะพบว่ามีแนวความคิดริเริ่มมาจากการที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่จากกิจกรรมของรัฐ แต่กลับต้องรับผิดชอบส่วนตัวหากมีการละเมิดต่อเอกชน จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ โดยจะได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ดังต่อไปนี้

4.1.1 ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในการดำเนินการบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้นไม่ว่าจะดำเนินการไปในสภาพใดก็ตามก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น

² มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้ค้ำประกันระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

³ มาตรา 13 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยค้ำประกันรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

แก่เอกชนได้และทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นปัญหาดังกล่าวก็คือเอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้นจะสามารถเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายได้หรือไม่ และภายใต้เงื่อนไขอย่างไร⁴ ความรับผิดชอบจะเกิดขึ้นได้โดยสภาพใด กล่าวคือการปฏิบัติการของฝ่ายปกครองทุกอย่างจะเป็นเหตุให้เกิดความรับผิดชอบหรือไม่ และการที่จะเกิดความรับผิดชอบนั้นจะต้องมีการกระทำผิดด้วยหรือไม่ นอกจากนี้ยังมีปัญหาว่าผู้ใดจะต้องรับผิดชอบ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ในทางปกครองผู้ใดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบและชดใช้ค่าเสียหายด้วยทรัพย์สินส่วนตัวของตนเอง หรือรัฐจะต้องรับผิดชอบโดยชดใช้ค่าเสียหายจากเงินของรัฐ ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นในกฎหมายปกครองได้เช่นเดียวกันกับที่เกิดในกฎหมายแพ่ง กฎหมายปกครองฝรั่งเศสได้ถือหลักกฎหมายมหาชนที่ขยายความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองออกไปอย่างกว้างขวางเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประเทศผู้อยู่ใต้ปกครองตามแนวความคิดของรัฐเสรีนิยม (État libéral) โดยมีผู้พิพากษาศาลปกครองเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ประสานสิทธิและประโยชน์ที่ขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนผู้อยู่ใต้ปกครองซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้คือ⁵

ประการแรกกฎหมายปกครองฝรั่งเศสยอมรับรู้ทั้งความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐหรือฝ่ายปกครองทั้งนี้ภาระอาจเป็นความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้

ประการที่สองก็คือการฟ้องร้องให้รับผิดชอบตามกฎหมายปกครองฝรั่งเศสมีวิธีการที่ง่ายขึ้นเป็นลำดับตามวิวัฒนาการของทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองควบคู่กันไปกับทฤษฎีความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองซึ่งต่างเน้นส่วนประกอบของแนวความคิดแบบเสรีนิยมและระบบนิติรัฐนั่นเอง

4.1.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกับหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง หมายถึงหน้าที่รับผิดชอบของรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นใดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อื่นในสังกัดของตน ที่กระทำโดยขัดต่อกฎหมายและการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ได้กระทำลงโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ⁶

⁴ ธนพล หวังอ้อมกลาง. (2549). *ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในการครอบครองวัตถุอันตราย : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายอังกฤษ เยอรมันและไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 26.

⁵ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2555). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 140.

⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2547). *ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน*. รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 11.

บทบัญญัติแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เป็นฐานแห่งความรับผิดชอบของรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นในกรณีนี้คือบทบัญญัติมาตรา 839⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 34⁸ แห่งกฎหมายพื้นฐานฯ บทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้เป็นความพยายามประสานหลักความรับผิดชอบทางละเมิดสองมาตรานี้เป็นความพยายามประสานหลักความรับผิดชอบทางละเมิดสองหลักการเข้าด้วยกันหลักการประการแรกคือหลักความรับผิดชอบเป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ตามหลักการนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่โดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวกล่าวคือจะต้องนำทรัพย์สินของตนชำระหนี้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนต้นสังกัดไม่ต้องเข้ามารับผิดชอบด้วยส่วนหลักการอีกหลักการหนึ่งคือหลักความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐตามหลักการนี้ในกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ทำให้บุคคลอื่นเสียหายรัฐจะเข้ามารับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นโดยตรงโดยถือว่าความเสียหายนั้นรัฐได้ก่อให้เกิดขึ้นเองเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อบุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้น

4.1.3 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทย

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁹ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้และถ้าหากการละเมิด

⁷ ประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 839 (1) บัญญัติว่า “ในกรณีที่ข้าราชการผู้ใดละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สามโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ให้ข้าราชการผู้นั้นรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลที่สามนั้น ถ้าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ บุคคลที่ได้รับความเสียหายจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากข้าราชการผู้กระทำละเมิดได้ ก็ต่อเมื่อตนไม่สามารถได้รับการชดเชยความเสียหายโดยหนทางอื่นได้” อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5 หน้า 11.

⁸ Article 34 [Liability for violation of official duty]

If any person, in the exercise of a public office entrusted to him, violates his official duty to a third party, liability shall rest principally with the state or public body that employs him. In the event of intentional wrongdoing or gross negligence, the right of recourse against the individual officer shall be preserved. The ordinary courts shall not be closed to claims for compensation or indemnity.

กฎหมายพื้นฐาน (The Basic Law) มาตรา 34 บัญญัติว่า “ในกรณีที่บุคคลใดใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชนที่ตนได้รับมอบหมายไปละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สาม โดยหลักแล้วให้ความรับผิดชอบนั้นตกเป็นของรัฐหรือขององค์การที่บุคคลผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ให้ ทั้งนี้ โดยสงวนสิทธิในการไล่เบี้ยไว้หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อำนาจศาลยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและสิทธิไล่เบี้ยจะถูกตัดทอนไม่ได้” อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 12.

⁹ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). เล่ม 133 (ตอนที่ 60 ก), หน้า 25.

เกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ อย่างไรก็ตามถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัวในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ และได้กำหนดหลักเกณฑ์กรณีที่หน่วยงานของรัฐ (State Agency) ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ (Official) ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่หน่วยงานของรัฐได้ หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำละเมิดไปโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Grossly Negligent) เท่านั้น โดยจะเรียกให้เจ้าหน้าที่นั้นชดใช้ได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมแก่กรณี โดยมีจำต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหาย และหากการละเมิดนั้นเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงาน หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมก็ให้หักส่วนความรับผิดชอบกล่าวออกด้วย และในกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้ เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดชอบเฉพาะในส่วนของตนเท่านั้น และมาตรา 13 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้ โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัว และความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งคดีประกอบด้วย

4.1.4 เปรียบเทียบหลักเกณฑ์หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส ระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และระบบกฎหมายประเทศไทย

ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขดังนี้

สาธารณรัฐฝรั่งเศส ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองก็ต่อเมื่อเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายของฝ่ายปกครองอันเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของฝ่ายปกครอง¹⁰ เว้นแต่มีเหตุยกเว้นหรือเหตุผลหย่อนความรับผิดซึ่งผู้เสียหายต้องแสดงให้เห็นว่า ได้รับความเสียหายอย่างไร เพราะหากไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นก็ย่อมไม่มีความรับผิดโดยลักษณะของความเสียหายต้องเป็นความเสียหายโดยตรง เป็นความเสียหายที่แน่นอนและเป็นความเสียหายที่ทดแทนด้วยเงิน

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รัฐจะเข้ามารับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ก็ต่อเมื่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายนั้นได้กระทำลงในแดนของกฎหมายมหาชน อันเป็นการกระทำโดยอาศัย

¹⁰ อนุชา ฮุนสวัสดิกุล. (2552). *หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: ธรรมคาเพรส. หน้า 65.

อำนาจตามกฎหมายที่รัฐมีอยู่เหนือเอกชน โดยเป็นการกระทำที่ละเมิดหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่มีต่อหน่วยงานที่ตนปฏิบัติงาน และเป็นหน้าที่ตามตำแหน่งที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลที่สาม ไม่ใช่หน้าที่ตามตำแหน่งที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทั่วไปการกระทำที่ทำให้เกิดความเสียหายต้องเกิดจากการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ รัฐจึงมีหน้าที่เข้ามารับผิดชอบเจ้าหน้าที่ เว้นแต่มีข้อจำกัดและข้อยกเว้นความรับผิด

ประเทศไทย กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และได้กำหนดหลักเกณฑ์กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนคืนแก่หน่วยงานของรัฐได้ หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำละเมิดไปโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เท่านั้น

สรุป หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ของทั้งสามประเทศที่ได้ศึกษามา จะต้องเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยรัฐจะเข้าไปรับผิดชอบในเหตุละเมิดดังกล่าว และจะมาไล่เบี้ยเอากับเจ้าหน้าที่โดยพิจารณาถึงการกระทำละเมิดดังกล่าวเป็นกรณีไป

4.2 วิเคราะห์หลักเกณฑ์การชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ การใช้สิทธิไล่เบี้ย (recourse) เจ้าหน้าที่ของรัฐก็เฉพาะแต่การกระทำละเมิดที่เกิดจากการจงใจ (intend) หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) เท่านั้น และหากเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทน จะสามารถใช้สิทธิฟ้องชำระตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้หรือไม่ ซึ่งจะได้วิเคราะห์กันต่อไป

