

ความรับผิดชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในการปฏิบัติหน้าที่  
โดยประมาท : ศึกษาเปรียบเทียบความรับผิดชอบทางวินัยกับความรับผิดทางละเมิด



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2561

**Liability of Teachers and Education Personnel for Negligence in Performing  
Duties : A Comparative Study of Disciplinary Liability and Tort Liability**

**Mr.Somkit Sawasu**



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Public law  
School of Law  
Sukhothai Thammathirat Open University

2018

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ความรับผิดชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในการปฏิบัติหน้าที่ โดยประมาณ : ศึกษาเปรียบเทียบความรับผิดชอบทางวินัยกับความรับผิดชอบทางละเมิด
ชื่อและนามสกุล	นายสมคิด สวาสุ
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	1. ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์ 2. รองศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ

วิทยานิพนธ์นี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2561

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์)

  
..... กรรมการ  
(ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ)

  
..... ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา  
(รองศาสตราจารย์ ดร.วรางคณา จันทร์ทอง)

**ชื่อวิทยานิพนธ์** ความรับผิดชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในการปฏิบัติหน้าที่  
โดยประมาณ :ศึกษาเปรียบเทียบความรับผิดชอบทางวินัยกับความรับผิดชอบทางละเมิด  
**ผู้วิจัย** นายสมคิด สวาสุร รัศนัฏศึกษา 2564000616 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** (1) ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์  
(2) รองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ **ปีการศึกษา** 2561

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางวินัย และความรับผิดชอบทางละเมิดของข้าราชการ (2) ศึกษาถึงความรับผิดชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาณ โดยศึกษาเปรียบเทียบความรับผิดชอบทางวินัยกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (3) ศึกษากฎหมายประเทศอังกฤษ เยอรมัน และฝรั่งเศสที่เกี่ยวข้องเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กับ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (4) วิเคราะห์ปัญหาความรับผิดชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (5) เสนอแนวทางปรับปรุงข้อกฎหมายเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

งานวิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิจัยเอกสาร จากการศึกษาค้นคว้าตัวบทกฎหมาย จากกฎหมายวินัยข้าราชการ กฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตำรา หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาศาลฎีกาและศาลปกครองไทย และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยพบว่า (1) ความรับผิดชอบทางวินัยและละเมิดของเจ้าหน้าที่มีเจตนารมณ์แตกต่างกัน (2) ความรับผิดชอบทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของไทยใช้หลักการเดียวกันกับวินัยข้าราชการและกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (3) เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศพบว่า หลักความรับผิดชอบทางวินัยและทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ยังมีความแตกต่างบางประการ (4) ความรับผิดชอบทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีกระทำโดยประมาณในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของความประมาทเลินเล่อและผลของการกระทำบางกรณีกลับมีบทลงโทษที่รุนแรงมาก ไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ และ (5) ควรวางหลักการลงโทษทางวินัยให้เหมาะสมกับลักษณะของการกระทำ จึงจะเกิดความเป็นธรรมต่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำนองเดียวกับหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

**คำสำคัญ** ความรับผิดชอบทางวินัย ข้าราชการครู บุคลากรทางการศึกษา ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

**Thesis title:** Liability of Teachers and Education Personnel for Negligence in Performing Duties: A Comparative Study of Disciplinary Liability and Tort Liability

**Researcher:** Mr.Somkit Sawasu; **ID :** 2564000616; **Degree:** Master of Laws;

**Thesis advisors :** (1) Dr.Kamolchai Rattanasakalwong, Professor;

(2) Siriphan Polrob, Associate Professor; **Academic year :** 2018

### Abstract

This research aims to (1) study concepts and theories about the disciplinary liability and tort liability of officials (2) study liability of teachers and education personnel on duty in negligence by comparing disciplinary liability and tort liability of officials (3) study law in England, Germany and France comparing to the Teachers and Education Personnel Act, B.E. 2547 and Tort Liability of Officials Act, B.E. 2539 (4) analysis disciplinary liability of the teachers and education personnel comparing to tort liability of officials, and (5) propose legal guidelines regarding the disciplinary liability of teachers and education personnel appropriately and fairly.

This research is qualitative research by study provisions of the law on disciplinary of officials, law on teachers and education personnel, law on tort liability of officials, textbooks, articles, theses, judgments of the Supreme Court and Supreme Administrative Court of Thailand and other related documents.

The results showed that : (1) objectives of disciplinary liability and tort liability of officials are different; (2) principle on liability of teachers and education personnel is the same as those of disciplinary liability and tort liability of officials; (3) when comparing to those foreign laws, it is found that certain principles on liability are also have some differences; (4) disciplinary liability of teachers and education personnel for negligence in performance of official duties if considering the nature of negligence and the consequences of certain actions to the penalties are more severe so that it is not fair to the wrongdoings; and (5) disciplinary liability of teachers and education personnel for negligence in performance of official duties should be subject to the nature of action similar to those of tort liability of officials so as to be fair to teachers and education personnel.

**Keywords :** Disciplinary liability, teachers, education personnel, tort liability of officials.

## กิตติกรรมประกาศ

การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยจากความอนุเคราะห์ ชี้นะ และให้คำปรึกษาอย่างดียิ่งของท่านศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ ซึ่งให้ความกรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาโดยสละเวลาอันมีค่าให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์

ยชน์ทางวิชาการในการแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์ เป็นอย่างสูง ในฐานะประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ภาณินี กิจพ้อคำ และท่านรองศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ เป็นอย่างสูง ในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งท่านกรุณาให้คำปรึกษา ชี้นะแนวทางในการศึกษาค้นคว้า ตลอดจนตรวจทานแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ อันเป็นส่วนสำคัญในการจัดทำวิทยานิพนธ์ด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างยิ่ง พร้อมทั้งให้คำแนะนำ ตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณ นางสาวสุจิตตรา พุ่มไสว เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ที่ช่วยเหลือติดต่อประสานงานด้วยความเต็มใจตลอดมา

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยหวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาของผู้ที่สนใจศึกษาในเรื่องดังกล่าวบ้างตามสมควร หากมีข้อผิดพลาดและข้อบกพร่องประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับมา ณ โอกาสนี้

นายสมคิด สวาสุ

กุมภาพันธ์ 2561

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา .....	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	10
3. ประเด็นปัญหาการวิจัย .....	10
4. ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาวิจัย .....	10
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	11
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง .....	12
1. แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบวินัยของข้าราชการ .....	12
1.1 แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบวินัย .....	12
1.2 ความรับผิดชอบวินัยตามกฎหมายต่างประเทศ .....	16
1.2.1 ประเทศอังกฤษ .....	16
1.2.2 ประเทศเยอรมัน .....	19
1.2.3 ประเทศฝรั่งเศส .....	22
2. แนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ .....	25
2.1 แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิด .....	25
2.2 หลักความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกฎหมายต่างประเทศ .....	26
2.2.1 กฎหมายประเทศอังกฤษ .....	26
2.2.2 กฎหมายประเทศเยอรมัน .....	35
2.2.3 กฎหมายประเทศฝรั่งเศส .....	44

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 กฎหมายความรับผิดชอบทางวินัยและละเมิดข้าราชการครูของไทย .....	53
1. กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	53
1.1 วินัยและการกำหนดโทษทางวินัย .....	53
1.1.1 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 .....	53
1) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 .....	55
2) ข้อกำหนดเรื่องวินัย .....	56
3) ความหมายของคำว่า วินัย .....	57
4) ความสำคัญของวินัยที่มีต่อการศึกษา.....	59
5) จุดมุ่งหมายของวินัย.....	59
6) ประเภทของวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	60
7) การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา....	67
8) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 สั่ง ณ วันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2559.....	69
1.1.2 หน่วยงานอื่นที่มีข้าราชการครู.....	73
1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.).....	73
2) กรุงเทพมหานคร.....	81
1.1.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา.....	90
1) องค์กรค้ำของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการ และสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.).....	90
2) ครูสภา.....	91
1.2 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการ.....	93
1.2.1 ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ.....	94
1) กรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง.....	94
2) กรณีมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง.....	95



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1.2.2 แนวการลงโทษทางวินัย .....	95
1) หลักการพิจารณาความผิด .....	95
2) หลักการพิจารณาการลงโทษ .....	95
3) องค์ประกอบความผิด มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 .....	97
4) ผลการฝ่าฝืน มาตรา 85 วรรคสอง .....	98
5) ตัวอย่างคดีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา .....	98
6) แนวการลงโทษทางวินัยของสำนักงาน ก.พ. และศาลไทย.....	103
(1) หลักความรับผิดชอบทางวินัยของ ก.พ. ....	103
(2) ศึกษาหลักจากคำพิพากษาของศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุด ของไทย .....	105
1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง .....	115
1.3.1 หลักความได้สัดส่วน .....	116
1.3.2 หลักความเสมอภาค .....	117
1.3.3 การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครอง.....	118
2. กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของไทย .....	118
2.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการ .....	118
2.1.1 ในสมัยที่ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ .....	119
2.1.2 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	130
2.2 สาระสำคัญตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539	132
2.2.1 ความรับผิดของรัฐในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นแก่เอกชน.....	132
2.2.2 กรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานรัฐ.....	138
2.2.3 ลักษณะการกระทำทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.....	140
2.2.4 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติในส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติ.....	143
2.2.5 ตัวอย่างการสอบข้อเท็จจริงตามคู่มือของกรมบัญชีกลาง.....	144

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 การวิเคราะห์เปรียบเทียบความรับผิดชอบทางวินัยและละเมิดของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา กรณีปฏิบัติหน้าที่โดยประมาท .....	147
1. วิเคราะห์เจตนาของกฎหมายระหว่างกฎหมายวินัยข้าราชการ และกฎหมายละเมิดของเจ้าหน้าที่ .....	147
1.1 กฎหมายวินัยข้าราชการ.....	147
1.2 กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.....	150
2. วิเคราะห์หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบกฎหมายวินัยข้าราชการและกฎหมายละเมิด ของเจ้าหน้าที่.....	154
2.1 กฎหมายวินัยข้าราชการ.....	154
2.2 กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.....	161
3. การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบระหว่างกฎหมายวินัยข้าราชการ กับกฎหมายละเมิดของเจ้าหน้าที่.....	172
4. วิเคราะห์ปัญหาความรับผิดชอบตามกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา.....	182
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	193
1. บทสรุป.....	193
2. ข้อเสนอแนะ .....	205
บรรณานุกรม .....	210
ประวัติผู้วิจัย .....	215

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา

ปัจจุบัน ประเทศไทยได้บริหารราชการโดยรัฐมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งแต่ละหน่วยงานนั้นก็จะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการกระทำทางปกครอง ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่จึงเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการสนับสนุนการบริหารราชการให้สำเร็จลุล่วงบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้และเกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลที่ดีได้ต้องมีกลไกหรือเครื่องมือในการควบคุมความประพฤติของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้อยู่ในกรอบวินัยและรักษาวินัยอย่างดีไม่ให้ออกนอกกรอบนอกรอยปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของกฎหมายที่กำหนดไว้ให้เจ้าหน้าที่รัฐพึงกระทำได้ หากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือออกนอกกรอบนอกทางแล้วก็ต้องถูกสอบสวนทางวินัยมีการลงโทษป้องปรามข้าราชการที่กระทำผิดวินัย

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีหน่วยงานราชการ จัดตั้งขึ้น โดยการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 5 ให้มีกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง จำนวน 20 กระทรวง ประกอบด้วย (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (2) กระทรวงกลาโหม (3) กระทรวงการคลัง (4) กระทรวงการต่างประเทศ (5) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (6) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (7) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (8) กระทรวงคมนาคม (9) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (10) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (11) กระทรวงพลังงาน (12) กระทรวงพาณิชย์ (13) กระทรวงมหาดไทย (14) กระทรวงยุติธรรม (15) กระทรวงแรงงาน (16) กระทรวงวัฒนธรรม (17) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (18) กระทรวงศึกษาธิการ (19) กระทรวงสาธารณสุข (20) กระทรวงอุตสาหกรรม และเมื่อพิจารณาจากหน่วยงานราชการทั้ง 20 กระทรวง พบว่าหน่วยงานของรัฐที่มีจำนวนข้าราชการค่อนข้างมาก คือ กระทรวงศึกษาธิการ โดยมีข้าราชการครูเกือบห้าแสนคนทั่วทั้งประเทศและมีคดีเข้าสู่ศาลค่อนข้างมาก<sup>1</sup> ในปี 2558 กระทรวงศึกษาธิการ ถูกฟ้องคดีในศาลจำนวน 8,198 คดี เป็นลำดับ 4 รองจากกระทรวงอื่น ได้แก่ ลำดับ 1 กระทรวงมหาดไทย ลำดับ 2 กระทรวงคมนาคม ลำดับ 3 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สาเหตุอาจจะเนื่องมาจาก มีเจ้าหน้าที่จำนวนมาก และมีภารกิจงานมาก แต่ก่อนอื่นต้องทราบนิยามความหมายของข้าราชการครู และบุคลากร

---

<sup>1</sup> สืบค้นจาก [https://thaipublica.org/wp-content/uploads/2015/03/จำนวนคดี\\_ศาลปกครอง\\_1.jpg](https://thaipublica.org/wp-content/uploads/2015/03/จำนวนคดี_ศาลปกครอง_1.jpg),

ทางการศึกษาก่อนว่าได้จำแนกประเภทข้าราชการไว้อย่างไรบ้าง ที่บังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มีผลใช้บังคับกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังต่อไปนี้<sup>2</sup>

(1) บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่

“ข้าราชการครู” หมายความว่า ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ

“คณาจารย์” หมายความว่า บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและการวิจัยในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐ

“บุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียน การสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา

(2) บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

(3) บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม

(4) บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 สังกัดกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(5) ข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

<sup>2</sup> สมนึก ผดุงจันทน์.(2557).คู่มือผู้บริหารสถานศึกษา (การดำเนินการทางวินัย) .