4.2.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะหรือพฤติการณ์การกระทำละเมิดและสิทธิในการขอผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นกฎหมายที่กำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิด ทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และต่อบุคคลภายนอก ซึ่งมีพื้นฐานมาจากหลัก “ความรับผิดของรัฐหรือของฝ่ายปกครอง” โดยมีแนวความคิดที่ว่า ในการจัดทำกิจกรรมของฝ่ายปกครอง (Activity of Administration) ไม่ว่าจะเป็นการสั่งการของเจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นนิติกรรม (Juristic Act) หรือสัญญาทางปกครอง (Administrative Act) หรือเป็นปฏิบัติราชการทางปกครอง (Real Act) ของฝ่ายปกครอง (Administration) ย่อมมีโอกาสในการก่อให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้นแก่เอกชน

เช่นเดียวกับที่เอกชนทั่วไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนเอง และความเสียหายที่รัฐอาจก่อให้เกิดขึ้นนั้น อาจมีลักษณะและความรุนแรงมากกว่าเอกชน (individual) ทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐอาจใช้อำนาจรัฐ (state power) สิ่งการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และหากเอกชนไม่ปฏิบัติตามรัฐ อาจใช้มาตรการบังคับแก่เอกชนได้โดยไม่ต้องฟ้องศาล¹¹ ทำให้ต้องมีการกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบในการที่รัฐใช้อำนาจแล้วเกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งนับได้ว่าเป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง (control of administrative act) และคุ้มครองสิทธิ (protection of right) ของประชาชน

การวางหลักให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบมาจนเกินไปย่อมทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความกลัวและไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการตามหน้าที่ของตน¹² เพราะเกรงจะถูกฟ้องเรียกค่าเสียหาย ข้อบกพร่องดังกล่าวย่อมเป็นเหตุให้งานบริหารแผ่นดินเกิดความล่าช้า ไม่อาจอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้¹³ และระบบงานของรัฐมีโครงสร้างและความซับซ้อน ความเสียหายที่เกิดขึ้น อาจไม่ใช่ความผิดของเจ้าหน้าที่เท่านั้น อาจเป็นความผิดในระบบงานของรัฐที่เป็นองค์ประกอบอยู่ด้วย¹⁴ การที่ให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดโดยตรงอาจเกิดปัญหา เจ้าหน้าที่ไม่มีความสามารถเพียงพอในการชำระค่าสินไหมทดแทนที่เกิดขึ้นได้ กิจการของรัฐมีมากมายหลายประการ บางกรณีอาจมีค่าดำเนินงานสูง หากเกิดความเสียหายย่อมมีจำนวนสูงตามไปด้วย จึงมีผู้เสนอว่าควรให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะเมื่อได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (grossly negligent) เท่านั้น หากเป็นการประมาทเลินเล่อธรรมดาที่ไม่ควรให้รัฐไปฟ้องไล่เบี้ยแก่เจ้าหน้าที่ให้ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวอีก¹⁵ ฉะนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นธรรมในการพิจารณาพฤติการณ์การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่และการต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะต้องวิเคราะห์ถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำดังต่อไปนี้

¹¹ มานิตย์ จุมปา. (2551). *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 223-224.

¹² พัชมา จิตรมหีมา. (2558). "ทิศทางแห่งการพัฒนากฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดเจ้าหน้าที่". *เอกสารสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา* เผยแพร่ในเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 6.

¹³ Jerry L. Mashaw, "Civil Liability of Government Officers : Property Rights and Official Accountability", in *Law and Contemporary Problems*, Vol. 42, No. 1, Winter, 1978, p. 8 and p. 26. อ้างถึงใน พัชมา จิตรมหีมา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 9.

¹⁴ Mancur Olson, "Official Liability and Its Less Legalistic Alternatives", in *Law and Contemporary Problems*, Vol. 42, No. 1, Winter, 1978, p. 67 and p. 69. อ้างถึงใน พัชมา จิตรมหีมา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 9.

¹⁵ Seminar proceeding, "Discussion", in *Law and Contemporary Problems*, Vol. 42, No. 1, Winter, 1978, p. 80, p. 102 and p. 107. อ้างถึงใน พัชมา จิตรมหีมา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 9.

1) พฤติการณ์การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

การพิจารณาว่าการกระทำใดจะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น และการละเมิดนั้น กระทำโดยเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

1.1) การกระทำละเมิด

การกระทำละเมิดในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นไปตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” ซึ่งแยกองค์ประกอบได้ดังนี้

1) มีการกระทำ หมายถึง การเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึกในการเคลื่อนไหวนั้น และอยู่ในบังคับของจิตใจผู้กระทำ และรวมถึงการงดเว้นการกระทำที่ตนมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องกระทำ และการงดเว้นนั้นเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น

2) โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

โดยจงใจ หมายถึง รู้สำนึกถึงผลหรือความเสียหายจากการกระทำของตน

โดยประมาทเลินเล่อ หมายถึง เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำต้องมี โดยต้องเปรียบเทียบกับบุคคลที่ต้องมีความระมัดระวังตามพฤติการณ์ และตามฐานะในสังคมเช่นเดียวกับผู้กระทำความเสียหาย

3) โดยผิดกฎหมาย เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (unlawful) และรวมความถึงการใช้อำนาจที่มีอยู่เกินส่วนหรือใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อกั่นแกล้งผู้อื่น

4) เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

ความเสียหายนั้นจะเป็นความเสียหายที่เกิดแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ แต่ต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอนไม่ว่าจะเกิดขึ้นแล้วในปัจจุบันหรือจะเกิดขึ้นในอนาคตก็จะต้องเป็นความเสียหายที่จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ความเสียหายจะต้องเกิดจากผลโดยตรงของผู้กระทำด้วย

1.2) โดยเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต้องเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการพิจารณาว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ มีองค์ประกอบ 2 ประการดังนี้

1) การกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นิยาม "เจ้าหน้าที่" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะ เป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด ซึ่งมีความหมายโดยสรุปว่า บุคคลทุกประเภทที่ทำงานให้กับหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว กรรมการ หรือบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ เช่น บุคคลที่ต้องช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ เป็นต้น เป็นเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ และเจ้าหน้าที่นี้ได้กระทำการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว การกระทำในทางธุรการทั่วไป อาจจะไม่มีความหมายกำหนดให้อำนาจไว้เป็นการชัดเจน แต่หน้าที่ดังกล่าวก็อาจเกิดจากระเบียบหรือข้อบังคับหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายก็ได้

การกระทำหรือละเว้นการกระทำในหน้าที่ดังกล่าวมาข้างต้นหากเกิดความเสียหาย ก็เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น นายอำเภอขับรถราชการเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ ระหว่างทางเกิดอุบัติเหตุทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย หรือเป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบทรัพย์สินของทางราชการปล่อยปละละเลยไม่ดูแลรักษาให้ดี เป็นเหตุให้ทรัพย์สินดังกล่าวสูญหายหรือเสียหาย หรือผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ดูแลให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ดูแลให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบ เป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุจริตยกยอกเงินของหน่วยงาน พฤติกรรมเหล่านี้เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

2) เจ้าหน้าที่นั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ นอกจากผู้กระทำละเมิดจะต้องอยู่ในฐานะเจ้าหน้าที่แล้วผู้นั้นจำเป็นต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามที่มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นิยาม "หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย¹⁶

4.2.1.1 พฤติการณ์การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยจงใจ

การกระทำโดยจงใจ คือ การกระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำของตนว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ไม่ว่าจะความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดก็ตาม อย่างไรก็ตาม การกระทำโดยจงใจมิได้หมายถึงไปถึงกับว่าจะต้องเจาะจงให้เกิดผลเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น โดยเฉพาะ

¹⁶ คณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ความแตกต่างระหว่างการกระทำโดยจงใจกับการกระทำโดยเจตนาสำหรับความหมายของคำว่า “ จงใจในทางแพ่ง” กับ “ เจตนาในทางอาญา” นั้น มีนักวิชาการที่พยายามจะอธิบายถึงความแตกต่างของถ้อยคำทั้งสองอยู่หลายท่านโดย ดร. วรเจตน์ ภาศิริตัน¹⁷ เห็นว่าแม้ว่าตัวบทมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะใช้ถ้อยคำว่า “ จงใจ” ซึ่งแตกต่างกับคำว่า “ เจตนา” ในประมวลกฎหมายอาญา และมีการอธิบายในลักษณะที่ว่า การกระทำโดยจงใจ หมายถึงการกระทำโดยที่ผู้กระทำรู้สำนึกว่าจะมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำของตนโดยการกระทำโดยจงใจในทางแพ่งนี้แตกต่างจากเจตนาในทางอาญา กล่าวคือ เจตนาในทางอาญาเป็นการกระทำโดยรู้สำนึกในการกระทำและในขณะที่ผู้กระทำประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผล นอกจากผู้กระทำผิดในทางอาญาจะรู้สำนึกในการกระทำแล้วยังต้องประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผลจากการกระทำนั้น แต่การกระทำโดยจงใจในทางแพ่งไม่ได้มุ่งต่อผลของการกระทำ เพียงแต่ผู้กระทำทราบว่าการกระทำอันอาจทำความเสียหายให้บุคคลอื่นก็เป็นการจงใจในทางแพ่งแล้ว

ดังนั้น แม้ความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจมากหรือน้อยกว่าที่ผู้กระทำคาดคิดไว้ ย่อมเป็นการกระทำโดยความจงใจ ในทางตรงกันข้าม การกระทำใดที่ผู้กระทำไม่ถึงความเสียหายที่อาจจะเกิดกับบุคคลอื่น เช่น กระทำไปโดยสำคัญผิดคิดว่าตนมีอำนาจตามกฎหมายไม่ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจ เพราะผู้กระทำไม่รู้สำนึกถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้น แต่โดยทั่วไปแล้ว “ จงใจในทางแพ่ง” กับ “ เจตนาในทางอาญา” ไม่มีความแตกต่างกัน การกระทำโดยจงใจหมายถึงการกระทำที่ผู้กระทำรู้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และความเสียหายนั้นเป็นความเสียหายต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ที่ว่ารู้นี้หมายความว่าผู้กระทำประสงค์ต่อผล คือ ความเสียหายที่จะเกิดขึ้น หรือแม้ไม่ได้ตั้งใจหรือไม่ต้องการให้เกิดผลนั้นแต่ก็เล็งเห็นได้โดยแน่แท้ว่าจะเกิดผลเช่นนั้น ถือว่าการกระทำโดยจงใจเช่นกัน (เทียบได้กับเจตนาข้อมเล็งเห็นผลในกฎหมายอาญา) เช่น บุคคลหนึ่งก่อให้เกิดอุบัติเหตุบนทางหลวงแผ่นดิน และขับรถหนีการจับกุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และชนตำรวจได้รับบาดเจ็บสาหัส ถือว่าบุคคลดังกล่าวกระทำละเมิดโดยจงใจ แม้บุคคลผู้นั้นหวังว่าตำรวจจะหลบรถที่ตนขับมาพ้นและไม่ได้ตั้งใจจะทำร้ายตำรวจให้ได้รับบาดเจ็บก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากบุคคลดังกล่าวยินยอมรับผลร้ายที่อาจจะเกิดขึ้นได้และกระทำทุกวิถีทางในการหลบหนีการจับกุมของตำรวจ

พฤติการณ์กระทำโดยจงใจทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มีตัวอย่างดังต่อไปนี้

1) การอนุมัติเบิกค่าเช่าบ้าน

¹⁷ วรเจตน์ ภาศิริตัน. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 324.

การที่ผู้ฟ้องคดี (ผู้อำนวยการโรงเรียน) ซึ่งมีอำนาจพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 จะต้องใช้ดุลพินิจจัดให้ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ให้เช่าพักอาศัยในบ้านพักราชการที่ว่างอยู่ก่อนนั้น แต่กลับมีคำสั่งอนุมัติให้นางสาว ส. ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ทั้ง ๆ ที่รู้อยู่แล้วว่ามีบ้านพักครูว่างอยู่และมีสภาพสมบูรณ์เหมาะที่จะให้ข้าราชการครูเช่าพักอาศัยได้ นอกจากนั้น ยังรู้อยู่แล้วว่า การอนุมัติตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2541 เป็นการอนุมัติที่ผิดระเบียบ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการจงใจกระทำผิดต่อกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการ ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 37/2552)¹⁸

2) การจัดซื้อที่ดิน

การที่ดำเนินการจัดซื้อที่ดินโดยไม่มีการนำราคาประเมินที่ดินของทางราชการและราคาที่ดินที่เคยมีการซื้อขายกันจริงมาเปรียบเทียบเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องจ่ายเงินเพื่อซื้อที่ดินเกินกว่าที่ควรต้องเสียถือเป็นการจงใจกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดี ฟ้องว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซื้ที่ดินใหม่ทดแทนเนื่องจากเห็นว่าในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ ได้พิจารณาอนุมัติให้จัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารที่ทำการหลังใหม่โดยมีราคาแพงกว่าราคาประเมินของทางราชการทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลฯ เสียหายผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า ตามข้อ 20 วรรคหนึ่ง ข้อ 44 ข้อ 45 และข้อ 46 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 กำหนดว่าการจัดซื้อที่ดินนอกจากจะต้องมีการจัดทำรายงานการขอซื้อ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุผลความจำเป็น รายละเอียดของที่ดิน วงเงิน ระยะเวลา วิธีการแล้วยังต้องมีการนำราคาประเมินที่ดินของทางราชการและราคาที่ดินที่เคยมีการซื้อขายกันจริงในท้องที่นั้นหรือท้องที่ใกล้เคียงมาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งซื้อสามารถพิจารณาได้ว่าราคาที่ตั้งหรือประมาณการไว้นั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ รวมทั้งเพื่อให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาสามารถนำข้อมูลราคาที่ดินดังกล่าวไปใช้สำหรับการพิจารณาคัดเลือกและทำความเข้าใจเห็นเสนอต่อประธานกรรมการบริหารได้ตามข้อ 28 ของระเบียบเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการดำเนินการจัดซื้อที่ดินตามกรณีนี้ ไม่ได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อ 20 วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว เนื่องจากไม่ได้มีการนำราคาประเมินที่ดิน

¹⁸ สำนักความรับผิดชอบร่วมกับสำนักงานคลังเขต 7. (2557). *คู่มือการบรรยายความรู้เกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพฯ: กรมบัญชีกลาง. หน้า 17-18.

ของทางราชการและราคาที่ดินที่ได้เคยมีการซื้อขายกันจริงมาเปรียบเทียบ อันถือได้ว่าเป็นการละเลย ต่อหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว และทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องจ่ายเงินค่าซื้อที่ดินเป็น จำนวน 2 ไร่ เป็นราคา 1,740,000 บาท ทั้ง ๆ ที่ราคาประเมินที่ดินในบริเวณนี้มีราคาไร่ละ 120,000 บาท เท่านั้น กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน เสียหายจากการซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว นอกจากนี้ ในการจัดซื้อที่ดินเพื่อสร้างอาคารดังกล่าว ได้มีการตั้งราคารมาตรฐานหรือราคากลางของทางราชการไว้ในรายงานขอซื้อที่ดินและหนังสือ เสนอขออนุมัติจัดซื้อที่ดินราคา ไร่ละ 480,000 บาท รวมทั้งมีการระบุราคาที่เคยซื้อครั้งสุดท้าย ภายใน 2 ปีงบประมาณไว้ว่าอยู่ระหว่าง 800,000 – 1,200,000 บาท โดยไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน ยืนยันเกี่ยวกับราคารมาตรฐานหรือราคากลางของทางราชการตามที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด ประกอบกับ ต่อมาสำนักงานที่ดินจังหวัดสิงห์บุรี ได้มีหนังสือแจ้งว่ามีการซื้อขายที่ดินบริเวณนี้ในปี 2542 จำนวน 2 แปลง ในราคาที่ต่ำกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ของทางราชการ จึงเห็นได้ว่าราคาที่ดิน ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างนี้ไม่ใช่เป็นราคาซื้อขายกันจริง กรณีเป็นการนำเสนอรายละเอียดในการขอจัดซื้อ ที่เป็นเท็จ และเมื่อนายอำเภอพรหมบุรี ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทบทวนการจัดซื้อและดำเนินการอย่างโปร่งใส เนื่องจากมีกรณีร้องเรียน ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้พิจารณาทบทวนและยืนยันว่าการจัดซื้อที่ดินดังกล่าวถูกต้องและเป็นไป ตามระเบียบแล้ว เมื่อการจัดซื้อที่ดินกรณีนี้มีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากต้องเสียเงินงบประมาณเป็นจำนวนมากกว่าที่ควร อันเป็นผลที่เกิดจากการกระทำของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหม ทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 364/2551)

3) การจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ลูกจ้าง

การที่เจ้าหน้าที่พิจารณาอนุมัติสั่งจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ลูกจ้างเกินกว่าสิทธิ ที่ควรจะได้รับ โดยมีพฤติการณ์ได้รับประโยชน์จากการพิจารณาอนุมัติดังกล่าว ถือเป็นการจงใจ กระทำละเมิดต่อทางราชการ

ในคดีที่จังหวัดยะลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ทางราชการกรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานประกันสังคมจังหวัด ได้อนุมัติสั่งจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายจากการทำงานเกินกว่าสิทธิที่ควรจะได้รับ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสงขลาวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีพิจารณาคำวินิจฉัยของนาง ก. ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่วินิจฉัยแล้วอนุมัติให้นาย ข. มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 (2)

แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 เป็นระยะเวลา 10 ปี (120 เดือน) เป็นเงิน 315,936 บาท และได้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ นาย ย. ไปแล้วบางส่วนทั้งที่ นาย ย. ได้รับบาดเจ็บจากการทำงาน และถูกตัดตั้งแต่ปลายข้อมือขวาขึ้นมา อันเป็นกรณีที่ได้ถือว่าสูญเสียมือ 1 ข้าง ซึ่งมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนเป็นระยะเวลาเพียง 9 ปี (108 เดือน) เป็นเงิน 232,502.40 บาท เท่านั้น การวินิจฉัยของนาง ก. และการอนุมัติของผู้ฟ้องคดียอมเป็นเหตุให้นาย ย. ได้รับเงินค่าทดแทนเกินสิทธิไปจำนวน 74,164.82 บาท และต่อมาข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อนาย ย. ได้รับค่าทดแทนแล้วได้มีการโอนเงินบางส่วนเข้าบัญชีธนาคารของผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 51,023 บาท กรณีจึงน่าจะเชื่อว่านาง ก. และผู้ฟ้องคดีจงใจกระทำการวินิจฉัยและอนุมัติให้นาย ย. ได้รับค่าทดแทนเกินสิทธิจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีจงใจกระทำละเมิดให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสงขลาที่ 163/2550)