(6) บุคคลซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 สังกัดส่วนราชการหรือหน่วยงานใดในกระทรวงศึกษาธิการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ใช้อยู่บังคับ ต่อมาได้มีการกำหนดให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นเป็นหน่วยงานการศึกษาหรือเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของเขตพื้นที่การศึกษาให้ถือว่า ผู้นั้นเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และให้มีตำแหน่งตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ตามมาตรา 131 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

ซึ่งข้าราชการครูมีภารกิจงานจำนวนมาก โดยมีภารกิจหลัก คือ งานสอน โดยครูต้องใช้เวลาในการเตรียมการสอนอย่างเต็มที่ วางแผนการสอนค้นคว้าหาวิธีการที่จะสอนศิษย์ในรูปแบบต่าง ๆ และต้องสอนให้ครบตามเวลาที่กำหนด เข้าสอนและเลิกสอนให้ตรงเวลา เป็นต้น นอกเหนือจากงานสอนแล้ว ครูยังมีงานด้านต่าง ๆ อีก เช่น งานธุรการ งานบริหาร งานบริการและงานที่ทำให้สถานศึกษาก้าวหน้า เป็นต้น และครูยังมีภารกิจอื่นที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ งานนักศึกษา เช่น การให้เวลาให้การอบรม แนะนำสั่งสอนศิษย์ เมื่อศิษย์ต้องการคำแนะนำ หรือต้องการความช่วยเหลือ ไม่ว่าในเวลาทำงานหรือนอกเวลาทำงาน เป็นต้น ดังนั้น เมื่อข้าราชการครูมีภารกิจงานที่มากหลายประการเช่นนี้ มีความรับผิดชอบสูง อาจมีโอกาที่จะสับสนเสี่ยงเกิดความผิดพลาดจากการปฏิบัติงาน หรือเกิดความเหนื่อยใจได้ง่าย ทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ ซึ่งอาจจะเกิดจากความประมาทเลินเล่อรู้เท่าไม่ถึงการณ์ โดยไม่ได้ตั้งใจหรือเจตนาให้เกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ อันส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการมากบ้างน้อยบ้าง แต่ที่เลวร้ายไปกว่านั้น กฎหมายที่เป็นกลไกในการควบคุมความประพฤติของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาด้านวินัย ตามกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พบว่า มีปัญหาข้อกฎหมาย มาตรา 85 วรรคสอง ที่วางหลักไว้ว่า “ข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อหรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้รับโทษเป็นไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ” ซึ่งมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายกล่าวคือ ข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ราชการแค่เพียงประมาทเลินเล่อธรรมดา แต่สถานศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายร้ายแรง ตัวเจ้าหน้าที่แค่กระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาเท่านั้นกลับได้รับโทษทางวินัยสูงมาก มีฐานความผิดเป็นวินัย

อย่างร้ายแรง คือ ปลอดออกหรือไล่ออกจากราชการ โดยกฎหมายไม่ได้ให้ความคุ้มครองข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับ คือ งานของทางราชการ มีชิ้นงานส่วนตัว แต่พอเมื่อเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เจ้าหน้าที่ต้องรับโทษทางวินัย โดยการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงอย่างไร ซึ่งพิจารณาเพียงว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานราชการมากน้อยเพียงใดเท่านั้น หากเกิดความเสียหายมาก มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง คือ มีโทษปลอดออกหรือไล่ออกจากราชการตามแต่กรณี แต่หากเกิดความเสียหายน้อย หรือไม่ร้ายแรง ข้าราชการครูมีโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง อาจจะถูกลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน เป็นต้น การวางหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางวินัยไม่ได้พิจารณาถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่ร่วมด้วยว่าตั้งใจหรือไม่ หรือไม่ได้ตั้งใจ อาจจะเกิดจากการกระทำโดยความประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง พิจารณาโทษทางวินัย คำนึงถึงผลเสียหายที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานราชการเท่านั้น ไม่ได้คำนึงรวมถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่ อันเป็นองค์ประกอบภายในของเจ้าหน้าที่ ยิ่งในบางกรณีก็ไม่สามารถควบคุมผลความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ เช่น กรณีรถยนต์ราชการเกิดอุบัติเหตุ เป็นต้น กล่าวคือเมื่อเกิดอุบัติเหตุรถยนต์ราชการอาจได้รับความเสียหายมาก แต่เจ้าหน้าที่อาจจะมีองค์ประกอบภายในแค่กระทำโดยความประมาทเลินเล่อธรรมดาเท่านั้น หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็เกินไปได้ องค์ประกอบภายในการกระทำของเจ้าหน้าที่แตกต่างกัน แต่การวางหลักความรับผิดชอบทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 85 วรรคสอง วางหลักกำหนดโทษทางวินัยอย่างเดียวกัน ไม่ได้แยกพิจารณาว่าเป็นการกระทำโดยความประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือร้ายแรง จึงเห็นว่าไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ และการวางหลักความรับผิดชอบทางวินัยกำหนดโทษวินัยที่ไม่เหมาะสม ควรมีการปรับปรุงหรือพัฒนาการวางหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสม และเป็นธรรมอย่างยิ่ง และยังมีประเด็นของมูลค่าความเสียหายว่ามีมูลค่ามากน้อยจำนวนเท่าใด จึงจะถือว่าเกิดผลเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง หรือไม่ร้ายแรง การวางหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางวินัยไม่ได้กำหนดเอาไว้แน่นอน ชัดเจน จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายประการหนึ่งที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน ที่ต้องหาคำตอบ ศึกษาเพิ่มเติมจากข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานอื่นได้กำหนดมูลค่าความเสียหายไว้หรือไม่ อย่างไร เพื่อนำมาวางหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางวินัย กรณีความรับผิดชอบทางวินัยดังกล่าว มีความแตกต่างจากกฎหมายจากความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง

แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” และตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ซึ่งตามมาตรา 5 ประกอบกับมาตรา 8 พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิเจ้าหน้าที่ที่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่อธรรมดาละเมิดต่อบุคคลภายนอก ยกเว้นกระทำโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่อธรรมดาแล้ว หน่วยงานต้นสังกัดจะเป็นผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้เสียหายเพียงฝ่ายเดียว ไม่มีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้ ส่วนในเรื่องการฟ้องคดีต่อศาล ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีต่อหน่วยงานต้นสังกัดได้อย่างเดียว ห้ามฟ้องคดีต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด ซึ่งถือว่าการวางหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง วางหลักความรับผิดชอบทางละเมิดได้อย่างเหมาะสม และเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่เป็นอย่างมาก โดยคำนึงถึงองค์ประกอบภายในการกระทำของเจ้าหน้าที่ มีการแบ่งแยกความประมาทเลินเล่อออกเป็น 2 ระดับ คือ 1) ประมาทเลินเล่อธรรมดา 2) ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่อธรรมดาละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานต้นสังกัดไม่มีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้ให้ชดใช้ค่าความเสียหาย ซึ่งทางหน่วยงานต้องรับผิดชอบจ่ายชดใช้ให้กับผู้เสียหายหรือผู้ถูกละเมิดนั้นแล้ว และขอยกตัวอย่างประกอบปัญหาทางข้อกฎหมาย ดังต่อไปนี้

ตัวอย่างเช่น กรณีที่ข้าราชการครูได้ขั้บรถยนต์ของทางราชการไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่ในระหว่างข้าราชการครูผู้ขั้บขั้บประมาทเลินเล่อธรรมดาผลออกกันหันหน้าหันหลังกันภายในรถ เป็นเหตุให้เกิดอุบัติเหตุรถยนต์ของทางราชการตกถนนพลิกคว่ำเกิดความเสียหายพังทั้งคัน มูลค่าความเสียหาย จำนวนเงิน 300,000 บาท

#### หลักความรับผิดชอบทางละเมิด

จากกรณีนี้ เมื่อพิจารณาจากหลักความรับผิดชอบทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 8 เมื่อข้าราชการครูกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาแล้ว ข้าราชการครูผู้นั้นไม่ต้องจ่ายเงินชดใช้ หน่วยงานต้นสังกัดไม่มีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากข้าราชการครูผู้นั้นได้ หน่วยงานต้นสังกัดต้องจ่ายค่าเสียหายดังกล่าว

### หลักความรับผิดชอบทางวินัยข้าราชการครู

จากกรณีนี้ เมื่อพิจารณาด้านหลักความรับผิดชอบทางวินัย ข้าราชการครูข้าราชการ โดยความประมาทเลินเล่อธรรมดา แต่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการรถยนต์ของ ทางราชการเสียหายทั้งคัน ซึ่งหลักความรับผิดชอบทางวินัยของข้าราชการครู ไม่ได้จำแนก ความประมาทเอาไว้มันเหมือนหลักความรับผิดชอบทางละเมิดที่ได้แยกระดับความประมาทเอาไว้ เป็น ประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่ ข้าราชการครู โดยความประมาทเลินเล่อ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 จึงมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มีโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ โดยมีโทษขั้นต่ำ คือ ปลดออก

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหลักความรับผิดชอบทั้งสองหลัก มีความแตกต่างกันมาก ไม่สอดคล้องกัน ไม่เป็นธรรมและไม่เหมาะสมต่อเจ้าหน้าที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากมีพฤติการณ์ข้อเท็จจริงเดียวกัน แต่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบแตกต่างกัน มาก หลักความรับผิดชอบทางละเมิด เจ้าหน้าที่ไม่ต้องถูกไล่เบี้ยจากหน่วยงานต้นสังกัดให้ชดใช้ ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิด ไม่ต้องถูกฟ้องร้องเป็นคดีความ แม้จะเกิดความเสียหายแก่ หน่วยงานต้นสังกัด อย่างร้ายแรง แต่ในทางหลักความรับผิดชอบทางวินัย เมื่อเจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการ ครู ข้าราชการครู โดยความประมาทเลินเล่อ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานราชการ อย่างร้ายแรงเจ้าหน้าที่มีความผิด ต้องรับโทษทางวินัย ฐานความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถูกดำเนินการ ทางวินัยมีโทษถึงขั้นปลดออกหรือถูกไล่ออกจากราชการ ซึ่งผลความเสียหายที่เกิดขึ้นของรถยนต์ที่ มีการพลิกคว่ำนั้น มันนอกเหนือจากการที่จะควบคุมได้ ผลความเสียหายและการกระทำไม่มีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน และเป็นกรกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาเท่านั้น ข้าพเจ้าเห็นว่า ไม่สมควรจะมีความผิดทางวินัยถึงขนาดปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ แต่ในด้านความรับผิดชอบ ทางละเมิด กลับไม่ต้องรับผิดชอบอะไรเลย เจ้าหน้าที่ไม่ต้องจ่ายเงิน จึงไม่สอดคล้องกันอย่างมากไม่เป็น ธรรมต่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นอย่างมาก ขาดขวัญและกำลังใจใน การปฏิบัติงานไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการ เกรงว่าจะมีความผิดทางวินัย ปฏิบัติงานไม่เต็มศักยภาพ ประสิทธิภาพประสิทธิผลของทางราชการ ดังนั้น หลักความรับผิดชอบทางวินัยของข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษา ควรพัฒนาและวางหลักความรับผิดชอบทางวินัยใหม่ เพื่อให้เป็นธรรมและ เหมาะสม สอดคล้องกันมีความสัมพันธ์ระหว่างผลและความเสียหาย และการวางหลักความรับผิดชอบ



ทางวินัย กรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อธรรมดาเท่านั้น อาจจะวางโทษทางวินัย มีฐานความรับผิดชอบทางวินัย แต่มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรงเท่านั้น อาจจะรับโทษภาคทัณฑ์ หรือ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน พิจารณาข้อเท็จจริงกำหนดโทษเป็นรายกรณีไปตามความหนักเบา ไม่ควรที่ได้รับโทษฐานมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มีโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ อันเป็นโทษที่สูงมาก รุนแรงมาก ควรที่วางหลักความรับผิดชอบทางวินัยให้เบาลง น่าจะเป็นธรรม และเหมาะสมกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง และเมื่อพิจารณาจาก หลักความรับผิดชอบทางละเมิดในข้อเท็จจริงเดียวกัน ครูข้าราชการโดยประมาทเลินเล่อ ธรรมดา แม้จะเกิดความเสียหายแก่ทางราชการเช่นใด จะร้ายแรง หรือไม่ร้ายแรงก็ตาม หน่วยงานต้นสังกัด ไม่มีสิทธิไล่เบียดเอากับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ได้ เจ้าหน้าที่ไม่ต้องชดใช้ ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งหลักความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ได้คำนึงถึงผลความเสียหายที่เกิดขึ้นกับ ทางราชการ คุณต้องประกอบภายในของเจ้าหน้าที่ว่ากระทำอย่างไร หากประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานต้นสังกัด ไม่มีสิทธิไล่เบียดเอากับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ในการปฏิบัติหน้าที่ ยกเว้น กรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานต้นสังกัดมีสิทธิไล่เบียดเอากับเจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งองค์ประกอบภายในนั้น<sup>3</sup> คือ “สิ่งที่กฎหมายกำหนดไว้เกี่ยวกับจิตใจ ของผู้กระทำ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่สามารถมองเห็นได้หรือสัมผัสได้เพราะเป็นสิ่งที่อยู่ในใจของผู้กระทำ ทั้งนี้ องค์ประกอบภายในจะมีอยู่ 3 ส่วน คือ เจตนา ประมาท มูลเหตุซุกใจ” โดยประมาทเป็น องค์ประกอบภายในอยู่ในจิตใจของผู้กระทำ จึงเป็นสิ่งที่ควบคุมได้อยู่ที่จิตใจของตัวเองว่า คิดอย่างไร จึงทำอย่างนั้น มีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน แต่ผลความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังกรณีศึกษา ผลความเสียหายของรถยนต์ของทางราชการที่ได้ตกถนนและพลิกคว่ำจนรถพังเสียหายทั้งคันเป็น สิ่งที่อยู่ภายนอกการควบคุมไม่สามารถกำหนดได้ว่าจะให้เกิดอย่างไร รถจะพังเสียหายมากน้อย เพียงใดได้ โดยหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลเป็นหลักที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในกฎหมายลักษณะละเมิด เนื่องจากเป็นหลักที่นำมาพิจารณาการกระทำของผู้กระทำละเมิดว่า การกระทำของผู้กระทำละเมิดเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายหรือไม่ อันเป็นหลักที่นำมา ซึ่งความรับผิดชอบของผู้กระทำละเมิด แต่การปรับใช้ในประเทศไทย ปัจจุบัน ได้มีการปรับใช้หลัก ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลในกฎหมายลักษณะละเมิดเช่นเดียวกับกฎหมายอาญา แต่กฎหมายอาญากับกฎหมายแพ่งมีเจตนารมณ์ของกฎหมายแตกต่างกัน คือ กฎหมายอาญามีเจตนารมณ์จะลงโทษบุคคลผู้กระทำผิดให้เข็ดหลาบไม่กระทำซ้ำอีก ส่วนกฎหมายแพ่งนั้น

<sup>3</sup> หยุด แสงอุทัย กฎหมายอาญา ภาค 2 -3 พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544, หน้า 3.

เป็นเรื่องการชดใช้ค่าเสียหาย หรือแก้ไขให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมมากที่สุด ส่วนในเรื่องหลักความรับผิดชอบทางวินัยไม่ได้นำหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลมาใช้ จึงไม่สอดคล้องกัน ดังตัวอย่างกรณีศึกษา เช่น ครูขับรถยนต์ราชการโดยความประมาทเดินเลี้ยวธรรมดา ก่อให้เกิดความเสียหายกับรถยนต์ราชการของสถานศึกษาเสียหายทั้งคัน คิดเป็นมูลค่าความเสียหายมาก ดังนั้น กรณีนี้จึงไม่มีความสัมพันธ์กันระหว่างการกระทำและผลความเสียหายที่เกิดขึ้น ไม่สอดคล้องกันอย่างสิ้นเชิง เจ้าหน้าที่กระทำโดยประมาทเดินเลี้ยวธรรมดา ผลเสียหายแก่หน่วยงานราชการอย่างร้ายแรง กฎหมายวางหลักความรับผิดชอบทางวินัย เอาโทษทางวินัยกับข้าราชการครูฐานความผิดมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถูกลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ โดยลงโทษขั้นต่ำไม่ต่ำกว่าปลดออกจากราชการ ก็ยังถือว่ามีโทษทางวินัยที่สูง หลักความรับผิดชอบทางวินัยปัจจุบันจึงเป็นหลักที่ไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการครู หรือนุเคราะห์ทางการศึกษาเป็นอย่างยิ่งไม่เหมาะสม โทษรุนแรงมากเกินไป ควรวางหลักความรับผิดชอบทางวินัยใหม่ให้มีโทษเบาลง เหมาะสม ควรนำหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลมาใช้เช่นเดียวกับกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา และกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิด และเพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ สามารถนำไปพัฒนาหรือวางหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางวินัยได้ มีประสิทธิภาพเกิดความเป็นธรรมและเหมาะสมต่อเจ้าหน้าที่ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ข้าพเจ้าจึงศึกษากฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ อังกฤษ เยอรมัน และฝรั่งเศส ที่เกี่ยวข้องเปรียบเทียบกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กับ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 : กรณีศึกษาเปรียบเทียบความรับผิดชอบทางวินัยกับความรับผิดชอบละเมิด

อย่างไรก็ตาม หลักความรับผิดชอบทางวินัย ตามกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 85 วรรคสอง ที่วางหลักไว้ว่า “ข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเดินเลี้ยวหรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มีโทษทางวินัยปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ” ยังมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ ผลความเสียหายที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานราชการว่ามีความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงอย่างไรนั้น กฎหมายไม่ได้วางหลักเอาไว้ชัดเจนว่าต้องมีมูลค่าความเสียหายอย่างน้อยเพียงใดจึงจะถือว่าร้ายแรง หรือไม่ร้ายแรง จึงเป็นประเด็นปัญหาการพิจารณากำหนดโทษทางวินัยเช่นเดียวกัน และขอยกตัวอย่างกรณีศึกษา ดังต่อไปนี้

ตัวอย่างกรณีศึกษา เช่น กรณีสถานศึกษาแห่งหนึ่งประเภทขนาดใหญ่ มีนักเรียนจำนวนหลายพันคนได้รับงบประมาณปีละ 100 ล้านบาท เมื่อข้าราชการครูได้ขั้บรยณต์ราชการเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยความประมาทเลินเล่อเกิดอุบัติเหตุรถยนต์ชนต้นไม้พลิกคว่ำได้รับความเสียหาย คิดเป็นมูลค่าความเสียหาย จำนวนเงิน 300,000 บาท เมื่อคิดเปรียบเทียบความเสียหายต่องบประมาณที่สถานศึกษาได้รับทั้งปี คิดเป็นร้อยละ 0.3 เมื่อดูค่าตัวเลขจึงมีค่าน้อยมาก ในกรณีนี้ถือว่าเกิดความเสียหายแก่ทางราชการร้ายแรงหรือไม่ แต่ในกรณีสถานศึกษาประเภทขนาดเล็ก มีนักเรียนจำนวนน้อย ทั้งปีได้รับงบประมาณเพียงจำนวนเงิน 400,000 บาท แต่ข้าราชการครูได้ขั้บรยณต์ราชการเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยความประมาทเลินเล่อเกิดอุบัติเหตุรถยนต์ชนต้นไม้พลิกคว่ำได้รับความเสียหาย คิดเป็นมูลค่าความเสียหาย จำนวนเงิน 300,000 บาท เช่นเดียวกัน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบมูลค่าความเสียหายกับงบประมาณที่สถานศึกษาได้รับนั้น เกือบเท่ากันเกือบร้อยเปอร์เซ็นต์ ซึ่งในกรณีนี้ ถือว่าเป็นความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงหรือไม่ เป็นต้น ค่าความเสียหาย จำเป็นที่ต้องตราความเป็นทรัพย์สินเงินทองเสมอไปหรือไม่ หากเกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียง ความน่าเชื่อถือ หรืออื่น ๆ จะถือว่าเกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่ การวางหลักความรับผิดชอบทางวินัยไม่ชัดเจน จึงมีผลในการตีความ และการพิจารณากำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงเป็นประเด็นปัญหาทางข้อกฎหมายอีกประเด็นหนึ่ง ที่ควรศึกษาค้นคว้า เพื่อให้ได้การวางหลักที่เหมาะสม จะทำให้เจ้าหน้าที่กล้าปฏิบัติงานกล้าตัดสินใจในการดำเนินงานต่าง ๆ และเกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เกิดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เต็มศักยภาพ แต่กฎหมายความรับผิดชอบทางวินัยของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เกิดปัญหาข้อกฎหมาย ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไม่กล้าตัดสินใจในการปฏิบัติงาน เพราะเกรงว่าจะมีความผิดทางวินัย ขาดขวัญและกำลังใจในการดำเนินงาน การปฏิบัติหน้าที่จึงขาดประสิทธิภาพ ไม่เต็มศักยภาพเท่าที่ควร

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งศึกษาค้นคว้าวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดและหลักการของพระราชบัญญัติทั้งสอง โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ประกอบด้วยกฎหมายประเทศอังกฤษ เยอรมัน และฝรั่งเศส เนื่องจากประเทศเหล่านี้ ประเทศไทยได้นำหลักกฎหมายของประเทศนั้น ๆ มาเป็นแนวทางในการร่างกฎหมายในเรื่องนี้ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดีข้อเสีย ความแตกต่างเพื่อนำมาใช้พัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายไทย คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ให้เหมาะสม เป็นธรรม

ทั้งสองฝ่ายทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และใช้เป็นหลักปฏิบัติต่อไปอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กล่าวที่จะดำเนินการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เต็มศักยภาพ เกิดผลดีแก่วงการราชการต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบวินัย และความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.2 เพื่อศึกษาถึงความรับผิดชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาณ โดยศึกษาเปรียบเทียบความรับผิดชอบวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูกับความรับผิดชอบละเมิดตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

2.3 เพื่อศึกษากฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ อังกฤษ เยอรมัน และฝรั่งเศส เปรียบเทียบกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.4 ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

2.5 เพื่อเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

## 3. ประเด็นปัญหาการวิจัย

หลักความรับผิดชอบวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาณที่เหมาะสม และเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่จะมีแนวทางการวางหลักกฎหมายอย่างไร

## 4. ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร จากการศึกษาค้นคว้าตัวบทกฎหมายจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศ ตำรา หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ รวมทั้งคำพิพากษาของศาลฎีกา และศาลปกครองไทย และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

## 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทราบแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางวินัย และความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

5.2 ทราบถึงความรับผิดชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาท โดยศึกษาเปรียบเทียบความรับผิดชอบทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูกับความรับผิดชอบทางละเมิดตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

5.3 ทราบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ อังกฤษ เยอรมัน และฝรั่งเศส) เปรียบเทียบกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

5.4 ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางวินัยกับความรับผิดชอบทางละเมิดของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

5.5 สามารถเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม



## บทที่ 2

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางวินัยของข้าราชการ

##### 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางวินัย

ความรับผิดทางวินัย เมื่อข้าราชการได้กระทำการซึ่งกฎหมายกำหนดว่าเป็นความรับผิดวินัยและจะกำหนดบทลงโทษทางวินัยไว้ ซึ่งความรับผิดทางวินัยถือว่าเป็นโทษทางปกครอง โดยหลัก “โทษ” ตามกฎหมายต่างๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อคงความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายได้รับการเคารพและปฏิบัติตาม หากมีการฝ่าฝืนกฎหมายย่อมมีบทลงโทษ โทษนั้นอาจมีได้หลายลักษณะ หลายประเภท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ เช่น โทษทางแพ่ง โทษทางอาญา และโทษทางปกครอง เป็นต้น ซึ่งโทษทุกประเภทมุ่งลงโทษบุคคลที่ไม่เคารพหรือฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ตนมีต่อผู้อื่น แต่ธรรมชาติหรือสถานะของโทษแต่ละประเภทย่อมแตกต่างกัน เช่น โทษทางแพ่งมุ่งที่จะกำหนดมาตรการเพื่อตอบสนองบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือไม่ชำระหนี้ที่ตนมีต่อบุคคลอื่น ขณะเดียวกันก็ให้มีการชดเชยให้บุคคลที่เสียหายจากการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือไม่ได้รับชำระหนี้ที่มีอยู่โทษทางแพ่งจึงมักจะถูกกำหนดในลักษณะของการให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่อีกฝ่ายหนึ่ง ส่วนโทษทางอาญานั้น มุ่งที่จะลงโทษบุคคลที่ไม่เคารพต่อกฎกติกาของการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคมและให้บุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมายนั้น ได้ถูกลงโทษโดยวัตถุประสงค์ของการลงโทษนั้นมีหลายอย่าง อาจเพื่อเป็นการแก้แค้นให้กับสังคม หรือเพื่อเป็นการข่มขู่หรือเพื่อคุ้มครองสังคมให้พ้นจากภัยอันตรายในระหว่างที่ผู้ถูกลงโทษถูกตัดขาดจากสังคม

หรือเพื่อให้บุคคลที่กระทำความผิดได้สำนึกและปรับปรุงตัว<sup>4</sup> ส่วนโทษทางปกครองนั้นมีลักษณะคล้ายกับโทษทางอาญาเพราะโทษทางปกครองถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้มีการเคารพและปฏิบัติเพียงแต่ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายฝ่ายปกครองจะมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งลงโทษผู้ฝ่าฝืนเองโดยไม่ต้องนำคดีไปสู่ศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งการ

ซึ่งระบบกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองนั้น จะต้องเคารพหรืออยู่ภายใต้หลักกฎหมายที่มาจากมาตรา 8 ของปฎิญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมือง กฎหมายฝรั่งเศสโดยเฉพะอย่างยิ่ง หลักกฎหมายที่มีความเป็นสากล ประกอบด้วย

- 1) หลักที่ว่าการกระทำใดจะเป็นความผิดและมีโทษต้องมีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น
- 2) หลักความได้สัดส่วนของการลงโทษ
- 3) หลักการต้องเคารพต่อสิทธิในการปกป้องตน
- 4) หลักความไม่มีผลย้อนหลังของกฎหมายที่กำหนดโทษ

จากหลักที่สำคัญทั้งสี่หลักนั้น ขออธิบายสรุปพอสังเขปได้ดังต่อไปนี้

- 1) หลักที่ว่าการกระทำใดจะเป็นความผิดและมีโทษต้องมีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

หลักที่ว่าการกระทำใดจะเป็นความผิดและมีโทษต้องมีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น กล่าวคือ หากมีกฎหมายใหม่ออกมาในขณะที่ความผิดได้ถูกกระทำลงแล้วและกฎหมายใหม่นั้นกำหนดบทลงโทษสำหรับการกระทำความผิดในลักษณะเดียวกันนี้เบาว่ากฎหมายเดิม จะต้องนำบทลงโทษตามกฎหมายใหม่มาใช้ ซึ่งแนวคิดหรือเหตุผลที่เป็นฐานของการนำกฎหมายใหม่ที่กำหนดโทษเบาว่าหรือยกเลิกโทษนั้นมาใช้แทนกฎหมายเดิม โดยมาจากหลักคิดสำคัญหลักหนึ่งในเรื่องการลงโทษ คือ หลักความจำเป็นในการลงโทษ เพราะถ้าหากศาลสามารถลงโทษบุคคลตามบทกำหนดโทษในกฎหมายเก่า ในขณะที่บทลงโทษนั้นถูกยกเลิกหรือถูกกำหนดให้เบาลงโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่ากับศาลตัดสินลงโทษทั้ง ๆ ที่บทลงโทษดังกล่าวไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป

- 2) หลักความได้สัดส่วนของการลงโทษ

หลักความได้สัดส่วนของการลงโทษ หรืออาจจะเรียกว่า หลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งหลักนี้ เป็นหลักกฎหมายที่มีความสำคัญในการตรวจสอบการกระทำทั้งหลายของรัฐ โดยมีผลต่อความสมบูรณ์ หรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น ๆ นอกจากนั้นยังเป็นหลักในทางเนื้อหาที่ห้ามมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ รวมทั้งยังเป็นหลักที่มีความสำคัญ

<sup>4</sup> เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์ (2542) คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 574.

สำหรับคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอีกด้วย ทั้งนี้ หลักความได้สัดส่วนของการลงโทษ มีหลักที่เป็นสาระสำคัญอยู่ 3 หลัก กล่าวคือ (1) หลักความเหมาะสม (2) หลักความจำเป็น และ (3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

- (1) หลักความเหมาะสม หมายถึง มาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้
- (2) หลักความจำเป็น หมายถึง มาตรการหรือวิธีการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดได้และเป็นมาตรการหรือวิธีการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด
- (3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ หมายถึง มาตรการอันหนึ่งอันใดแต่ต้องไม่ได้อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกกระทบกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าว จะต้องอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน แต่หากกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลมากแต่ประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากผลกระทบสิทธิดังกล่าวมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น กรณีนี้ย่อมถือว่าไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

### 3) หลักการต้องเคารพต่อสิทธิในการปกป้องตน

หลักการต้องเคารพต่อสิทธิในการปกป้องตนเป็นหลักของสิทธิขั้นพื้นฐาน การปกป้องในชีวิตร่างกายต่อการกระทำที่อันตรายที่คุกคามต่อแนวคิดของศักดิ์ศรีของร่างกาย มนุษย์ รัฐบัญญัติฉบับแรกลงวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ.1994 ให้ความสำคัญทางกฎหมายแก่ปัญหาดังกล่าว รัฐบัญญัติดังกล่าวได้เพิ่มเติมในหมวดแรกของประมวลกฎหมายแพ่งซึ่งมีชื่อว่า "การเคารพต่อร่างกายมนุษย์" มาตรา 16 บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งได้วางหลักการไว้ และมาตราต่างๆที่ตามมาประกอบไปด้วยผลของหลักการทางปฏิบัติ ทุกบทบัญญัติเป็นเรื่องของความสงบเรียบร้อยของสังคม มาตรา 16 บัญญัติว่า "กฎหมายให้หลักประกันความเป็นเอกของร่างกายของบุคคลและห้ามการกระทำร้ายต่อศักดิ์ศรีของร่างกายของบุคคลและให้ประกันแก่การเคารพของมนุษย์ตั้งแต่การเริ่มต้นของชีวิต"

### 4) หลักความไม่มีผลย้อนหลังของกฎหมายที่กำหนดโทษ

หลักความไม่มีผลย้อนหลังของกฎหมายที่กำหนดโทษ เป็นการเรียกร้องไม่ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะกรณีย้อนหลังไปเป็นโทษต่อเหตุการณ์ที่ได้สิ้นสุดลงแล้ว การมีผลย้อนหลังของกฎหมายแบ่งออกได้ 2 กรณี คือ กรณีแรก



คือ การมีผลย้อนหลังโดยแท้ของกฎหมาย หรือเรียกว่าการมีผลย้อนหลังในผลของกฎหมาย ได้แก่ กรณีที่ข้อเท็จจริงอันใดอันหนึ่งได้ผ่านพ้นไปแล้วและกฎหมายได้บัญญัติให้มีผลกับข้อเท็จจริงที่ได้สิ้นสุดแล้ว เช่น การเพิ่มอัตราเบี้ยบำนาญโดยให้มีผลย้อนหลังโดยแท้ซึ่งผู้บำนาญย่อมมีสิทธิได้รับบำนาญเพิ่มขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านพ้นไปแล้วตามที่กฎหมายนั้นให้มีผลย้อนหลังไปถึง ส่วนกรณีที่สอง คือ การมีผลย้อนหลังมิใช่โดยแท้ หมายถึงกรณีที่กฎหมายได้เชื่อมโยงกับข้อเท็จจริงที่ได้เริ่มเกิดขึ้นแล้วในอดีตแต่ข้อเท็จจริงนั้นยังมีได้สิ้นสุดลงในขณะที่กฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้ และกฎหมายได้กำหนดให้มีผลสำหรับข้อเท็จจริงนั้นในอนาคต เช่น กรณีของการเพิ่มอัตราเบี้ยบำนาญสำหรับผู้มีสิทธิได้รับบำนาญโดยให้มีผลย้อนหลังมิใช่โดยแท้ในกรณีนี้ จะให้มีผลนับจากวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับไปในอนาคต

จากการศึกษาค้นคว้ายังพบอีกว่า ยังมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้อง คือ แนวคิดเกี่ยวกับการรักษาวินัย

แนวคิดหลักเกี่ยวกับการรักษาวินัย ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า “KEY CONCEPT” หมายถึง หลักที่คิดขึ้น เกี่ยวกับการรักษาวินัย แนวคิดเหล่านี้ ท่าน ประวิณ ฉนกร ได้สรุปแนวคิดหลักเกี่ยวกับการรักษาวินัยไว้ในเอกสารประกอบการสอนชุดการบริหารงานบุคลากรในโรงเรียนของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ได้เขียนไว้ว่า<sup>5</sup>

- (1) วินัยจะช่วยเพิ่มพลังให้คนทำงานดีมีประสิทธิภาพและได้ผลงานมากขึ้น
- (2) ผู้บริหารหรือหัวหน้างานมีหน้าที่ต้องส่งเสริมและดูแลระมัดระวังให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย
- (3) วิธีส่งเสริมและดูแลระมัดระวังให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยเป็นศาสตร์ที่มีองค์แห่งความรู้ หลักการ ทฤษฎีและศิลปะพอที่จะใช้สำหรับการศึกษาอบรมของผู้สนใจที่จะเป็นผู้บริหาร

ซึ่งหลักกฎหมายที่ได้ศึกษาข้างต้นนี้ เป็นหลักกฎหมายที่มีความเป็นสากลและมีลักษณะเป็นหลักการพื้นฐานในทางอาญา ตามหลักกฎหมายที่กำหนดไว้ในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมืองมีความเป็นสากลนั้น เพราะหลักกฎหมายเหล่านี้เป็นเครื่องมือที่จะใช้สำหรับการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและต่อไปนี้นำเสนอหลักความรับผิดชอบ

<sup>5</sup> ประวิณ ฉนกร (2537) “ปรัชญาเกี่ยวกับวินัย” ในเอกสารประกอบการสอนชุดวิชาการบริหารบุคลากรในโรงเรียน หน่วยที่ 10 สาขาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, หน้า 38.

ทางวินัยของต่างประเทศ จำนวน 3 ประเทศ คือ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ และประเทศเยอรมันว่าได้มีการวางหลักความรับผิดชอบทางวินัยต่อข้าราชการไว้อย่างไรบ้าง ดังต่อไปนี้

## 1.2 ความรับผิดชอบทางวินัยตามกฎหมายต่างประเทศ

### 1.2.1 ประเทศอังกฤษ

ในการดำเนินการทางวินัยต้องนำแนวคิด หลักการและปรัชญาของหลักกฎหมายปกครองมาใช้เป็นหลักในการปฏิบัติงานด้วย เพื่อควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองของผู้บังคับบัญชา มิให้ใช้อำนาจจนเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยได้หลักดังต่อไปนี้

#### 1) หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice)<sup>6</sup>

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเป็นหลักวิธีพิจารณาที่มาจากคำพิพากษาของศาล ซึ่งในระยะแรกหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ มีผลบังคับต่อคำวินิจฉัยขององค์การตุลาการ ต่อมาได้นำไปบังคับใช้กับองค์กรอื่น ๆ ที่มีอำนาจวินิจฉัยกระทบต่อสิทธิของประชาชน และในปัจจุบันได้ขยายขอบเขตมาเป็นหลักที่ใช้ควบคุมคำวินิจฉัยขององค์กรที่ไม่ใช่องค์กรตุลาการ

จากแนวคิดของกฎหมายธรรมชาติได้มีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายจารีตประเพณีนักกฎหมายอังกฤษได้รับอิทธิพลของแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติมาจากพระซึ่งมีแนวความคิดว่าในสังคมมีกฎเกณฑ์ที่ถูกหรือผิดที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและสถานที่โดยกฎเกณฑ์ดังกล่าว ต้องมีเหตุผลนักกฎหมายอังกฤษเห็นว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นบ่อเกิดแห่งกฎหมายประการหนึ่งในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาศาลชั้นต้น ศาลสูงของอังกฤษได้สร้างหลักกฎหมายวิธีพิจารณาที่ถูกต้อง และยุติธรรมขึ้นจากแนวความคิดของนักกฎหมายตามธรรมชาติ เรียกว่า หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติประกอบด้วยหลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ หลักการรับฟัง

<sup>6</sup> สุรพันธ์ อธิษฐาน (2537) การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยไม่เป็นกรรมในขั้นตอนก่อนการวินิจฉัยสั่งการ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพมหานคร,

ข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิและหลักการต้องให้เหตุผลของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ ซึ่งศาลอังกฤษอาศัยหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ เป็นเครื่องมือในการควบคุม การกระทำของฝ่ายปกครองไม่เพียงในเรื่องดุลพินิจเท่านั้น แต่รวมทั้งวิธีพิจารณาด้วย โดยยึดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเป็นหลักที่มีผลบังคับให้เจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงเสมอและเจ้าหน้าที่จะต้องกระทำภายในขอบเขตอำนาจของตน การกระทำของเจ้าหน้าที่ปกครองที่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนเองวินิจฉัย และการไม่รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ถูกระทบสิทธิ ศาลจะถือว่าเป็นการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

## 2) หลักการต้องใช้เหตุผล<sup>7</sup>

แนวความคิดเรื่อง “กฎหมายธรรมชาติ” จะประกอบด้วยเหตุผล ซึ่งมีอยู่แล้วในธรรมชาติ จอห์น ล็อก นักปรัชญาชาวอังกฤษได้กล่าวไว้ว่า “รัฐทั้งหลายโดยธรรมชาติย่อมมีกฎแห่งธรรมชาติปกครองอยู่ ซึ่งผูกพันบุคคลทุกคนด้วยเหตุและผล อันได้แก่กฎหมายที่ทำให้มนุษย์มีความเท่าเทียมกันและมีอิสรภาพจะไม่มีใครได้รับอันตรายแก่ชีวิตแก่เสรีภาพ หรือแก่ทรัพย์สินจากบุคคลอื่น” ซึ่งนับแต่บัดนั้นเป็นต้นมาทฤษฎีกฎหมายธรรมชาตินี้จึงมีส่วนสำคัญในการก่อตั้งหลักแห่งสิทธิและเสรีภาพ ก่อให้เกิดการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบการปกครองด้วยเหตุผลและความถูกต้องชอบธรรม ตรงตามหลักของทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ เหตุผลจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการพิจารณาและวินิจฉัยความผิดทางวินัย และเป็นสิ่งที่มีความสมบูรณ์อยู่ในตัวเอง สิ่งใดที่มีเหตุผลย่อมเป็นสิ่งที่บุคคลทั่วไปยอมรับซึ่งเหตุผลที่ดีจะต้องประกอบด้วย หลักเกณฑ์ 4 ประการ ดังนี้ (1) เหตุผลที่ให้ต้องแจ่มแจ้ง ไม่เคลือบคลุม (2) เหตุผลที่ให้ต้องใช้ภาษาที่ถูกต้อง (3) เหตุผลที่ให้ต้องไม่ขัดกับสามัญสำนึก (4) เหตุผลต้องสอดคล้องต้องกัน

<sup>7</sup> สุรพันธ์ อริญนารอด (2537) การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยไม่เป็นธรรมในขั้นตอนก่อนการวินิจฉัยสั่งการ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพมหานคร, 129-132

### 3) หลักการวินัย

ในการวินัยมิใช่เพียงการพิเคราะห์หาเหตุผลหรือวินัยเหตุผลในทางข้อเท็จจริงเท่านั้น จะต้องประกอบด้วยหลักกฎหมาย ความคิดเห็นและแนวความคิดที่ชัดเจนด้วย โดยคณะกรรมการสอบสวนจะต้องให้เหตุผลในการวินัยอย่างกระจ่างแจ้งและรัดกุม ดังนั้น การวินัยของคณะกรรมการสอบสวนจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานทั้งสองฝ่ายว่าควรเชื่อหรือไม่ด้วยเหตุผลอะไร และหลักกฎหมายที่คณะกรรมการสอบสวนยกขึ้นปรับในการวินัยคณะกรรมการสอบสวนเห็นสมควรเป็นประการใด และเพราะเหตุผลใด การรักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชานั้น ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องส่งเสริมและดูแลระมัดระวังให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย ซึ่งมีหลักทางพฤติกรรมศาสตร์มาปรับใช้เป็นวิธีการในการรักษาวินัยได้ด้วย เช่น

แมกเกรเกอร์ ได้แสดงทรรศนะเกี่ยวกับความรู้สึของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อลักษณะของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไว้ในทฤษฎีที่เขาเรียกว่า “ทฤษฎี X” และ “ทฤษฎี Y” แนวความคิดนี้มีวิธีการในการทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยได้มีอยู่ 2 ทาง คือ โดยวิธีบังคับและวิธีจูงใจ ซึ่งการรักษาวินัยโดยวิธีบังคับนี้ถือเป็นนัยว่า ความรับผิดชอบในการรักษาวินัยเป็นภาระเฉพาะตัวของแต่ละคนโดยถือปรัชญาว่า “ใครทำดีก็ได้ดี ใครทำชั่วก็ได้ชั่ว” ส่วนของผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ “ให้ดีให้ชั่ว” คงจับผิดผู้ทำผิดมาลงโทษ ให้บำเหน็จความชอบดูแลสั่งการกำกับ ตรวจสอบ และคอยจ้องจับผู้ทำผิดมาลงโทษการรักษาวินัยตามวิธีนี้ มุ่งควบคุมให้คนมีวินัยเป็นรายบุคคลและเป็นวิธีการรักษาแบบนิเสธ คือ มุ่งไปในทางปราบปรามการรักษาวินัยตามวิธีนี้จะกระทำโดยกำหนดข้อปฏิบัติไว้เป็นกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่ง และหนุนหลังด้วยมาตรการลงโทษ หรือเรียกว่า วินัยแบบลงโทษ (Punitive discipline) ส่วนอีกวิธีหนึ่ง คือ การทำให้คนมีวินัยโดยวิธีจูงใจ วิธีการรักษาวินัยแบบนี้เป็นแบบเสริมสร้างและป้องกัน คือ หาทางป้องกันไม่ให้คนทำผิดวินัยและจูงใจให้คนมีวินัยด้วยวิธีการในการส่งเสริม เช่น ทำให้งานน่าสนใจสร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงาน ทำให้คนทำงานด้วยความรับผิดชอบ วิธีการรักษาวินัยแบบนี้ มุ่งสร้างวินัยกลุ่มและเป็นวิธีการรักษาวินัยแบบนิธาน คือ มุ่งไปในทางเสริมสร้าง ซึ่งในทางทฤษฎีถือว่าการรักษาวินัยแบบนิธานจะได้ผลดีกว่าแบบนิเสธ โดยเหตุผลที่ว่า “กันดีกว่าแก้” และการชักจูงใจคนมีวินัย

โดยใจสมัคร ย่อมจะราบรื่นเรียบร้อยได้ผลจริงจังก่และยังยืนกว่าโดยการถูกบังคับให้จำต้องปฏิบัติ ตามวินัย

ส่วน เมกกินสัน (Leen Megginson) ให้ทรรศนะไว้ว่า “พนักงานทุกคน ต้องการที่จะได้รับการกำกับดูแลโดยพอเหมาะพอควร ไม่มากเกินไป แต่ละคนไม่ต้องการที่จะถูก กวดขันวินัยเป็นส่วนบุคคล แต่ก็ต้องการที่จะทำงานในกลุ่มคนที่มิวินัย เพราะว่าการมีวินัยจะเป็น คุณแก่เขา และการไม่มีวินัยจะเป็น โทษแก่เขา ผู้บังคับบัญชาที่ประสบความสำเร็จจะรู้จักหาทาง สายกลางที่จะเดินเพื่อให้ผู้บังคับบัญชารู้้อย่างแน่ชัดว่าสิ่งใดควรทำสิ่งใดไม่ควรทำ”

### 1.2.2 ประเทศเยอรมัน

วินัยและการลงโทษของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ระบบวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วย วินัยของสหพันธ์ ซึ่งมีรายละเอียด<sup>8</sup> ดังต่อไปนี้

#### 1) องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ได้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม แต่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีระบบการร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี<sup>9</sup> โดยการร้องทุกข์ของข้าราชการที่มีความคับข้องใจอันเกิดจาก การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติการใด ๆ ของผู้บังคับบัญชาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น มีก็แต่ เพียงศาลวินัย ซึ่งเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครองที่ทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดวินัยในบางกรณี

#### 2) ขอบอำนาจขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ใช้บังคับสำหรับข้าราชการทุกประเภท ยกเว้น ข้าราชการทหาร

<sup>8</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ (2545) การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์เจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1 ในรายงานการวิจัยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 34-35.

<sup>9</sup> คันทน์ ชัยชนะ (2557) การร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนี (ออนไลน์) สืบค้นจาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1583>, 3 มีนาคม 2557.

ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยวินัยทหารเป็นการเฉพาะ นอกจากนั้น กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ยังใช้บังคับข้าราชการบ้านาญด้วย

### 3) ประเภทความผิด

การกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดทางวินัยไว้สำหรับข้าราชการจำนวน 2 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

#### (1) ข้าราชการทั่วไป

มาตรา 77 แห่งกฎหมายว่าด้วยข้าราชการของสหพันธ์ได้กำหนดว่า ข้าราชการที่กระทำการอันเป็นการละเมิดหน้าที่ที่ผูกพัน ความเป็นข้าราชการถือว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ในส่วนการกระทำที่อยู่ขอบเขตหน้าที่ราชการนั้น จะเป็นความผิดวินัยได้ เฉพาะกรณีที่มีการกระทำนั้น อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเคารพและความน่าเชื่อถือต่อตำแหน่งหน้าที่หรือเกียรติของข้าราชการ โดยหน้าที่ของข้าราชการ อาจแบ่งได้ออกเป็น 9 เรื่อง ดังนี้

(1.1) หน้าที่ทั่วไปของข้าราชการ

(1.2) หน้าที่ในการปฏิบัติตน

(1.3) ข้อจำกัดในการกระทำในนามของทางราชการ

(1.4) หน้าที่ในการรักษาความลับของทางราชการ

(1.5) การทำงานอื่นนอกเหนือจากงานราชการและการประกอบ

อาชีพหลังจากสิ้นสุดความเป็นข้าราชการ

(1.6) ข้อห้ามในการรับสิ่งของต่าง ๆ

(1.7) เวลาทำงาน

(1.8) ที่พัก

(1.9) เครื่องแบบ

#### (2) ข้าราชการบ้านาญ

มาตรา 77 แห่งกฎหมายฉบับเดียวกัน ได้กำหนดลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดวินัยสำหรับข้าราชการบ้านาญไว้ ดังนี้

(2.1) กระทบการอันเป็นการต่อต้านหลักการพื้นฐานของเสรี  
ประชาธิปไตยในความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

(2.2) เข้าไปมีส่วนร่วมในความพยายามที่มีความมุ่งหมาย  
เพื่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำรงอยู่หรือต่อความมั่นคงปลอดภัยของสหพันธรัฐ

(2.3) กระทบการละเมิดหน้าที่ในการรักษาความลับของทาง  
ราชการ ละเมิดข้อห้ามที่ห้ามประกอบอาชีพ หรือละเมิดข้อห้ามที่ห้ามมิให้รับสิ่งของ

#### 4) ประเภทของโทษ

มาตรา 5 ของกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ได้กำหนดโทษทางวินัย  
ไว้สำหรับข้าราชการทั่วไป 5 สถาน และข้าราชการบ้านานู 2 สถาน<sup>10</sup>

โทษทางวินัยสำหรับข้าราชการทั่วไป มีดังนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ปรับ
- (3) ลดเงินเดือน
- (4) ย้ายไปอยู่ในตำแหน่งที่มีสายงานเดียวกัน แต่มีขึ้นเงินเดือนลดลง
- (5) ให้ออกจากราชการ

โทษทางวินัยสำหรับข้าราชการบ้านานู มีดังนี้

- (1) ลดเบี้ยบ้านานู
- (2) ตัดสิทธิในการรับเบี้ยบ้านานู

#### 1.2.3 ประเทศฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการจัดแบ่งข้าราชการ<sup>11</sup>ออกเป็นจำนวน 3 ประเภท  
คือ ข้าราชการของรัฐ ข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้าราชการในโรงพยาบาล

<sup>10</sup> อุคม รัฐอมฤต และคณะ (2545) การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ เจ้าหน้าที่ของรัฐ  
เล่ม 1 ในรายงานการวิจัยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 36

<sup>11</sup> อุคม รัฐอมฤต และคณะ (2545) การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์เจ้าหน้าที่ของรัฐ  
เล่ม 1 ในรายงานการวิจัยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 74

ซึ่งแต่ละประเภทของข้าราชการจะมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลแตกต่างกัน สถานะชั้นสูงของข้าราชการของรัฐจะเป็นผู้ดูแลเรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในโรงพยาบาล ตามกฎหมาย ลงวันที่ 11 มกราคม 1984 คำว่า “ข้าราชการของรัฐ” ครอบคลุมถึง (1) ข้าราชการของราชการส่วนกลาง (2) ข้าราชการของราชการส่วนภูมิภาค (3) ข้าราชการในองค์การมหาชนของรัฐ

องค์ประกอบขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล<sup>12</sup>

สถานะชั้นสูงของข้าราชการของรัฐมีนายกรัฐมนตรี หรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และมีสมาชิกจำนวน 38 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาในจำนวน 38 คน ดังกล่าว 19 คน จะมาจากผู้แทนของผู้บริหารส่วนราชการ และอีก 19 คน มาจากผู้แทนขององค์กรต่าง ๆ ของข้าราชการ สมาชิกทั้ง 38 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งใหม่ได้อีก

อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล

สถานะชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) พิจารณาตัดสินใจในปัญหาทั่วไปเกี่ยวข้องกับข้าราชการของรัฐ หรือได้รับการร้องขอจากนายกรัฐมนตรี หรือ 1 ใน 3 ของสมาชิกสภา
- 2) ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่จะมีผลเปลี่ยนแปลงกฎหมายข้าราชการของรัฐ โดยให้เสนอความเห็นดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี
- 3) ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการ เช่น เรื่องวินัย การเลื่อนตำแหน่ง การไล่ออกจากงาน ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ จะเป็นอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยการรับเรื่องร้องเรียนเป็นผู้พิจารณา โดยกระบวนการพิจารณาจะต้องเป็นกระบวนการที่ให้คู่กรณีโต้แย้งกันได้
- 4) โดยรับฟังรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับสภาพการของระบบข้าราชการภาครัฐ โดยมีสิทธิในการอภิปรายให้ข้อเสนอแนะและส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

<sup>12</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ (2545) การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์เจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1. ในรายงานการวิจัยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 75.



5) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ เช่น แนวทางทั่วไป ในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ การกำหนดและการปฏิบัติเพื่อให้เกิด การพัฒนาวิชาชีพในทุกกรณีที่กล่าวข้างต้น สถานชั้นสูงข้าราชการของรัฐจะมีบทบาทแต่เพียง ในการให้คำปรึกษาเท่านั้น ซึ่งมีบทบาทคล้ายคลึงกับสถานชั้นสูงของข้าราชการทหาร สถานชั้นสูง ของข้าราชการตุลาการ และสถานชั้นสูงของข้าราชการครู

สถานชั้นสูงของข้าราชการแห่งรัฐ แบ่งออกเป็น 2 คณะ คือ คณะทางปกครอง และคณะขององค์กรข้าราชการ ซึ่งทั้งสองส่วนจะประกอบด้วยสมาชิกทั้งสองประเภท ดังที่ได้กล่าว ข้างต้น การประชุมใหญ่ของสภาจะมีอย่างน้อย 1 ครั้งต่อ 3 เดือน โดยการประชุมจะเกิดขึ้นในกรณี ที่มีความแตกต่างระหว่าง 2 คณะ หรือในกรณีที่มีการร้องเรียนขึ้นมายัง สถานชั้นสูง<sup>13</sup>

ซึ่งสถานชั้นสูงของข้าราชการแห่งรัฐ ประกอบด้วย คณะกรรมการ เพื่อ การพัฒนาวิชาชีพและส่งเสริมด้านสังคม คณะกรรมการว่าด้วยสถานะของข้าราชการ คณะกรรมการว่าด้วยการรับเรื่องร้องเรียน และคณะกรรมการกล่าวด้วยสุขภาพพลานามัย และความมั่นคง คณะกรรมการเหล่านี้จะมีสมาชิกที่เป็นตัวแทนฝ่ายผู้บริหารและฝ่ายข้าราชการ จำนวนเท่า ๆ กัน คณะกรรมการอื่น ๆ อาจได้รับการจัดตั้งขึ้นสำหรับพิจารณาปัญหาหนึ่ง โดยเฉพาะ

ประเภทของไทย

โทษทางวินัย แบ่งเป็น 4 กลุ่มด้วยกัน<sup>14</sup>

กลุ่มที่ 1 เป็นโทษที่เบาที่สุด ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งลงโทษ

โดยไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งได้แก่ ตักเตือน คำหิ

<sup>13</sup> ชวิชัย วงศ์คำ (2557) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์) มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์

<sup>14</sup> อุคม รัฐอมฤต และคณะ (2545) การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์เจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1 ในรายงานการวิจัยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 74

กลุ่มที่ 2 ได้แก่การคัดชื่อออกจากทะเบียนการเลื่อนตำแหน่งหรือระดับการเลื่อนชั้นการให้ออกชั่วคราวเป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน การย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น

กลุ่มที่ 3 ประกอบด้วยการลดตำแหน่ง การให้ออกจากราชการชั่วคราว 3 เดือน ถึง 2 ปี

กลุ่มที่ 4 ประกอบด้วยการให้ออกจากราชการและการไล่ออกจากราชการ การดำเนินการทางวินัย<sup>15</sup>

ขั้นตอนและรูปแบบดำเนินการทางวินัยในประเทศฝรั่งเศสถือได้ว่าเป็นต้นแบบสำคัญในการสร้างหลักประกันและความเป็นธรรมในสิทธิและเสรีภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กล่าวเช่นนี้เพราะขั้นตอนและรูปแบบการดำเนินการทางวินัยในประเทศฝรั่งเศสหลายประการต่างมีกฎหมายที่รับรองให้กระบวนการพิจารณาสอบสวนทางวินัยมีหลักประกันที่มีความใกล้เคียงกับกระบวนการวิธีพิจารณาของศาล โดยเฉพาะหลักการให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิโต้แย้งเพื่อปกป้องตนเองจากข้อกล่าวหาต่าง ๆ และหลักการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะทำการลงโทษทางวินัยใด ๆ ซึ่งหลักการที่สำคัญทั้งสองประการนี้ ประเทศไทยได้มีการนำมาประยุกต์และกำหนดเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก

เมื่อได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีความรับผิดชอบทางวินัยกฎหมายต่างประเทศแล้วนั้น และต่อจากนี้ ข้าพเจ้าจึงขอนำเสนอในด้านแนวความคิด และทฤษฎีของความรับผิดชอบในกฎหมายต่างประเทศ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไรบ้าง มีข้อดีข้อเสียประการใดเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

<sup>15</sup> เจตน์ สถาวรศิลปพร (2549) สถาบันข้าราชการกับระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย : ประสพการณ์ของประเทศ สาธารณรัฐฝรั่งเศส วารสารวิชาการศาลปกครอง 6, (พฤษภาคม – สิงหาคม 2549), หน้า 71,81.

## 2. แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

### 2.1 แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

ความรับผิดทางละเมิดพื้นฐานที่เป็นหลักสากลของกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มีองค์ประกอบ 3 ประการ ประกอบด้วย

- 1) ต้องมีการกระทำอันเป็นความผิด (fault) แต่ไม่จำเป็นต้องผิดกฎหมาย ความผิดในความหมายทั่วไป ซึ่งในมาตรา 1383 ขยายคำว่า “fault” มีความหมายกว้างไม่จำกัด เฉพาะการกระทำโดยจงใจ เจตนาเท่านั้น ยังมีความหมายรวมถึงการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ด้วย ตามมาตรา 1382
- 2) แล้วความผิดนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น (damage) ความเสียหาย กว้างไม่จำกัดว่าเสียหายต่ออะไร โดยเกิดความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งแก่ผู้ถูกระทำ
- 3) ต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำผิด และความเสียหายที่เกิดขึ้น (causation) ซึ่งมีความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผล

ส่วนข้อยกเว้นอยู่ในมาตรา 1384 เป็นข้อยกเว้นของมาตรา 1382 และมาตรา 1383 ที่ว่าผู้ที่จะต้องรับผิดฐานละเมิดจะต้องรับผิดไม่เพียงแต่เพื่อความเสียหายที่เขาก่อให้เกิดขึ้น ด้วยการกระทำของตนเองเท่านั้น ความรับผิดฐานละเมิดนั้น แม้เขาไม่ได้ทำเองแต่ถ้าเกิดจากการกระทำละเมิดของบุคคลอื่น แต่เป็นบุคคลที่เขาจะต้องรับผิด เขาจะต้องรับผิดในละเมิดนั้นด้วย หรือเป็นความเสียหายเกิดจากทรัพย์สินของรวมถึงสัตว์ ก็ให้ผู้ที่ครอบครองปกครองดูแลทรัพย์สินนั้น ต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นด้วย

สรุปเชิงแนวคิดทฤษฎีว่าต้ององค์ประกอบครบทั้งสามองค์ประกอบ คือ องค์ประกอบแรกกล่าวคือ มีการกระทำผิด องค์ประกอบที่สอง คือ ความผิดนั้นก่อให้เกิด ความเสียหายต่อผู้อื่น โดยไม่ได้จำกัดว่าเกิดความเสียหายต่ออะไรหรือสิ่งใด และองค์ประกอบ ที่สาม คือ การกระทำและผลเสียหายนั้นต้องมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ ต้องมีการกระทำเช่นนี้ จึงจะเกิดความเสียหายดังกล่าวขึ้น มีความสัมพันธ์สอดคล้องกันสมเหตุสมผลกัน ซึ่งหลักเหล่านี้ ยังมีข้อยกเว้น กรณีที่ไม่ได้เป็นผู้กระทำเองแต่ยังต้องรับผิดชอบในความรับผิดทางละเมิดของ

บุคคลที่อยู่ในความรับผิดชอบ หรือกรณีความเสียหายเกิดจากทรัพย์สินของรวมถึงสัตว์นั้น ผู้ต้องรับผิดชอบจากละเมิด คือ ผู้ครอบครองทรัพย์สิน ผู้ปกครองดูแลสัตว์เหล่านั้น

## 2.2 หลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกฎหมายต่างประเทศ

### 2.2.1 กฎหมายประเทศอังกฤษ

ในระบบกฎหมายอังกฤษไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนออกจากกัน อังกฤษจึงไม่มีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรับแยกออกต่างหากเป็นพิเศษจากกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของเอกชนทั่วไป เนื่องจากรากฐานความคิดซึ่งได้รับอิทธิพลจากนักกฎหมายอังกฤษชื่อ ไคซีย์ ที่เห็นว่าไม่ควรยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอภิสิทธิ์เหนือบุคคลธรรมดา เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดก็ต้องรับผิดในการกระทำเหมือนบุคคลที่เป็นเอกชน ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความเท่าเทียมกันของบุคคลภายใต้กฎหมายอันสอดคล้องกับหลักนิติธรรมความรับผิดทางละเมิดของรัฐในระบบกฎหมายอังกฤษ จึงเป็นความรับผิดที่อาศัยหลักเกณฑ์ของ common law (Law of Torts) ดังจะอธิบายได้ดังนี้<sup>16</sup>

โครงสร้างความรับผิดทางละเมิดตาม common law

ความรับผิดของรัฐอาจมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากความรับผิดโดยทั่วไป รวมถึงมีข้อจำกัดความรับผิดตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรในบางกรณี ซึ่งระบบกฎหมายอังกฤษได้กำหนดคกฏเกณฑ์ความรับผิดของรัฐกรณีที่ต้องการเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดทั้งในลักษณะที่ต้องการเจ้าหน้าที่ของรัฐละเมิดหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติโดยทั่วไปและในกรณีที่ต้องการเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นตามหลัก common law

#### 1) องค์กรประกอบความรับผิด

องค์กรประกอบความรับผิดทางละเมิดในระบบกฎหมายอังกฤษ

อาจแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

<sup>16</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ (2545) ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองตาม COMMON LAW ในระบบกฎหมายอังกฤษ วารสารนิติศาสตร์ เล่ม 3, 32,555-560

## (1) องค์ประกอบความรับผิดตามประเภทของละเมิด

ระบบกฎหมายอังกฤษพัฒนาหลักว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดขึ้นมา โดยยึดโยงกับความเสียหายต่อสิทธิที่กฎหมายคุ้มครอง ซึ่งองค์ประกอบของความรับผิดในแต่ละประเภทเป็นสำคัญ เช่น ความรับผิดทางละเมิดที่กระทำต่อบุคคล ความรับผิดทางละเมิดที่กระทำต่อสังหาริมทรัพย์ ความรับผิดทางละเมิดที่กระทำต่อสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ทั้งนี้โดยศาลเป็นผู้พัฒนาเกณฑ์และเงื่อนไขความรับผิดประเภทต่าง ๆ โดยบุคคลจะต้องรับผิดในความเสียหายที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้นก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นได้กระทำการครบองค์ประกอบของละเมิดประเภทต่าง ๆ ที่ศาลได้พัฒนาแยกแยะขึ้น หากโจทก์ต้องการที่จะฟ้องคดีให้จำเลยรับผิดในการกระทำละเมิด โจทก์จะต้องบรรยายฟ้องให้ครบองค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิด และให้ตรงกับประเภทคำฟ้องที่ศาลพัฒนาขึ้น โดยมีประเภทคำฟ้องมากมายขึ้นอยู่กับว่าสิทธิที่ได้รับกระทบกระเทือนนั้นเป็นสิทธิอะไร ซึ่งสร้างความยุ่งยากสับสนให้กับผู้ฟ้องคดี ต่อมาจึงได้มีการยกเลิกประเภทคำฟ้องต่าง ๆ โดยให้โจทก์บรรยายข้อเท็จจริงที่ตนใช้เป็นฐานในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องเลือกประเภทคำฟ้องแต่การพิจารณาของศาลก็ยังคงใช้หลักการพิจารณาความรับผิดตามเงื่อนไขของละเมิดแต่ละประเภทจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