พฤติการณ์การกระทำละเมิดโดยจงใจของเจ้าหน้าที่กรณีดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นกรณีที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเมื่อพิจารณาถึงการได้รับสิทธิตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเกี่ยวกับการขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 13¹⁹ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบข้อ 28²⁰ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และข้อ 2 ถึง ข้อ 6²¹ ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระ

¹⁹ มาตรา 13 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตร 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้ โดยคำนึงถึงรายได้ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

²⁰ ข้อ 28 การประนีประนอมยอมความไม่ว่าเกิดขึ้นในขั้นตอนใดต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน เว้นแต่กระทรวงการคลังจะประกาศกำหนดเป็นอย่างอื่น

²¹ ข้อ 2 การอนุมัติให้ผ่อนชำระตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศนี้ ต้องมิใช่กรณีที่เกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ และเป็นกรณีที่ขอผ่อนชำระเต็มจำนวนที่ต้องรับผิดชอบ รวมทั้งดอกเบี้ย ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี (ถ้ามี)

ข้อ 3 เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบขอผ่อนชำระ ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติดังต่อไปนี้

(3.1) ตรวจสอบสถานภาพปัจจุบัน ณ วันเสนอขอผ่อนชำระเกี่ยวกับรายได้ ค่าใช้จ่ายและทรัพย์สินทั้งของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบและคู่สมรส โดยมีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบหรือหน่วยงานเจ้าของข้อมูล แล้วแต่กรณีเพื่อประกอบการพิจารณา

หนี้ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2545 จะพบว่าเจ้าหน้าที่ที่มีพฤติการณ์การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยจงใจได้รับสิทธิในการขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมาย

4.2.1.2 พิจารณาการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเป็นการกระทำที่เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

การที่จะพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือไม่ นั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบหรือศาล ซึ่งความประมาทเลินเล่อนั้นเป็นการกระทำที่มีใจโดยเจตนาประสงค์ต่อผลหรือยอมถึงเห็นผล แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ โดยวิสัย หมายถึง สภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำ เช่น การเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่หรือชั้นผู้น้อย เป็นเจ้าหน้าที่ธรรมดา เป็นผู้ประกอบวิชาชีพ หรือเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านใดด้านหนึ่งและหมายรวมถึงระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นั้นด้วย เป็นต้น ส่วนอย่างไรเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ซึ่งในกรณีการกระทำด้วย

(3.2) ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาผ่อนผันและกำหนดจำนวนเงินที่ต้องผ่อนชำระเป็นรายเดือนตามความเหมาะสมโดยคำนึงถึงรายได้ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานานุรูป ความรับผิดชอบที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบนั้นมิอยู่ตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีและพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

(3.2.1) กรณีผ่อนชำระภายในกำหนดเวลา 1 ปี โดยไม่จำกัดวงเงินที่ผ่อนชำระ

(3.2.2) กรณีวงเงินที่ผ่อนชำระไม่เกิน 500,000 บาทให้ผ่อนชำระเป็นรายเดือนในอัตราเดือนละไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของเงินเดือนภายในกำหนดเวลาไม่เกิน 5 ปี

(3.2.3) กรณีวงเงินที่ขอผ่อนชำระเกินกว่า 500,000 บาทให้ผ่อนชำระเป็นรายเดือนในอัตราเดือนละไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของเงินเดือนภายในกำหนดเวลาไม่เกิน 10 ปี

ทั้งนี้ กำหนดระยะเวลาการผ่อนชำระต้องสิ้นสุดก่อนเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบพ้นจากราชการ

ข้อ 4 ให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบจัดหาบุคคล นิติบุคคลหรือทรัพย์สินค้ำประกันการผ่อนชำระด้วย

ข้อ 5 เมื่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังอนุมัติให้ผ่อนชำระแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบทำหนังสือรับสภาพหนี้ สัญญาผ่อนชำระและสัญญาค้ำประกันตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนดทำประกาศนี้ แล้วจัดส่งสำเนาให้กระทรวงการคลัง 1 ชุด เมื่อได้รับชำระเงินในเดือนใดและนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินหรือนำส่งเข้าบัญชีอื่นตามหลักการบัญชีแล้ว ให้แจ้งเลขที่ใบนำส่ง เลขที่คลังรับ วัน เดือน ปี และจำนวนเงินไปให้กรมบัญชีกลางทราบโดยตรง หากบุคคลดังกล่าวผิดนัดเดือนใดเดือนหนึ่งหรือบิดพลิ้วหรือประวิงเวลาชำระหนี้ให้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

ข้อ 6 ให้คิดดอกเบี้ยระหว่างการผ่อนชำระในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันครบกำหนดที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้ชดเชยเงินกว่าจะชำระเสร็จ โดยให้ถือจำนวนเงินที่ผ่อนชำระในแต่ละเดือนเป็นการชำระดอกเบี้ยรายเดือนที่เกิดขึ้นก่อนส่วนที่เหลือให้ถือเป็นการผ่อนชำระเงินต้นที่ค้างอยู่ เว้นแต่ผ่อนชำระภายในกำหนดเวลา 1 ปี ทางราชการผ่อนผัน ไม่คิดดอกเบี้ยระหว่างการผ่อนชำระ

ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลปกครองสูงสุดได้ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึงการกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นและหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวัง เช่นว่านั้นเลย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 10/2552)²²

พฤติการณ์กระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง มีตัวอย่างดังต่อไปนี้

1) การตรวจรับงานจ้าง

การที่กรรมการตรวจการจ้างทำรายงานเสนอผู้มีอำนาจเกี่ยวกับการเพิ่มและลดงานตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคาร โดยไม่เป็นไปตามระเบียบและไม่ตรวจสอบราคาแท้จริง จนเป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหาย เนื่องจากงานส่วนที่ลดมีราคาสูงกว่างานส่วนที่ผู้รับจ้างต้องทำเพิ่มเติมถือเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

กรมส่งเสริมสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้ทำสัญญาจ้างก่อสร้างบ้านพักข้าราชการและอาคารเก็บเครื่องจักรกลของศูนย์ช่างสหกรณ์ที่ 3 โดยผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจการจ้างและควบคุมงานก่อสร้างดังกล่าวซึ่งภายหลังจากทำสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้แจ้งศูนย์ช่างสหกรณ์ที่ 3 ขอให้ก่อสร้างอาคารเก็บเครื่องจักรกลตามแบบพิเศษแทนแบบเดิมที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยผู้รับจ้างมีหนังสือยินยอมจะดำเนินการก่อสร้างอาคารเก็บเครื่องจักรกลตามแบบพิเศษโดยไม่เพิ่มราคาก่อสร้าง แต่จะก่อสร้างบ้านพักข้าราชการโดยไม่ดำเนินการตอกเสาเข็มตามแบบที่กำหนดไว้เดิมในสัญญา ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทำบันทึกสนับสนุนข้อเสนอบนของผู้รับจ้างให้งดเว้น การตอกเสาเข็มสำหรับการก่อสร้างบ้านพักข้าราชการ เนื่องจากที่ดินบริเวณที่จะก่อสร้างสามารถรับน้ำหนักได้โดยไม่ต้องตอกเสาเข็ม ต่อมา เมื่อคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจสอบรับมอบงานและมีการจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างโดยที่ไม่มีการหักค่าตอกเสาเข็มจากผู้รับจ้างแล้ว ได้มีการร้องเรียนว่ามีการทุจริตเกี่ยวกับการก่อสร้างดังกล่าวซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเสนอความเห็นให้งดเว้นการตอกเสาเข็มในการก่อสร้างบ้านพักข้าราชการ โดยไม่รอผลการตรวจสอบสภาพดิน ถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในรายการประกอบแบบก่อสร้างซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา จึงเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ แต่เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

²² สำนักความรับผิดชอบแพ่งร่วมกับสำนักงานคลังเขต 7. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 11. หน้า 17-18.