## (2) องค์ประกอบความรับผิดในลักษณะทั่วไป

นอกจากการกำหนดองค์ประกอบความรับผิดแตกต่างกันออกไปตามลักษณะของการกระทำละเมิดและความเสียหายต่อสิทธิที่กฎหมายคุ้มครองแล้ว ศาลอังกฤษยังได้พัฒนาความรับผิดทางละเมิดที่มีลักษณะทั่วไป คือ ไม่ยึดโยงอยู่กับสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นมาด้วย ได้แก่

ก. ความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการละเมิดหน้าที่ที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (breach of statutory duty)

แต่เดิมนั้น ศาลอังกฤษจะกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองละเมิดต่อหน้าที่ที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยศาลจะพิจารณาแต่เพียงความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลเนื่องมาจากการละเมิดหน้าที่ตามที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่เท่านั้น จนกระทั่งปลายศตวรรษที่ 19 ในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐสภาได้ตรากฎหมายกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติเป็น

จำนวนมาก การตรากฎหมายดังกล่าวส่งผลให้หน่วยงานทางปกครองมีความเสี่ยงที่จะต้องรับผิดชอบมากขึ้น ซึ่งจะมีผลกระทบต่อเงินงบประมาณของหน่วยงานทางปกครองที่จะต้องนำมาจ่ายเป็นค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ด้วยเหตุนี้ในเวลาต่อมาศาลจึงได้พยายามที่จะจำกัดหรือกำหนดเงื่อนไขความรับผิดเพิ่มเติม โดยวางหลักในคดี Atkinson V. Newcastle Co. ว่าหน้าที่ที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้น จะต้องเป็นหน้าที่ที่สอดคล้องกับความประสงค์ของรัฐสภาในการตรากฎหมายนั้นขึ้นมาด้วย โดยที่ “ความคิด” ของเจ้าหน้าที่ที่กระทำการอันละเมิดหน้าที่ไม่เป็นเงื่อนไขความรับผิดแต่อย่างใด ซึ่งหมายความว่า หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดในกรณีที่ยกเว้นหน้าที่ของตนกระทำการละเมิดหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายด้วย ทั้งนี้ แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะเกิดขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ไม่มี “ความคิด” ก็ตาม

สำหรับข้อพิจารณาเกี่ยวกับเงื่อนไขของความรับผิดทาง  
ละเมิดอันเกิดจากการละเมิดหน้าที่ที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดให้ต้องปฏิบัติ มีดังนี้

-การละเมิดหน้าที่

กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานทางปกครองต้องปฏิบัติเอาไว้อย่างชัดเจนการละเมิดหน้าที่ดังกล่าวแม้เพียงเล็กน้อยย่อมถือว่าเป็นการละเมิดหน้าที่แล้ว สำหรับกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่โดยใช้ถ้อยคำที่ไม่ชัดเจนแน่นอน กล่าวคือเป็นกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าวจะถือเป็นการละเมิดหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้กระทำก็ต่อเมื่อการใช้ดุลพินิจนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

-ความประสงค์ของฝ่ายนิติบัญญัติ

การค้นหาความประสงค์ของฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานทางปกครองต้องปฏิบัติเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาว่าในที่สุดแล้วหน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบสำหรับความเสียหายอันเกิดจากการละเมิดหน้าที่หรือไม่ในระบบกฎหมายอังกฤษนั้น ศาลอังกฤษได้กำหนดเกณฑ์ในการค้นหาความประสงค์ของฝ่ายนิติบัญญัติขึ้น

ข. ความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการกระทำโดยประมาท

(negligence)

ในระบบกฎหมายอังกฤษนั้น “ประมาท” ไม่ใช่เป็นเพียงรูปแบบของ “ความคิด” เหมือน “จงใจ” เท่านั้น แต่เป็นประเภทของความรับผิดอย่างหนึ่ง

ซึ่งมีโครงสร้างความรับผิดเป็นเอกเทศแยกออกจากความรับผิดทางละเมิดประเภทอื่น ความรับผิด อันเนื่องมาจากการกระทำโดยประมาท เกิดจากแนวคิดที่ว่า การใช้ความระมัดระวัง ในการกระทำจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นควรจะถือเป็นความรับผิดทางละเมิดในตัวเอง โดยที่ไม่จำเป็นต้องเชื่อมโยงกับสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะเป็นความผิดในตัวเอง ซึ่งเป็น แนวคิดที่พัฒนามาจากแนวคิดเดิมที่ถือกันว่า “ประมาท” เป็นรูปแบบของความผิด (fault) อันมี ลักษณะเป็นองค์ประกอบภายในประเภทหนึ่งคู่กับจงใจ โดยบุคคลจะต้องรับผิดในการกระทำ โดยประมาท ก็ต่อเมื่อการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด โดยเฉพาะลักษณะสำคัญของความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการกระทำโดยประมาท คือ การก่อให้เกิดความเสียหาย (damage) โดยการละเมิดหน้าที่ (breach of duty) ที่จะต้องใช้ ความระมัดระวังอันเป็นหน้าที่ที่ common law ยอมรับ (duty of care) ด้วย เหตุนี้เราจึงอาจแยกแยะ องค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิดฐานประมาท ออกได้ จำนวน 3 ประการ ดังนี้ (มีข้อสังเกต ว่าความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการกระทำโดยประมาทอาจเกิดขึ้นคู่กับความรับผิดทางละเมิด อันเกิดจากการละเมิดหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (breach of statutory duty) ได้)

-หน้าที่ที่จะต้องใช้ความระมัดระวัง (duty care)

ความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการกระทำโดยประมาทนั้น เฉพาะการกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นยังไม่ก่อให้เกิดความรับผิด บุคคลที่กระทำการโดยประมาทจะต้องรับผิดก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องใช้ความระมัดระวัง ต่อบุคคลที่เสียหายในเรื่องนั้น โดยในคดี Donoghue V. Stevenson ศาลได้พยายามวางหลักทั่วไป เกี่ยวกับความรับผิดที่ได้กระทำโดยประมาทว่า บุคคลย่อมมีหน้าที่ต้องใช้ความระมัดระวังตามที่ จำเป็นเพื่อป้องกันความเสียหายอันจะเกิดขึ้นกับบุคคลอื่นเมื่อพิจารณาอย่างมีเหตุมีผลแล้วเป็น บุคคลที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำนั้น ปัจจุบันใน การพิจารณาว่าบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายมีหน้าที่ที่จะต้องใช้ความระมัดระวังหรือไม่นั้น ศาลจะพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้ก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้ได้รับความเสียหาย และความสามารถในการคาดคะเนผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ศาลจะพิจารณาด้วยการกำหนดหน้าที่ให้ต้องใช้ความระมัดระวังเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริง ที่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมแล้วเป็นเรื่องที่มีความเป็นธรรมถูกต้องและสมเหตุสมผลหรือไม่

-การละเมิดหน้าที่ที่จะต้องใช้ความระมัดระวัง  
(breach of duty)

การละเมิดหน้าที่ที่จะต้องความระมัดระวังนั้นจะต้องไม่ใช่เกิดจากการกระทำโดยจงใจแต่เกิดจากการที่บุคคลผู้กระทำนั้นประมาท คือไม่ใช้ความระมัดระวัง ทั้งที่อาจใช้ความระมัดระวังเพื่อเลี่ยงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ ข้อพิจารณาที่สำคัญสำหรับการละเมิดหน้าที่ คือ ยิ่งความเสียหายที่จะเกิดขึ้นมีมากเท่าไร บุคคลก็ต้องมีหน้าที่กระทำการด้วยความระมัดระวังมากขึ้นเท่านั้น

-ความเสียหาย (damage or injury)

ความเสียหายที่เกิดขึ้นที่จะทำให้บุคคลที่กระทำการละเมิดหน้าที่ด้วยความประมาทต้องรับผิดชอบนั้นจะต้องเป็นความเสียหายที่เห็นได้อย่างสมเหตุสมผลว่าเป็นผลสืบเนื่องจากการกระทำที่ละเมิดหน้าที่นั้น ในระบบกฎหมายอังกฤษการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ และผลศาลจะดูจากการคาดหมายผลเสียหายที่เกิดขึ้นว่าพิจารณาจากบุคคลสามัญทั่วไป แล้วความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นสามารถคาดหมายได้หรือไม่ว่ามากจากการกระทำของบุคคลที่ละเมิดหน้าที่

## 2) ความผิดกฎหมาย

ในการพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งที่กฎหมายประสงค์คุ้มครองเป็นละเมิดหรือไม่นั้น นอกจากจะพิจารณาว่าการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นนั้นครบองค์ประกอบความรับผิดชอบตามลักษณะของละเมิดแต่ละประเภทหรือไม่ แล้วต้องพิจารณาด้วยว่าการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือไม่ โดยปกติแล้วการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองย่อมเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้นอยู่ในตัว เว้นแต่ผู้กระทำมีอำนาจกระทำได้ ส่วนการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอันเกิดจากการละเมิดหน้าที่หรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย อันเนื่องมาจากความประมาทนั้นจะต้องพิสูจน์ต่อไปด้วยว่าการกระทำความผิดดังกล่าว ขัดกับหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหรือใช้ความระมัดระวังตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือตาม common law หรือไม่



แม้ว่าระบบกฎหมายอังกฤษจะไม่มี การแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชน โดยเฉพาะก็ตาม แต่ในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันเป็นการผิดกฎหมายหรือไม่นั้น ศาลอังกฤษได้พัฒนาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาขึ้นมาเป็นพิเศษแตกต่างจากการพิจารณาความผิดกฎหมายกรณีบุคคลทั่วไปทำละเมิด ซึ่งศาลจะตรวจสอบโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่รัฐสภาตราขึ้นและจากหลัก common law โดยศาลอังกฤษได้พัฒนา “หลักการกระทำเกินขอบอำนาจ” (ultra vires doctrine) ขึ้นมา เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครอง การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองที่ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายตามหลัก ultra vires ได้แก่ การกระทำที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำลงเกินขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด หรือกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือกระทำโดยใช้ดุลพินิจผิดพลาด สำหรับใน ส่วนที่เกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิของบุคคล ศาลอังกฤษได้อ้างหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) เป็นเครื่องช่วยในการตรวจสอบการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนของการพิจารณาเรื่องทางปกครองว่าเป็น ไปอย่าง ถูกต้องหรือไม่

ส่วนความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองอันเนื่องจากการกระทำโดยประมาท (negligence) เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้นนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองจะถือว่าเป็น “ความผิดกฎหมาย” ก็ต่อเมื่อองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ โดยไม่ใช้ความระมัดระวัง ต่อหน้าที่ ทั้งนี้ ในการพิจารณาว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ใช้ความระมัดระวังหรือไม่นั้น ให้พิจารณาในทางภาวะวิสัย

### 3) ความผิด

การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นและเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือเกินขอบอำนาจนั้น ในบางกรณีจะถือว่าเป็น ละเมิดอันทำให้ฝ่ายปกครองต้องเข้ามารับผิดชอบ หรือร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำการดังกล่าว ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้กระทำการนั้นไปโดยเจตนาหรือประมาท เลินเล่อ การกระทำโดยเจตนามีความหมายกว้าง คือไม่ได้หมายความว่าแต่เฉพาะการรู้ว่าตนกำลังทำอะไรมาก่อน และมุ่งประสงค์ให้เกิดผลขึ้นเท่านั้น แต่ในละเมิดบางประเภท การกระทำโดยเจตนา หมายถึง การกระทำทั้งหลายทั้งปวงที่ไม่ใช่เป็นเพียงการเคลื่อนไหวกายในลักษณะที่เป็น

ปฏิกิริยาสนองตอบด้วย เช่น การทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินบางประเภท แม้ผู้กระทำ จะไม่ได้ต้องการให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินนั้นก็อาจถือว่าเป็นการกระทำโดยเจตนาได้ ส่วนการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบได้นั้นในส่วนของ การพิจารณา “ความคิด” จะต้องพิจารณาเห็นว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำการดังกล่าวนี้ ได้ใช้ความระมัดระวังในภาวะและพฤติการณ์เช่นนั้นเหมือนกับวิญญูชน (reasonable man) ทั่วไป จะประพฤติกฎปฏิบัติหรือไม่ การพิจารณา “ความคิด” ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการกระทำโดยประมาทนั้น ระบบกฎหมายอังกฤษใช้มาตรฐานเดียวกับบุคคลทั่วไป มีข้อสังเกตว่า “ประมาท” ในกฎหมายอังกฤษนั้น เป็นได้ทั้งรูปแบบหนึ่งของ “ความคิด” และเป็น “ประเภทหนึ่ง” ของละเมิดที่มีลักษณะทั่วไปด้วย

สำหรับในเรื่องการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น ในระบบกฎหมายอังกฤษนั้น ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น เป็นระดับความร้ายแรงของความประมาทเลินเล่อชนิดหนึ่งซึ่งเป็นแนวความคิดที่นำมาจากระบบกฎหมายโรมันโดยยอมรับกันทั่วไปในกฎหมายการส่งมอบทรัพย์สิน แบ่งระดับของความประมาทเป็น 3 ระดับ คือ 1) ประมาทเลินเล่ออย่างเบา (slight negligence) คือ การใช้ความระมัดระวังอย่างมากแล้ว แต่ก็ยังไม่เพียงพอ 2) ประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดา (ordinary negligence) คือ การใช้ความระมัดระวังอย่างปกติธรรมดา 3) ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) คือ การไม่ใช้ความระมัดระวังแม้แต่เพียงเล็กน้อย

ในการพิจารณาลักษณะการกระทำของบุคคลที่ต้องรับผิดชอบ เพื่อละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต้องใช้หลักการพิจารณาทางอัตวิสัย (Subjective) คือ เหตุที่มาจากตัวผู้กระทำโดยผู้กระทำจะต้องรู้ว่ามีความเสี่ยงในการก่อให้เกิดความเสียหาย แต่กลับไม่ใส่ใจต่อความเสี่ยงในการก่อให้เกิดความเสียหายนั้นประกอบกับการพิจารณาทางภาวะวิสัย (Objective) คือ สภาพภายนอกที่ไม่มาจากตัวผู้กระทำโดยการเปรียบเทียบระหว่างการกระทำของผู้กระทำกับบุคคลที่สมมติขึ้นให้อยู่ในวิสัยและพฤติการณ์เช่นเดียวกับผู้กระทำ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา จำนวน 4 ประการ คือ