เห็นว่าบริเวณจุดก่อสร้างดังกล่าวสามารถก่อสร้างได้โดยไม่ต้องตอกเสาเข็ม การกระทำโดยประมาท เลินเล่อของผู้ฟ้องคดีจึงมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ แต่อย่างไรก็ดี กรณีมีประเด็น ต้องพิจารณาต่อไปว่า เมื่อไม่มีความจำเป็นต้องตอกเสาเข็มในการก่อสร้างบ้านพักข้าราชการแล้ว จะต้องหักเงินค่าตอกเสาเข็มจากผู้รับจ้าง หรือไม่ เพียงใด ซึ่งเมื่อพิจารณาตามรายการประกอบแบบก่อสร้าง ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง กำหนดว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แจ้งให้งดการตอกเสาเข็ม ให้หักเงิน ค่าตอกเสาเข็มและค่าเสาเข็มทั้งหมดจากผู้รับจ้างในงวดที่ 1 โดยให้คิดราคาค่าตอกเสาเข็มและ ค่าเสาเข็มตามราคามาตรฐานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่ปรากฏว่าไม่มีการหักเงินดังกล่าว โดยเป็นผลมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีมีบันทึกการควบคุมงานเสนอความเห็นสนับสนุนข้อเสนอของผู้รับจ้างที่แจ้งว่า จะดำเนินการก่อสร้างอาคารเก็บเครื่องจักรกลตามแบบที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ขอแก้ไข แต่ต้องเพิ่มเงิน ค่าก่อสร้างหรือลดจำนวนการก่อสร้าง โดยการงดตอกเสาเข็มบ้านพักข้าราชการโดยผู้ฟ้องคดีมีบันทึก สนับสนุนให้ก่อสร้างอาคารเก็บเครื่องจักรกลตามแบบเพิ่มเติม และให้ก่อสร้างบ้านพักข้าราชการ โดยไม่ตอกเสาเข็มดังกล่าวภายหลังจากผู้รับจ้างยื่นข้อเสนอเพียงวันเดียว โดยมีได้พิจารณา อย่างละเอียดรอบคอบเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าตอกเสาเข็มและค่าเสาเข็มทั้งหมด ทั้งที่เมื่อพิจารณา จากรายการประกอบแบบก่อสร้างที่กำหนดให้คิดราคาค่าตอกเสาเข็มและค่าเสาเข็มตามมาตรฐาน ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้ว ปรากฏว่าค่าตอกเสาเข็มและค่าเสาเข็มที่จะต้องหักออกมีจำนวนสูงกว่า ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างอาคารเก็บเครื่องจักรกลตามแบบและรายการที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกรณีดังกล่าว ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความเสียหาย จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการข้างต้นด้วยความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามส่วนแห่งความรับผิดชอบ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 13/2548)²³

2) การควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา

การที่เลขานุการไม่ตรวจสอบใบเบิกเงินที่ผู้ช่วยเลขานุการเสนอ จนเป็นเหตุให้เกิดการทุจริต ยักยอกเงินของทางราชการ ข่อมเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนักวิชาการศึกษาระดับ 7 ได้รับแต่งตั้งจาก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ให้รักษาการในตำแหน่งหัวหน้างานส่งเสริมวิชาการ กองบริการการศึกษา และตำแหน่งกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการส่งเสริมการวิจัยเสริมหลักสูตร ระดับมหาวิทยาลัย โดยมีนาง ข. เจ้าหน้าที่ในงานส่งเสริมวิชาการซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี ทำหน้าที่เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการดังกล่าว ต่อมา ปรากฏว่านาง ข.

²³ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2553). *แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่: กรณีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ*. กรุงเทพฯ: พีเพรส. หน้า 49-52.

ทุจริตยักยอกเงินโครงการวิจัยเสริมหลักสูตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบบางส่วน เนื่องจากปล่อยปละละเลยต่อหน้าที่ไม่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของนาง ช. โดยไม่ได้ตรวจสอบใบเบิกเงิน ที่เสนอผ่านคนเป็นเหตุให้นาง ช. ยักยอกเงินของโครงการวิจัยที่เบิกถอนให้แก่ผู้ทำการวิจัยไปเป็น ประโยชน์ส่วนตน ทั้งที่โครงการที่ขออนุมัติเบิกถอนเงิน โครงการวิจัยที่ยังไม่ได้รับอนุมัติผลงาน รวมทั้งกรณีนาง ช. รับเงินคืนจากผู้วิจัยที่แจ้งถอนโครงการวิจัยแล้ว ไม่ส่งเงินเข้ากองคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) โดยให้หัก ส่วนแห่งความรับผิดชอบจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ตรวจพบการทุจริตและรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเมื่อตนได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้างต้นนั้น ตนไม่ได้รับการถ่ายทอดการทำงาน และมอบหมายงาน โดยข้อมูลโครงการวิจัยทั้งหมดอยู่กับนาง ช. จึงยากที่จะตรวจสอบรายงานที่เสนอ และการกระทำทุจริตดังกล่าว เป็นการกระทำผิดส่วนตัวไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีส่วน ต้องรับผิดชอบ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการยักยอกเงินของนาง ช. เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในการปฏิบัติหน้าที่ และผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของนาง ช. อันมีลักษณะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระ ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่โดยที่ระเบียบมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการเงินและทรัพย์สิน มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2539 และระเบียบมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยโครงการวิจัยเสริมหลักสูตร พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดวิธีปฏิบัติสำหรับการคืนเงินของผู้วิจัยที่ถอนโครงการวิจัยไว้ชัดเจน โดยในทางปฏิบัติ สามารถคืนเงินได้หลายวิธีจึงถือว่าการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีเกิดจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่มีระเบียบ และวิธีปฏิบัติในการควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับการคืนเงิน ซึ่งตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบกับ มาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ หักส่วนของความรับผิดอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบ การดำเนินงานส่วนรวมออกจากค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี ชำระค่าสินไหมทดแทนจึงต้องหักส่วนแห่งความรับผิดอันเกิดจากความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และหักส่วนความรับผิดกรณีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ตรวจพบการทุจริตและรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ ออกด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 214/2549)²⁴

3) การอนุมัติให้จ่ายเงินของทางราชการ

²⁴ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 23. หน้า 52-54.

การที่ผู้มีอำนาจอนุมัติจ่ายเงินของทางราชการ โดยไม่ได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐาน ทั้งที่ปรากฏพิรุช โดยชัดแจ้ง ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง

การที่กรรมการตรวจรับสินค้าลงชื่อตรวจรับสินค้าโดยไม่ได้ตรวจสินค้าจริง ถือเป็น การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในคดีที่อดีตข้าราชการกรมราชทัณฑ์จำนวน 5 ราย ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง ของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ที่สั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายกรณีเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับ ร้านสงเคราะห์ผู้ต้องขังยกยอกเงินค่าซื้อสินค้า

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติ ให้ซื้อสินค้าและอนุมัติให้จ่ายเงินค่าสินค้า โดยในการอนุมัติจ่ายค่าสินค้ามีเจ้าหน้าที่การเงินเป็นผู้รวบรวม เอกสารประกอบการเบิกจ่าย ประกอบด้วยเอกสารใบขออนุมัติจ่ายเงินค่าสินค้า บิลเงินสดที่มีลายมือชื่อ ของผู้รับเงิน ใบส่งของซึ่งต้องมีลายมือชื่อของผู้ส่งของ ลายมือชื่อของคณะกรรมการตรวจรับสินค้า และลายมือชื่อของผู้รับของ และใบขออนุมัติซื้อสินค้า เพื่อเสนอต่อผู้ฟ้องคดีที่ 1 การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 อนุมัติให้จ่ายเงินทั้งที่หลักฐานประกอบการขออนุมัติเบิกจ่ายเงินมีพิรุช เช่น ใบขออนุมัติซื้อสินค้า มีการใช้น้ำยาลบคำผิด ลบวัน เดือน ปี และลงวัน เดือน ปี ใหม่ ใบส่งของลงลายมือชื่อคณะกรรมการ ตรวจรับสินค้าไม่ครบ รวมทั้งมีลายมือชื่อผู้จัดการร้านที่ลาออกจากราชการแล้ว ซึ่งการตรวจสอบ ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถือว่าเป็นการก่อกวนการทำงานของเจ้าหน้าที่ทุกชั้นตอน แต่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ขาดความระมัดระวังไม่ตรวจสอบให้รอบคอบทั้ง ๆ ที่สามารถตรวจสอบได้ ถือว่าปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ส่วนกรณี ของผู้ฟ้องคดีที่ 5 ซึ่งกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นกรรมการตรวจรับสินค้านั้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ 5 จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจรับสินค้าไปพร้อมกันกับการที่ต้องทำหน้าที่ เเวรรักษาการณ์ประจำ ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจสำคัญที่ไม่อาจละทิ้งไปปฏิบัติหน้าที่อื่นได้ก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ 5 ลงชื่อตรวจรับสินค้าโดยไม่ได้ตรวจสินค้าจริงก็ต้องถือว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีที่ 5 ลงชื่อตรวจรับสินค้าโดยไม่ได้ตรวจสินค้าเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและต้องรับผิดชอบ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ด้วยเหตุที่ความเสียหายส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากความบกพร่อง ของระบบงานของทางราชการ จึงต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบอันเกิดจากระบบงานดังกล่าวออกจาก ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีที่ 5 ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 338-339/2549)²⁵

²⁵ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 23. หน้า 59-60.

พฤติการณ์การกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่กรณีดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเมื่อพิจารณาถึงการได้รับสิทธิตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เกี่ยวกับการขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบข้อ 28 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และข้อ 2 ถึง ข้อ 6 ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ จะพบว่าเจ้าหน้าที่ที่มีพฤติการณ์การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ได้รับสิทธิในการขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมาย

4.2.1.3 วิเคราะห์การผ่อนชำระตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่เกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่การกระทำโดยทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ มีการให้ความหมายไว้ดังต่อไปนี้

คำว่า “โดยทุจริต” ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (1) หมายถึง “เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

คำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 หมายถึง “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น”

คำว่า “มิชอบ” หมายความว่า “ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา มติคณะรัฐมนตรี แบบธรรมเนียมของทางราชการ หรือตามทำนองคลองธรรม คือไม่เป็นไปตามทางที่ถูกที่ควร”

ข้อกฎหมายอันเป็นความผิดที่เกี่ยวข้องกับคำว่า “ทุจริตและประพฤติมิชอบ”

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147²⁶ บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นหรือ โดยทุจริตยอมให้ผู้อื่น

²⁶ มาตรา 147 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นหรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท

เอาทรัพย์สินนั้นเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท”

มาตรา 157²⁷ บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

การทุจริตและประพฤติมิชอบต่อหน้าที่ราชการ มีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1) มีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ หน้าที่ราชการนั้น อาจเกิดจากกฎหมายระเบียบ คำสั่ง หรือ ได้รับมอบหมายก็ได้การมีสิทธิกับการมีหน้าที่ ต้องแยกต่างหากจากกัน เช่น ข้าราชการมีสิทธิขอเบิกเงินสวัสดิการจากทางราชการ ไม่ถือเป็นหน้าที่ราชการ

2) ได้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ การปฏิบัติหน้าที่ราชการจะไม่รวมถึงการใช้สิทธิขอเบิกจ่ายเงินจากทางราชการ เช่น ข้าราชการมีสิทธิเบิกเงินค่ารักษาพยาบาล แต่ทำเอกสารเท็จเบิกเงินไป กรณีนี้ไม่ถือว่าเป็นความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการแต่จะเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง สำหรับการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หมายถึง มีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติแต่ไม่ปฏิบัติ หรือดเว้นไม่กระทำการตามหน้าที่ จะต้องเป็นกรณีที่จงใจหรือเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตน ไม่ใช่เรื่องพลั้งเผลอหลงลืม หรือเข้าใจผิด

ส่วนคำว่า “โดยมิชอบ” หมายถึง “ไม่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ และทำนองคลองธรรม”

“การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ” หมายความว่ารวมถึง การเรียกค่าตอบแทนโดยมิชอบในการปฏิบัติหรือเพื่อจะปฏิบัติหน้าที่ราชการ แม้เนื้อหากการปฏิบัติหน้าที่จะเป็นไปโดยถูกต้อง

3) เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ประโยชน์ หมายความว่าถึง สิ่งที่เป็นผลดี หรือเป็นคุณ หรือผลที่ได้ตามต้องการ ประโยชน์อาจเป็นทรัพย์สิน เงินทอง หรือการอื่นใดที่เป็นผลได้ตามต้องการ โดยมีจำเป็นต้องเป็นทรัพย์สิน เช่น ประโยชน์ในการได้สิทธิบางอย่าง หรือได้รับบริการพิเศษ เป็นต้น โดยจะต้องเป็นประโยชน์ที่ไม่มีสิทธิที่จะได้รับโดยชอบธรรม การหาประโยชน์ที่จะเป็นความผิดนี้ จะต้องมีการอาศัยหรือให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการไปใช้ประโยชน์ด้วยการหาประโยชน์กับอำนาจหน้าที่ที่ต้องมีส่วนสัมพันธ์กัน

พฤติการณ์กระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดจากการทุจริต มีตัวอย่างดังต่อไปนี้

²⁷ มาตรา 157 ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

1) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง (เรื่องเสรีจที สรพ. 92/2555)

ตามสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าในระหว่างวันที่ 15 มกราคม 2546 ถึงวันที่ 29 มิถุนายน 2548 ส่วนราชการได้ตรวจสอบ พบว่ามีการกระทำทุจริตเงินบำรุงของส่วนราชการ จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นผลการสอบสวนปรากฏว่าได้มีการกระทำทุจริตจริง เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน 2,564,806.32 บาท ซึ่งพิจารณาการกระทำและความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องได้ดังนี้

นาย ภ. ตำแหน่งเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี 4 มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงินการเบิกเงินการยืมเงินและการจ่ายเงินของส่วนราชการ ตามคำสั่ง ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2545 และคำสั่งลงวันที่ 23 สิงหาคม 2547 ข้อเท็จจริงปรากฏว่านาย ภ. ได้จัดทำหลักฐานขออนุมัติเบิกจ่ายเงินเพื่อชำระหนี้ให้เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ เมื่อได้รับอนุมัติให้เบิกจ่ายจากผู้อำนวยการแล้ว นาย ภ. ได้จัดทำเช็คธนาคาร อ. สั่งจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ พร้อมเขียนใบถอนเงินเพื่อถอนเงินสดจากบัญชีออมทรัพย์ธนาคาร พ. นำไปฝากเข้าบัญชีกระแสรายวันธนาคาร อ. เสนอให้กรรมการผู้มีอำนาจลงนามในเช็คและใบถอนเงินลงนามเมื่อคณะกรรมการลงนามในเช็คและใบถอนเงินครบถ้วนตามเงื่อนไขแล้ว คณะกรรมการได้มอบฉันทะให้นาย ภ. นำใบถอนเงินไปทำการถอนเงินสดฝากจากบัญชีธนาคาร พ. แต่เมื่อได้รับเงินสดแล้ว นาย ภ. ไม่ได้นำเงินฝากเข้าบัญชีกระแสรายวันของธนาคาร อ. ตามที่ได้ออกเช็คไว้และบางครั้งก็นำฝากไม่ครบถ้วนตามจำนวนที่ถอน เมื่อปรากฏว่าส่วนราชการตรวจสอบแล้วไม่ปรากฏหลักฐานการรับเงินจากเจ้าหน้าที่จึงเชื่อได้ว่านาย ภ. ได้นำเงินไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว พหุติการณ์ถือเป็นการอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นการจงใจกระทำละเมิดเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน 2,564,806.32 บาท จึงให้นาย ภ. รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเต็มจำนวนตามนัยมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง (เรื่องเสรีจที สรพ. 109/2556)

ตามสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ป. ผู้อำนวยการโรงเรียน ดำเนินการจัดกิจกรรมแข่งขันกอล์ฟการกุศลเพื่อหาเงินมาสนับสนุนหรือช่วยเหลือ โรงเรียน นอกเหนือจากเงินงบประมาณ โดยใช้ชื่อโรงเรียน จัดการแข่งขันกอล์ฟการกุศลซึ่งด้วยพระราชทาน วันที่ 7 มิถุนายน 2550 และครั้งที่ 2 วันที่ 20 กรกฎาคม 2550 ในการดำเนินงานจัดการแข่งขันมีการเปิดบัญชีธนาคารหมายเลขบัญชี XX-X-XXX-X เพื่อรับเงินบริจาคโดยมีนาย ป. ผู้อำนวยการโรงเรียนและเจ้าหน้าที่มูลนิธิ พ. คือนาง น. และนาง ก. เป็นผู้ร่วมเปิดบัญชี โดยให้บุคคล 2 ใน 3 มีอำนาจเบิกถอนเงินจากบัญชีได้ โดยมีผู้โอนเงินเข้าบัญชีดังกล่าวจำนวนทั้งสิ้น 1,155,530.61 บาท และนาย ป. รับเงินบริจาคจากนาย ส. จำนวน 6,000 บาท และมหาวิทยาลัยบูรพา จำนวน 60,000 บาท แต่เมื่อนาย ป. ได้รับเงิน

จากสวนสัตว์เชียงใหม่และมหาวิทยาลัย บ. และร่วมกับบุคคลทั้งสองเบิกเงินจากบัญชีดังกล่าวทั้งจำนวนแล้ว นาย ป. ไม่นำเงินดังกล่าวหลังหักค่าใช้จ่ายส่งให้กับโรงเรียน ตามวัตถุประสงค์ของการจัดงานและของผู้บริจาค เป็นเหตุให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้รับความเสียหายโดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

ประเด็นความเสียหาย

นาย ป. ผู้อำนวยการโรงเรียนได้ดำเนินการจัดกิจกรรมแข่งขันกอล์ฟการกุศลเพื่อหาเงินมาสนับสนุนหรือช่วยเหลือโรงเรียนนอกเหนือจากเงินงบประมาณ โดยใช้ชื่อโรงเรียน จัดการแข่งขันกอล์ฟการกุศลซึ่งด้วยพระราชทาน เพื่อการจัดสร้างอาคารอเนกประสงค์ของโรงเรียน มีผู้บริจาคเงิน โอนเงินเข้าบัญชีทั้งสิ้นเป็นเงินจำนวน 1,155,530.61 บาท และนาย ป. ได้รับเงินบริจาคจาก นาย ส. จำนวน 6,000 บาท และมหาวิทยาลัย บ. จำนวน 60,000 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 1,221,530.61 บาท โดยปรากฏหลักฐานว่านาย ป. นำเงินไปใช้จ่ายในการจัดการแข่งขันกอล์ฟการกุศล ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายในการปิดสนามกอล์ฟจำนวน 180,000 บาท ค่าบัตรแคะดีจำนวน 66,000 บาท และค่าบริการสนามกอล์ฟจำนวน 3,000 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 249,000 บาท ดังนั้น กรณีจึงมีความเสียหายจำนวน 972,530.61 บาท โดยคิดคำนวณได้จากเงินบริจาคหลังจากหักค่าใช้จ่ายในการจัดการแข่งขันกอล์ฟการกุศลแล้ว $(1,155,530.61 + 6,000 + 60,000 - 249,000 = 972,530.61)$ ทั้งนี้ ในส่วนของเงินเปิดบัญชีเงินฝากจำนวน 1,000 บาท ซึ่งนาย ป. ใช้เงินส่วนตัวในการเปิดบัญชีดังกล่าวมิใช่เงินบริจาคซึ่งต่อมานาย ป. ได้มีการถอนเงินดังกล่าวคืนไปแล้วจึงไม่สามารถนำมารวมหรือหักเป็นค่าใช้จ่ายได้