- ผู้กระทำต้องรู้ถึงความเสี่ยงในการที่จะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น
- ผู้กระทำไม่ใส่ใจต่อความเสี่ยงในการก่อให้เกิดความเสียหายนั้น

-บุคคลซึ่งสมมติขึ้นให้อยู่ภายใต้สถานการณ์เดียวกับผู้กระทำจะ  
ไม่กระทำการเช่นเดียวกับผู้กระทำ

-การกระทำของผู้กระทำควรได้รับการตำหนิจากสังคม  
ในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นความประมาทเลินเล่อ  
อย่างร้ายแรงนั้น สามารถแยกองค์ประกอบได้ 4 ประการ คือ

- (1) การกระทำหรือคว้นการกระทำโดยมีเจตนา
- (2) ผู้กระทำต้องรู้ถึงความเล็งสูงที่อันตรายจะเกิดขึ้นจาก  
การกระทำนั้น
- (3) ผู้กระทำได้กระทำโดยไม่ใส่ใจว่าจะเกิดอันตรายขึ้น
- (4) ผลของการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นอย่างร้ายแรง  
หรือเกินกว่าปกติอย่างมาก โดยพิจารณาจากความร้ายแรง ความเป็นไปได้ของอันตรายที่เกิดขึ้น  
และระดับความเล็งสูงที่สูงมาก ซึ่งระดับความเล็งสูงนี้จะพิจารณาว่าในสภาวะการณ์เช่นนั้นบุคคลที่  
สมมติขึ้นให้มีวิสัยและพฤติการณ์เช่นผู้กระทำจะกระทำสิ่งเดียวกันหรือไม่

แต่อย่างไรก็ตาม นักนิติศาสตร์อีกกลุ่มซึ่งมีความเห็นที่ไม่ยอมรับ  
แนวคิดเกี่ยวกับความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ได้แก่ Winfield, Salmond, Harry Street,  
Baron Rolf เป็นต้น โดยอธิบายว่า ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์นั้นไม่มีการแบ่งระดับของ  
ความประมาทเลินเล่อ การแบ่งระดับความประมาทเลินเล่อเป็นเรื่องของกฎหมายซีวิลลอว์ และ  
การตัดสินของศาลที่แบ่งระดับความประมาทเลินเล่อเป็น 3 ระดับ เป็นการตัดสินที่ผิดพลาด  
ความประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดาและความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น เป็นสิ่งที่เหมือน  
กัน ไม่มีความแตกต่างความประมาทเลินเล่อของระบบกฎหมายอังกฤษมีเพียงอย่างเดียว คือ  
ความประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดาที่บุคคลกระทำการ โดยไม่ใช้ความระมัดระวังอย่างบุคคลที่  
สมมติขึ้นให้มีวิสัยและพฤติการณ์เช่นเดียวกับผู้กระทำละเมิดจะพึงมีพึงใช้ภายใต้สภาวะการณ์นั้น<sup>17</sup>

<sup>17</sup> ธนงศักดิ์ วิเศษรจนา (2551) ความรับผิดชอบเพื่อละเมิดตามมาตรา 420 : ศึกษากรณี ความรับผิดชอบ  
เพื่อละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
นนทบุรี, 170-171

จะเห็นได้ว่า แนวความคิดเรื่องประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในระบบกฎหมายอังกฤษนั้นมิใช่  
 เงื่อนไขในการพิจารณาว่าการกระทำเป็นความผิดทางละเมิดหรือไม่ แต่ความประมาทเลินเล่อ  
 อย่างร้ายแรง ถือเป็นกรกระทำที่มีความร้ายแรงและกระทบต่อสังคมมาก ศาลอังกฤษจึงใช้  
 การพิจารณาว่าผู้ที่กระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้นจะต้องชดใช้ค่าสินไหม  
 ทดแทนเป็นจำนวนที่สูงมาก เรียกว่า ค่าสินไหมทดแทนในเชิงลงโทษ เพื่อเป็นการป้องปราม  
 พฤติการณ์ที่มีความชั่วร้ายไม่ให้คนในสังคมเอาเป็นเยี่ยงอย่างความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง  
 ในระบบกฎหมายอังกฤษจึงเป็นการกระทำชนิดหนึ่งที่มีความกระทบกระเทือนต่อความสงบสุข  
 ในสังคมเป็นอย่างมาก

#### 4) ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล

บุคคลจะต้องรับผิดชอบในผลแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้น ก็ต่อเมื่อ  
 ความเสียหายนั้น เป็นผลมาจากการกระทำของตน ตามหลัก common law ในการพิจารณาว่า  
 ความเสียหายที่เกิดขึ้นสัมพันธ์กับการกระทำหรือไม่ จะต้องพิจาระห์ในเบื้องต้นเสียก่อนว่า  
 การกระทำนั้น ในทางธรรมชาติหรือตามหลักวิทยาศาสตร์แล้วเป็นสาเหตุก่อให้เกิดความเสียหาย  
 ขึ้นหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ถ้าไม่มีการกระทำนั้นแล้ว จะเกิดความเสียหายขึ้นได้หรือไม่  
 การพิจารณาในเบื้องต้นนี้อาจจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลขยายออกไป  
 ก่อนข้างกว้างขวางจึงต้องมีการจำกัดวงให้แคบลงโดยถือว่าผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบในความเสียหาย  
 ที่เกิดขึ้น ก็ต่อเมื่อสามารถคาดหมายได้ว่าการกระทำของตนอาจจะก่อให้เกิดความเสียหาย  
 ซึ่งความสามารถในการคาดหมายผลเสียดังกล่าวนี้ให้พิจารณาจากสามัญชนที่มีเหตุผล โดยทั่วไป  
 อย่างไรก็ตาม หากความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากความประสงค์จูงใจของผู้กระทำ ผู้กระทำ  
 จะต้องรับผิดชอบ ถึงแม้ว่าพิจารณาจากสายตาของสามัญชนทั่วไปแล้วความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น  
 ไม่อาจคาดหมายได้ก็ตาม

#### 2.2.2 กฎหมายประเทศเยอรมัน

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นฐานแห่งความรับผิดของรัฐหรือนิติบุคคล  
 มหาชนอื่น คือ บทบัญญัติ มาตรา 839 ประมวลกฎหมายแพ่งประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 34  
 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้เป็นความพยายามประสานหลักความรับผิดทาง  
 ละเมิดสองหลักการเข้าด้วยกันหลักการประการแรก คือ หลักความรับผิดเป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่

ซึ่งตามหลักการนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว กล่าวคือ จะต้องนำทรัพย์สินของตนชำระหนี้ค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น ส่วนอีกหลักการหนึ่ง คือหลักความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐ ตามหลักการนี้ในกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ทำให้บุคคลอื่นเสียหาย รัฐจะเข้ามารับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น โดยตรงโดยถือว่าความเสียหายนั้น รัฐได้ก่อให้เกิดขึ้นเองเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อบุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้น

### 1) เหตุแห่งความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

#### (1) ความรับผิดอันเกิดจากความผิด

ก. ผู้ที่กระทำหน้าที่บริการสาธารณะ เดิมประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 839 และมาตรา 131 ของรัฐธรรมนูญ Weimar ใช้คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” แต่รัฐธรรมนูญปัจจุบันหรือ The Basic Law ในมาตรา 34 ใช้คำว่า “บุคคลใดก็ตาม” ซึ่งได้รับมอบหมายโดยฝ่ายปกครอง ดังนั้น รัฐหรือฝ่ายปกครองจึงไม่เพียงแต่ต้องรับผิดชอบการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ต้องรับผิดชอบไปถึงการกระทำของบุคคลใด ๆ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำกิจกรรมของรัฐด้วยโดยไม่ต้องคำนึงว่าเขาถูกจ้างชั่วคราวหรือด้วยวัตถุประสงค์เฉพาะกาลหรือเป็นอาสาสมัคร ตัวอย่างเช่น อาสาสมัครดับเพลิง แพทย์เอกชน ซึ่งกระทำการในฐานะราชการ วิศวกรเอกชนซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ทำ supervise blueprints ซึ่งศาลได้ตัดสินว่ารัฐไม่อาจหลุดพ้นความรับผิดกรณีที่เป็นหน้าที่บริการสาธารณะหรือการใช้อำนาจปกครองต่อเอกชน

ข. การทำให้เกิดความเสียหายหรือฝ่าฝืนหน้าที่ ซึ่งรัฐต้องรับผิดชอบ เช่น โจทก์ได้เริ่มลงมือก่อสร้างอาคาร โดยได้รับอนุญาตจาก The country council แต่ต่อมาได้มีการถอนคำอนุญาตเนื่องจากรัฐบาลส่วนท้องถิ่นไม่เห็นพ้องด้วยกับการให้มีการก่อสร้างศาลตัดสินให้โจทก์ได้รับการชดเชยค่าเสียหาย

ค. ข้อจำกัดความรับผิดของฝ่ายปกครองเป็นข้อจำกัดความรับผิดตามมาตรา 839 ประมวลกฎหมายแพ่ง ซึ่งมีอยู่ 3 ประการ คือ

รัฐหรือฝ่ายปกครองไม่อาจถูกตัดสินให้รับผิดชอบสำหรับการกระทำโดยประมาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถ้าคู่กรณีฝ่ายที่เสียหายสามารถเรียกร้องค่าเสียหายได้โดยวิธีอื่น เช่น ภายใต้อำนาจ หรือจากการประกันภัยส่วนบุคคล หรือสวัสดิการสังคม เป็นต้น

รัฐไม่อาจถูกตัดสินให้รับผิดชอบสำหรับการกระทำที่เกิดความเสียหายต่อหน้าที่ที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่พิพากษาอรรถคดี เว้นแต่การละเมิดต่อหน้าที่นั้นจะทำให้ถูกลงโทษทางอาญาตามวิธีพิจารณาคดีอาญา แต่ข้อจำกัดนี้เป็นประโยชน์เฉพาะผู้พิพากษาตามความหมายที่จำกัดของมาตรา 97 ของรัฐธรรมนูญ โดยไม่อาจนำไปปรับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำงานเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินได้

หน้าที่ในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจะไม่เกิดขึ้นถ้าคู่กรณีฝ่ายที่เสียหายจงใจ หรือประมาทเลินเล่อละเลยความเสียหายโดยหันไปใช้ประโยชน์การเยียวยาทางกฎหมายแทน เช่น เรียกร้องให้มีการยกเลิกฟ้องการกระทำในทางปกครองตามกฎหมาย หรือเรียกร้องให้มีการลงโทษทางวินัยโดยการดำเนินคดีเป็นต้น

## (2) ความรับผิดชอบอย่างอื่น

นอกจากหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำให้เกิดความเสียหายของเจ้าหน้าที่และบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะแทนฝ่ายปกครองแล้ว ยังมีกรณีที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดแก่เอกชน แม้จะมีได้เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยตรง เช่น ตามมาตรา 14 ของรัฐธรรมนูญ (The Basic Law) ได้ให้หลักประกันสิทธิพื้นฐานของประชาชนในการได้รับการชดเชยค่าเสียหายสำหรับถูกบังคับยึดทรัพย์ หรือเวนคืนที่ดิน โดยฝ่ายปกครองตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ด้านสวัสดิการสังคม ภาระหน้าที่ในการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายสำหรับกรณีนี้ถือเป็นความรับผิดชอบเด็ดขาดหรือภายใต้มาตรา 14 ดังกล่าวนั้น ศาลได้วางหลักให้มีการชดเชยค่าเสียหายสำหรับการสูญเสียหรือสำหรับการบังคับหรือการจำกัดเหนือทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งมีมูลเหตุจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

## 2) องค์ประกอบของความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

องค์ประกอบความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองตามมาตรา 839 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน และมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างสอดคล้องกันในการก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้อง ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบดังต่อไปนี้

-เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ในทางมหาชน การกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ที่จะทำให้รัฐต้องเข้ามารับผิดแทนนั้น จะต้องกระทำในตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชน การกระทำที่จะถือได้ว่าเป็นการกระทำในตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชนได้นั้นจะต้องกระทำโดยบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อรัฐ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐประการหนึ่ง และการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้กระทำลงในแดนของกฎหมายมหาชนประการหนึ่ง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในความหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น ระบบกฎหมายเยอรมันจะพิจารณาจากภารกิจที่บุคคลปฏิบัติเป็นสำคัญว่ากระทำลงเพื่อรัฐหรือไม่ โดยมีได้หมายเฉพาะข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างของทางราชการเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงบุคคลซึ่งอยู่ในความสัมพันธ์กับทางการตามกฎหมายมหาชนและบุคคลซึ่งได้ รับผิดชอบมาให้จัดทำภาระหน้าที่ในทางมหาชนด้วย ซึ่งอาจแบ่งแยกเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดได้ เป็น 2 กลุ่มด้วยกันได้แก่<sup>18</sup>

### (1) บุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่อันอาจจะทำให้รัฐต้องเข้ามารับผิดแทนนั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการตามความหมายของกฎหมายเท่านั้น หากพิจารณาจากถ้อยคำในมาตรา 839 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ซึ่งใช้คำว่า “Beamter” หมายถึง ข้าราชการพลเรือน แต่บทบัญญัติ มาตรา 34 แห่งกฎหมายพื้นฐาน ใช้ถ้อยคำที่กว้างกว่านี้คือใช้คำว่า “jemand” ซึ่งหมายถึง บุคคลใด ๆ ในกรณีเช่นนี้ ต้องถือว่ากฎหมายพื้นฐานขยายความหมายของคำว่า

<sup>18</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2548) คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง กรุงเทพมหานคร : รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, 77-80

“Beamter” ตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 839 ให้กว้างออกไป ดังนั้น บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อรัฐนอกเหนือจากข้าราชการพลเรือนแล้ว ย่อมได้แก่ บรรดาพนักงาน (Angestellte) และลูกจ้าง (Arbeiter) ของรัฐ บุคคลที่มีความสัมพันธ์ในการรับใช้ในฐานะเป็นข้าราชการประจำ เช่น ข้าราชการ ทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ บุคคลที่มีความสัมพันธ์กับรัฐเพราะดำรงตำแหน่งในทางมหาชนที่ไม่ได้มีฐานะเป็นข้าราชการประจำ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองอื่น เช่น สมาชิกสภาองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งบุคคลที่มีตำแหน่งต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ย่อมเป็น “ข้าราชการ” ในความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 839 ประกอบกับมาตรา 34 กฎหมายพื้นฐาน

## (2) เอกชน

เอกชนก็อาจถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐได้ถ้าได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานเพื่อรัฐ อย่างไรก็ตาม การมอบหมายให้เอกชนปฏิบัติหน้าที่นั้น อาจจะมีได้หลายรูปแบบและในหลายกรณีก็ก่อให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติไม่น้อยกว่าการปฏิบัติหน้าที่อย่างไร จึงจะถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐและอาจทำให้รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบสำหรับการกระทำของเอกชนนั้น ลักษณะความเกี่ยวพันระหว่างเอกชนกับรัฐ อาจแยกออกได้เป็นจำนวน 3 ประเภท ได้แก่