ประเด็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการดำเนินการจัดกิจกรรมแข่งขันกอล์ฟการกุศลซึ่งด้วยพระราชทาน เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2550 และวันที่ 20 กรกฎาคม 2550 เพื่อหาเงินมาสนับสนุนหรือช่วยเหลือโรงเรียนนอกเหนือจากเงินงบประมาณที่ได้รับจากทางราชการและการเปิดบัญชีในนามของโรงเรียนหมายเลขบัญชี XX-X-XXX-X เพื่อรับเงินบริจาคมิ นาย ป. ผู้อำนวยการโรงเรียนและเจ้าหน้าที่มูลนิธิ พ. คือ นาง น. และนาง ก. เป็นผู้ร่วมเปิดบัญชีโดยให้บุคคล 2 ใน 3 คน มีอำนาจเบิกถอนเงินได้ เพื่อให้ผู้สมัครเข้าร่วมการแข่งขันกอล์ฟการกุศล โอนเงินเข้าบัญชีธนาคาร โดยมีผู้โอนเงินเข้าบัญชีดังกล่าวจำนวนทั้งสิ้น 1,155,530.61 บาท และนาย ป. ได้รับโดยตรงจากนาย ส. และมหาวิทยาลัย บ. จำนวน 66,000 บาท ทั้งนี้ เงินจำนวนดังกล่าว ถือเป็นเงินที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์และเป็นเงินนอกงบประมาณของส่วนราชการประเภทหนึ่ง ซึ่งโรงเรียนในฐานะส่วนราชการผู้ได้รับเงินจะต้องใช้จ่ายเงินที่ได้รับบริจาคตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค โดยถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ทางราชการ พ.ศ. 2520 ดังนั้น การที่นาย ป. รับเงินจากนาย ส. และมหาวิทยาลัย บ. และร่วมกับบุคคลภายนอกเบิกเงินจากบัญชีดังกล่าว

ทั้งจำนวนโดยมีหลักฐานว่านำไปใช้จ่ายในการจัดการแข่งขันกอล์ฟการกุศลเพียงบางส่วนเท่านั้น แต่นาย ป. ไม่ส่งมอบเงินที่เหลือหลังหักค่าใช้จ่ายให้โรงเรียน พฤติการณ์การกระทำของนาย ป. จึงเป็นการอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยมิชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เป็นการจงใจกระทำละเมิด เป็นเหตุให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้รับความเสียหาย จึงได้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน 972,530.61 บาท ตามนัยมาตรา 10 ประกอบมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

สำหรับเจ้าหน้าที่อื่น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการจัดกิจกรรมแข่งขันกอล์ฟการกุศล ซึ่งด้วยพระราชทาน คณะครูไม่ทราบรายละเอียดในการจัดกิจกรรมและไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือดำเนินการใด ๆ กับเงินที่มีผู้บริจาคให้กับโรงเรียน พฤติการณ์ไม่ปรากฏว่าคณะครูได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแต่อย่างใด จึงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

3) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง (เรื่องเสร็จที่สรพ. 108/2556)

ตามสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า ระหว่างวันที่ 4 กันยายน 2547 ถึงวันที่ 21 ธันวาคม 2549 ส่วนราชการได้รับจําหน่ายทรัพย์สินซึ่งคณะกรรมการได้ตรวจสอบคุณภาพและประเมินราคาตามระเบียบสำนักงานกำหนดและราคากลางทรัพย์สินเพื่อประกอบการพิจารณาประเมินราคารับจําหน่ายและประเมินราคาจําหน่ายทรัพย์สินหลุดจําหน่ายที่ส่วนราชการกำหนดขึ้นตามข้อ 6.2 แห่งระเบียบสำนักงานแล้วเห็นว่า มีการรับจําหน่ายทรัพย์สินเกินกว่าราคากลางตามระเบียบที่ส่วนราชการกำหนด จำนวน 66 รายการ เป็นเงิน 1,480,500 บาท ซึ่งต่อมาทรัพย์สินจําหน่ายดังกล่าวได้มีการไถ่ถอนและหลุดจําหน่ายขายทอดตลาดจำนวน 30 รายการ คงเหลือทรัพย์สินจําหน่ายที่ตรวจสอบคุณภาพและประเมินราคาแล้วว่าเกินกว่าราคากลางตามระเบียบที่สำนักงานกำหนด จำนวน 36 รายการ ทำให้ส่วนราชการได้รับความเสียหายคิดเป็นเงิน 985,500 บาท ซึ่งพิจารณาการกระทำและความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

นาย ว. ขณะปฏิบัติหน้าที่ผู้จัดการ มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดเป้าหมายและแผนงานในการดำเนินการของส่วนราชการ อำนวยการและจัดการให้งานเป็นไปตามแผนและเป้าหมายตรวจสอบคุณภาพสิ่งของและการประเมินราคาสิ่งของที่รับจําหน่าย ตรวจสอบคุณภาพสิ่งของหลุดจําหน่ายและกำหนดราคาเพื่อการขายทอดตลาด กำกับดูแลความมั่นคงปลอดภัยของสิ่งของที่รับจําหน่าย ปกครองบังคับบัญชาพนักงานในส่วนราชการ ได้รับจําหน่ายทรัพย์สินเกินกว่าราคากลางตามระเบียบที่สำนักงานกำหนด ในระหว่างวันที่ 14 กรกฎาคม 2549 ถึงวันที่ 21 ธันวาคม 2549 จำนวน 57 รายการ เป็นเงินจำนวน 1,274,000 บาท ต่อมาทรัพย์สินจําหน่ายดังกล่าวได้มีการไถ่ถอนจำนวน 16 รายการ และหลุดจําหน่ายขายทอดตลาดจำนวน 11 รายการ คงเหลือทรัพย์สินจําหน่ายที่นาย ว. รับจําหน่ายเกินกว่าราคากลางตามระเบียบที่สำนักงานกำหนด 30 รายการ คิดเป็นเงินจำนวน 809,000 บาท การกระทำดังกล่าวถือว่านาย ว. ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้จัดการที่มีหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบคุณภาพสิ่งของและการประเมิน

ราคาส่งของที่รับจํานำ ซึ่งย่อมต้องมีความรู้และความชำนาญเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สินจํานำ ให้ถูกต้องและเป็นไปตามระเบียบที่สำนักงานกำหนด พฤติการณ์ถือเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลอื่นหรือแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นการจงใจกระทำความผิด เป็นเหตุให้ส่วนราชการได้รับความเสียหาย จึงให้นาย ว. รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเต็มจํานวน 809,000 บาท ตามนัยมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พฤติการณ์การกระทำละเมิดโดยทุจริตของเจ้าหน้าที่ กรณีดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นกรณีที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเมื่อพิจารณาถึงการได้รับสิทธิตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เกี่ยวกับการขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบข้อ 28 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และข้อ 2 ถึง ข้อ 6 ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ จะพบว่าเจ้าหน้าที่ที่มีพฤติการณ์การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยทุจริต ไม่ได้รับสิทธิในการขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมาย

เมื่อพิเคราะห์ ถึงพฤติกรรมการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ทั้งสามกรณีแล้ว จะเห็นได้ว่าการกระทำละเมิดในลักษณะจงใจและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ได้รับสิทธิในการผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเมื่อพิจารณาถึงการได้รับสิทธิตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เกี่ยวกับการขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบข้อ 28 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และข้อ 2 ถึง ข้อ 6 ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ แต่ในส่วนของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในลักษณะเป็นการทุจริต เป็นการอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยมิชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น จะไม่ได้รับสิทธิในการขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนตามข้อ 2²⁸ ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่

แต่ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของพฤติการณ์การกระทำละเมิดโดยจงใจ และลักษณะของพฤติการณ์การกระทำละเมิดโดยทุจริต จากแนวคำพิพากษาศาลปกครองและแนวคำวินิจฉัย

²⁸ข้อ 2 การอนุมัติให้ผ่อนชำระตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศนี้ ต้องมิใช่กรณีที่เกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ และเป็นกรณีที่ขอผ่อนชำระเต็มจํานวนที่ต้องรับผิดชอบ รวมทั้งดอกเบี้ย ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี (ถ้ามี)

ของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง จะเห็นได้ว่าทั้งสองกรณี เป็นการกระทำที่รู้สำนึกว่าการกระทำดังกล่าว จะเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน ได้รับความเสียหาย โดยเมื่อพิจารณาเกี่ยวกับแนวคิดการชดเชยค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีหลักว่าความรับผิดขั้นที่สุดจะเป็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีเฉพาะเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดย “ฉ้อฉล ทุจริต หรือเจตนาร้าย” และมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) ได้ตรากฎหมายโดยกำหนดให้องค์กรของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในผลแห่งการละเมิด เว้นแต่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยเจตนาร้ายหรือด้วยความประสงค์ร้าย (Malicious) โดยกำหนดให้องค์กรของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายโดยตรงหากเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ (Scope of Competence) ซึ่งมีการบัญญัติให้ความรับผิดในขั้นที่สุดจะตกอยู่กับเจ้าหน้าที่เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่นั้น ได้กระทำโดยการฉ้อฉล ทุจริตหรือเจตนาร้าย เท่านั้น

ผู้เขียนเห็นว่าพฤติการณ์การกระทำละเมิดโดยจงใจ และลักษณะของพฤติการณ์การกระทำละเมิดโดยทุจริต ไม่สมควรได้รับสิทธิในการขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบข้อ 28 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และข้อ 2 ถึง ข้อ 6 ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งผู้เขียนจะได้เสนอแนะแนวทางต่อไปในบทที่ 5 ซึ่งการเพิ่มเติมลักษณะพฤติกรรมต้องห้ามในการขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ก็เพื่อสร้างบรรทัดฐานและกำหนดหลักเกณฑ์ (rule) การพิจารณาที่ชัดเจน ผู้มีอำนาจสามารถใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสม และเป็นการสร้างความมั่นใจให้เจ้าหน้าที่ด้วยว่ามีบรรทัดฐานในการพิจารณาอย่างเหมาะสมและจะได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณา อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับดังกล่าว ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้บังคับต่อไป

4.2.2 วิเคราะห์ปัญหาการผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การชำระค่าสินไหมทดแทน โดยการผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้มีการวางหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 13²⁹ โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตร 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้น ได้ โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย ทั้งนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด

²⁹มาตรา 13 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตร 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้น ได้ โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้มีการวางหลักเกณฑ์เงื่อนไขไว้ในข้อ 25³⁰ ว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบและขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายกำหนดจำนวนเงินที่ขอผ่อนชำระนั้นตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานานุรูปของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดีและพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย ในการให้ผ่อนชำระต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกัน และในกรณีที่เห็นสมควรจะให้วางหลักประกันด้วยก็ได้ และกำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจตามข้อ 26³¹ ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการค้ำประกัน การวางหลักประกันหนังสือผ่อนชำระ และสัญญาค้ำประกันก็ได้ ซึ่งหากมีการประนีประนอมยอมความกันตามข้อ 28³² ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง และหลักเกณฑ์การผ่อนชำระดังกล่าว ไม่รวมถึงหน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามข้อ 29³³ ซึ่งในการนี้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ได้รับความเป็นธรรมตามสมควรและเพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีหลักเกณฑ์การพิจารณาในเรื่องการผ่อนผันให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่เป็นธรรมและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน กระทรวงการคลังจึงออกประกาศกระทรวงการคลังเรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณาให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน โดยมีรายละเอียดกำหนดไว้ดังนี้

เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบขอผ่อนชำระ ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

³⁰ ข้อ 25 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบและขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายกำหนดจำนวนเงินที่ขอผ่อนชำระนั้นตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานานุรูปของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดี และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบ

³¹ ข้อ 26 ให้อำนาจกระทรวงการคลังประกาศหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการค้ำประกัน การวางหลักประกัน หนังสือผ่อนชำระ และสัญญาค้ำประกันก็ได้

³² ข้อ 28 การประนีประนอมยอมความไม่ว่าเกิดขึ้นในขั้นตอนใดต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน เว้นแต่กระทรวงการคลังจะประกาศกำหนดเป็นอย่างอื่น

³³ ข้อ 29 ในกรณีตามข้อ 26 ข้อ 27 หรือข้อ 28 ถ้าเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบสำหรับหน่วยงานของรัฐนั้น

1) ตรวจสอบสถานภาพปัจจุบัน ณ วันเสนอขอผ่อนชำระเกี่ยวกับรายได้ ค่าใช้จ่าย และทรัพย์สินทั้งของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและคู่สมรส โดยมีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบหรือหน่วยงานเจ้าของข้อมูล แล้วแต่กรณีเพื่อประกอบการพิจารณา

2) ให้งานของรัฐบาลพิจารณาผ่อนผันและกำหนดจำนวนเงินที่ต้องผ่อนชำระเป็นรายเดือนตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามสมควรแก่ฐานะ และตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบนั้น มีอยู่ตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีและพฤติการณ์แห่งกรณี ภายใต้งบเงื่อนไขดังนี้

2.1) กรณีผ่อนชำระภายในกำหนดเวลา 1 ปี โดยไม่จำกัดวงเงินที่ผ่อนชำระ

2.2) กรณีวงเงินที่ผ่อนชำระไม่เกิน 500,000 บาท ให้ผ่อนชำระเป็นรายเดือน ในอัตราเดือนละไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของเงินเดือน ภายในกำหนดเวลาไม่เกิน 5 ปี อัตราดอกเบี้ย 7.5% ต่อปี

2.3) กรณีวงเงินที่ขอผ่อนชำระเกินกว่า 500,000 บาท ให้ผ่อนชำระเป็นรายเดือน ในอัตราเดือนละไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของเงินเดือนภายในกำหนดไม่เกิน 10 ปี อัตราดอกเบี้ย 7.5% ต่อปี

ทั้งนี้ กำหนดระยะเวลาการผ่อนชำระต้องสิ้นสุดก่อนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบออกจากราชการทุกกรณี รวมถึงการเกษียณอายุด้วย หากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบพ้นจากราชการระหว่างการผ่อนชำระ ข้อตกลงเรื่องการผ่อนชำระเป็นอันยุติ ให้งานของรัฐบาลเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชำระเงินที่ค้างชำระอยู่ทั้งหมดทันที การขอผ่อนชำระต้องขอผ่อนเต็มจำนวนที่ต้องรับผิดชอบรวมทั้งดอกเบี้ย ค่าฤชาธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี หากกรณีเหตุที่เกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ไม่สามารถขอผ่อนชำระได้ เมื่อส่วนราชการได้มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว หากไม่ชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันที่ผิดนัด โดยให้ถือจำนวนเงินที่ผ่อนชำระในแต่ละเดือนเป็นการชำระดอกเบี้ยรายเดือนที่เกิดขึ้นก่อน ส่วนที่เหลือให้ถือเป็นการผ่อนชำระเงินต้นที่ค้างอยู่ ยกเว้น หากเจ้าหน้าที่ผ่อนชำระครบถ้วนภายใน 1 ปี ไม่คิดดอกเบี้ย³⁴

ในส่วนของหน่วยงานของรัฐบาล ที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบสำหรับหน่วยงานของรัฐนั้น

ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงหน่วยงานของรัฐบาล ที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติไว้ในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.6/ว 2092 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการ

³⁴ สำนักความรับผิดชอบแพ่งร่วมกับสำนักงานคลังเขต 7. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 11. หน้า 57.

ส่วนท้องถิ่น³⁵ แต่ต่อมาได้มีการยกเลิกหนังสือฉบับดังกล่าว ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0804.4/ว 6086 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2563 เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหลักการสำคัญในการผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดเปลี่ยนแปลงไป โดยให้ถือปฏิบัติตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ และหากหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแห่งใดไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทย³⁶

ในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ก็ได้มีการตราข้อบังคับหรือกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งจะสอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ได้มีการตราข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2545 ซึ่งมีหลักการสำคัญในการผ่อนชำระหนี้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดสอดคล้องกับระเบียบดังกล่าว

ในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่าจากบทบัญญัติมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วจะพบว่า บทบัญญัติมาตรา 13 นี้ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้ โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย ซึ่งมาตรา 13 เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว โดยมีพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายแม่บท (model law) ที่ให้อำนาจในการออกระเบียบดังกล่าว ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเป็นกฎหมายแม่บทของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งการออกระเบียบนั้นจะต้องคำนึงถึงลำดับศักดิ์ของกฎหมาย โดยแนวคิดเกี่ยวกับลำดับศักดิ์ของกฎหมายนั้น เป็นแนวคิดที่สอดคล้อง กับหลักนิติรัฐ (État de droit) ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย หมายถึง กฎหมายมีลำดับศักดิ์ โดยกฎหมาย ที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่ามิได้ซึ่งทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (théorie de la hiérarchie des normes en droit) มีผลทางกฎหมาย ดังนี้

³⁵ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.6/ว 2092 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

³⁶ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0804.4/ว 6086 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2563 เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

1) กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ของกฎหมายต่ำกว่าจะตราขึ้นได้โดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า หรือตามที่กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าให้อำนาจไว้

2) กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าซึ่งตราโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่านั้น จะตราขึ้นโดยให้มีเนื้อหาเกินกว่าขอบเขตอำนาจที่กฎหมายซึ่งมีลำดับศักดิ์สูงกว่าให้ไว้หาได้ไม่

3) หากเนื้อหาของกฎหมายมีความขัดหรือแย้งกัน ต้องใช้กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า บังคับ ไม่ว่ากฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่านั้นจะตราออกมาก่อนหรือหลังกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าก็ตาม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่นอกเหนือและเกินกว่าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมีการวางหลักเกณฑ์ที่มีเนื้อหาเกินกว่าขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าบัญญัติไว้ เช่น ตามข้อ 26 กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าประกัน การวางหลักประกัน หนังสือพ่อนชำระ และสัญญาค้าประกัน และตามข้อ 28 การประนีประนอมยอมความไม่ว่าจะเกิดจากขั้นตอนใดต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน เว้นแต่กระทรวงการคลังจะประกาศกำหนดเป็นอย่างอื่น ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการพ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2545 โดยอาศัยอำนาจตามข้อ 28 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์การพ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิด ที่นอกเหนือและเกินกว่าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามข้อ 28 ของระเบียบดังกล่าว อีกทั้ง ประกาศดังกล่าว ได้กำหนดนิยาม ในข้อ 1 “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นกรมและราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

ในเรื่องดังกล่าวผู้เขียนจะได้เสนอแนะแนวทางต่อไปในบทที่ 5 เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มีกรอบการพิจารณาและแนวทางปฏิบัติที่เป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลางขึ้น จึงเห็นสมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการพ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539