### ก. เอกชนผู้ได้รับมอบอำนาจ

การปฏิบัติหน้าที่ของเอกชนเพื่อรัฐในลักษณะแรก อาจเกิดขึ้นได้โดยการที่รัฐสภาตรากฎหมายหรือฝ่ายปกครองออกคำสั่งหรือทำสัญญาทางปกครองมอบหมายให้เอกชนไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลมีอำนาจบางอย่างในทางมหาชน เช่น กัปตันเครื่องบิน กัปตันเรือเดินสมุทร ผู้เชี่ยวชาญซึ่งได้รับการรับรองจากรัฐเกี่ยวกับการสัญจรโดยพาหนะที่เดินด้วยกำลังเครื่องยนต์ เอกชนเหล่านี้เรียกว่า “เอกชนผู้ได้รับอำนาจ” (Beliehene) ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในความหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ

### ข. เอกชนผู้ช่วยเหลือฝ่ายปกครอง

การปฏิบัติหน้าที่ของเอกชนให้กับรัฐอาจเกิดขึ้นได้ในลักษณะที่เอกชนเป็น “ผู้ช่วยเหลือฝ่ายปกครอง” (Verwaltungshelfer) ความแตกต่างระหว่างเอกชนผู้ได้รับ



มอบอำนาจกับผู้ช่วยเหลือฝ่ายปกครองอยู่ที่ลักษณะการมอบอำนาจ ในขณะที่เอกชนผู้ได้รับมอบอำนาจได้รับมอบอำนาจอย่างเป็นทางการ ผู้ช่วยเหลือฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองโดยไม่ได้มีอำนาจเป็นของตนเอง แต่กระทำการโดยขึ้นอยู่กับองค์กรเจ้าหน้าที่ที่ขอให้ตนช่วยเหลืองานนั้น “เป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นอิสระ” เช่น หัวหน้านักเรียน หรือนักเรียน ซึ่งครูพละให้เป็นผู้ช่วยฝึกสอนกีฬาในวิชาพลศึกษา ผู้พานักเรียนข้ามถนน เป็นต้น ถึงแม้ว่าลักษณะการช่วยเหลือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในกรณีนี้ จะไม่ได้มีลักษณะเป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจในทางมหาชน แต่ถือว่าเอกชนผู้ช่วยเหลือฝ่ายปกครองนี้ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในความหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐ เนื่องจากศาลเห็นว่าการกระทำในทางมหาชนไม่จำเป็นต้องมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวในทางกฎหมายเสมอไป แต่การกระทำที่มีลักษณะเป็นการช่วยเหลืองานทางมหาชนในทางความเป็นจริงถือว่าเป็นการกระทำในทางมหาชนได้เช่นกัน

#### ก. เอกชนคู่สัญญา

การปฏิบัติหน้าที่ของเอกชนซึ่งประกอบธุรกิจอิสระ เช่น ผู้รับจ้าง ผู้รับเหมา ทั้งนี้ โดยรัฐอาจว่าจ้างมอบหมาย (โดยสัญญาทางแพ่ง) ให้เอกชนดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่แทน เช่น ว่าจ้างมอบหมายให้บริษัทเอกชนขนรถยนต์ ซึ่งจอดในบริเวณที่ห้ามจอดไปไว้ที่สถานีตำรวจ เป็นต้น เอกชนที่ปฏิบัติหน้าที่ให้กับรัฐในลักษณะนี้เป็นที่โต้แย้งกันในทางตำราว่าจะถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐได้หรือไม่ ซึ่งศาลยุติธรรมได้วางแนวเอาไว้ว่า หากรัฐมีอำนาจในการกำกับ หรือสามารถควบคุมบังคับการปฏิบัติงานของเอกชนที่ประกอบธุรกิจอิสระนั้นได้ โดยเอกชนผู้ได้รับมอบหมายงานดังกล่าวมีฐานะเป็นเพียงเครื่องมือในการทำงานให้แก่รัฐเท่านั้นแล้ว ย่อมถือว่าเอกชนนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐ แต่ถ้าในการปฏิบัติงานนั้นเอกชนมีความเป็นอิสระ สามารถทำงานได้โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐแล้ว ย่อมไม่ถือว่าเอกชนผู้นั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐ รัฐจึงไม่ต้องเข้ารับผิดในความเสียหายที่เอกชนผู้นั้นก่อให้เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน ซึ่งแนวคำพิพากษาดังกล่าวเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ในทางตำราค่อนข้างมาก เนื่องจากการวางแนวคำพิพากษาโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ของผู้เสียหายเท่าที่ควร เนื่องจากผู้เสียหายไม่มีทางรู้ว่าการปฏิบัติงานของเอกชนผู้นั้นเป็นการปฏิบัติงานในฐานะเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐเท่านั้นหรือไม่ และทำให้ฝ่ายปกครอง

หลบเลี่ยงความรับผิดชอบโดย “หนีเข้าไปในแดนของกฎหมายเอกชน” โดยวิธีการมอบให้เอกชนปฏิบัติหน้าที่แทนตนได้โดยให้อิสระแก่เอกชนนั้น ต่อมาศาลยุติธรรมจึงได้ปรับเปลี่ยนแนวคำพิพากษาในเรื่องนี้โดยแทนที่จะพิจารณาความสัมพันธ์ภายในระหว่างรัฐกับเอกชนที่ได้รับมอบหมายงานเป็นหลักว่า เอกชนดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐหรือไม่แต่เพียงอย่างเดียว ศาลได้หันมาพิจารณาลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนผู้ได้รับมอบงาน โดยมองจากภายนอก คือ ลักษณะของงานที่ให้เอกชนทำประกอบด้วยว่า งานที่หน่วยงานปกครองมอบให้เอกชนปฏิบัติกับภารกิจของหน่วยงานทางปกครองนั้น สัมพันธ์กันมากน้อยเพียงใด และเอกชนผู้ได้รับมอบงานนั้นมีดุลพินิจในการปฏิบัติงานแค่ไหน ยิ่งงานที่หน่วยงานทางปกครองมอบหมายให้เอกชนสัมพันธ์กับภารกิจของหน่วยงานนั้นมากเท่าใด และเอกชนมีดุลพินิจหรือความเป็นอิสระในการทำงานมากน้อยเท่าใด โอกาสที่จะถือว่าเอกชนผู้ได้รับมอบงานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐก็ย่อมมีมากเท่านั้น

นอกจากนี้ หากพิจารณาคำว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่”

การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต้องได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่หมายความว่า การกระทำต้องมีความสัมพันธ์ทั้งภายในและภายนอกกับการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ใช่เพียงกรณีบางโอกาส ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดว่าเป็นกรณีที่การกระทำที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ตำรวจในขณะที่เข้าเวรตรวจตราได้ยิงเพื่อนบ้านคู่อริโดยมีมูลเหตุจูงใจส่วนตัว หรือกรณีการใช้รถราชการเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัวและทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายกรณีเหล่านี้มิใช่เป็นการกระทำที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำจากหน้าที่ในตำแหน่งที่กฎหมายบังคับให้กระทำ<sup>19</sup> ซึ่งความหมายของ “การปฏิบัติหน้าที่” จะต้องเข้าใจว่าเป็นการกระทำภาระหน้าที่ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ โดยมีได้คำนึงถึงเรื่องการจัดแบ่งองค์กรของรัฐ หรือมิได้พิจารณาถึงสถานะในทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากแต่พิจารณาเพียงว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

<sup>19</sup> เพ็ญศรี วงศ์เสรี (2547) การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับละเมิดและความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ในเอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการ ศาลปกครองชั้นต้นในภูมิภาค กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 13

ได้รับมอบหมายให้จัดทำภาระหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่ และการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น จะต้องมีผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เมื่อบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่เพื่อรัฐเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐ การกระทำของบุคคลดังกล่าวจะเป็นละเมิด อันจะทำให้รัฐต้องเข้ามารับผิดแทนตามมาตรา 839 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ประกอบกับ มาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญ ก็ต่อเมื่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายนั้น ได้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่รัฐมีอยู่เหนือเอกชนเป็นการกระทำในแดนของกฎหมาย มหาชน การกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำไปอย่างเอกชนคนอื่น เช่น การซื้อวัสดุอุปกรณ์ สำนักงาน ย่อมถือว่าเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายเอกชน การแบ่งแยกการกระทำดังกล่าว มีความสำคัญอย่างมากในแง่ของการเข้ามารับผิดของรัฐ เพราะถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรัฐ แต่การปฏิบัติหน้าที่ อันส่งผลก่อให้เกิดความเสียหายนั้นได้กระทำลงในแดนของกฎหมาย เอกชนแล้ว รัฐจะไม่เข้ามารับผิดแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น แต่จะรับผิดตามหลักของกฎหมายเอกชน ในประมวลกฎหมายแพ่ง ซึ่งมีเงื่อนไขของความรับผิดแตกต่างออกไป

ความรับผิดของทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองตาม ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (BGB) มาตรา 839 ประกอบกับมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญนั้น เป็นความรับผิดอันเนื่องจาก “ความผิด” ของเจ้าหน้าที่ ของรัฐ ดังนั้น จึงวางอยู่บนเงื่อนไขของ การกระทำโดยเจตนาหรือกระทำโดยประมาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการพิจารณาองค์ประกอบ หรือเงื่อนไขความรับผิดจึงจำเป็นต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน้าที่ของรัฐ โดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ถ้าไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเมิดหน้าที่โดยเจตนา หรือประมาทเลินเล่อย่อม ไม่ถือว่ามีความรับผิดทางละเมิดเกิดขึ้น การกระทำโดยเจตนา ได้แก่ การกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำรู้ว่าตนละเมิดหน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่ผู้กระทำไม่รู้ว่าตน กระทำการละเมิดหน้าที่ที่ย่อมไม่ถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำโดยเจตนา แต่อาจเป็นการกระทำ โดยประมาทเลินเล่อ ส่วนหลักเกณฑ์เรื่องความประมาทนั้นได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่ง เยอรมันมาตรา 276 วรรคหนึ่ง โดยพิจารณาจากลักษณะที่เป็นภาวะวิสัย การกระทำโดยประมาท เลินเล่อ ได้แก่ การกระทำที่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวัง ซึ่งมีข้อสังเกตว่าการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ ของรัฐกระทำการละเมิดหน้าที่โดยประมาทหรือไม่นั้นไม่ได้ใช้เกณฑ์ความระมัดระวังของ บุคคลธรรมดา แต่ใช้เกณฑ์โดยเฉลี่ยของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่นั้นความรู้ความสามารถ

ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการดำเนินการในเรื่องนั้น ซึ่งการขาดความรู้ในทางกฎหมายที่จำเป็นสำหรับขอบเขตของงาน อาจเป็นการกระทำโดยประมาทได้ ทั้งนี้ หากใช้เกณฑ์โดยเฉลี่ยของบุคคลทั่วไปแล้วการกระทำอันเป็นการละเมิดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น อาจจะไม่ถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาท ซึ่งจะทำให้เอกชนไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควร

ในระบบกฎหมายเยอรมันนั้นอยู่บนเงื่อนไขของการกระทำโดยเจตนา หรือกระทำโดยประมาทเล็กน้อย ซึ่งระบบกฎหมายเยอรมันนั้นจะยอมรับความรับผิดชอบเพื่อละเมิดโดยประมาทเล็กน้อยอย่างร้ายแรง ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากหลัก culpa lata ของกฎหมายโรมัน โดยถือว่าความประมาทเล็กน้อยอย่างร้ายแรงเป็นชนิดหนึ่งของความรับผิดชอบเพื่อละเมิดโดยประมาทเล็กน้อย ระดับความร้ายแรงของความผิดจะเป็นตัวกำหนดความเสียหายที่เกิดขึ้น ยิ่งเป็นความผิดที่ร้ายแรงก็ย่อมแสดงให้เห็นว่าความเสียหายเกิดขึ้นมากตามไปด้วยซึ่งความรับผิดชอบเพื่อละเมิดโดยประมาทเล็กน้อยอย่างร้ายแรงถูกนำไปใช้ในหลักเรื่องความรับผิดชอบของนายจ้างในผลแห่งการละเมิดของลูกจ้างในระบบกฎหมายแพ่งของเยอรมัน โดยบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 831 ความว่า “นายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายใด ๆ ซึ่งลูกจ้างได้ก่อขึ้น โดยมีขอบด้วยกฎหมายแก่บุคคลภายนอกในระหว่างการปฏิบัติงานจ้างหน้าที่ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนย่อมจะไม่เกิดขึ้น ถ้าหากนายจ้างได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการเลือกหาลูกจ้างและในเมื่อเขาจำต้องจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้หรือการควบคุมงานนั้น เขาได้ใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นก็ตาม”

#### ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Causation)

ส่วนในเรื่องความรับผิดทางละเมิดนั้น นักนิติศาสตร์เยอรมันได้วางทฤษฎีที่สำคัญไว้ 2 ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ หรือทฤษฎีเงื่อนไขทฤษฎีนี้ถือว่าหากปรากฏว่า ถ้าไม่มีการกระทำ ผลจะไม่เกิดขึ้นเช่นนั้น จะไม่มีความเสียหายดังที่กล่าวอ้างผลที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลอันเกิดจากการกระทำที่ถูกกล่าวหา ผลอันใดอันหนึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากเหตุหลายประการ ถ้าเหตุอันหนึ่ง คือ การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้นั้นต้องรับผิดชอบโดยไม่ต้องคำนึงถึงว่า ยังมีเหตุอื่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วยเหมือนกัน เพราะถือว่าเหตุทุก ๆ เหตุมีน้ำหนักเท่ากัน จะถือว่าเป็นแต่เหตุบางประการเท่านั้นที่ก่อให้เกิดผลขึ้นหาได้ไม่ เช่น ก. ใช้ปืนชูปังค์บให้ ข. ถอยหลังไปและตกหน้าต่างชั้นล่าง ซึ่งสูงกว่าพื้นดินเพียง 1 เมตร แต่ปรากฏว่าริม

หน้าต่างมีบ่อน้ำลึก ข. จึงจมน้ำตาย ดังนี้ ความตายของ ข. เป็นผลมาจากการกระทำของ ก. แม้ ก. จะไม่รู้ว่าบ่อน้ำที่ ข. อาจตกไปตายได้ก็ตาม<sup>20</sup> หรือคำพิพากษาฎีกาที่ 1898/2518 ซึ่งวินิจฉัยว่า ลูกจ้างของจำเลยขับรถ โดยประมาทชนรถของโจทก์จนทำให้ยางรถยนต์ที่บรรทุกตกลงไปจากรถ และถูกคนร้ายลักไป การสูญหายของยางรถยนต์เป็นผลโดยตรงจากการละเมิด จำเลยต้องรับผิดชอบใช้ราคายางรถยนต์ให้แก่โจทก์ ทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม ทฤษฎีนี้ถือว่าในบรรดาเหตุทั้งหลายที่ก่อให้เกิดผลขึ้นนั้นในแง่ความรับผิดชอบของผู้กระทำการใด ๆ แล้วเฉพาะแต่เหตุที่ตามปกติย่อมก่อให้เกิดผลเช่นนั้นเท่านั้นที่ผู้กระทำการนั้นจะต้องรับผิดชอบ เช่น ตามอุทธรณ์ดังกล่าว ปกติชนในฐานะอย่าง ก. ย่อมไม่อาจล่วงรู้ว่าบ่อน้ำริมหน้าต่าง ก. จึงรับผิดชอบเฉพาะในผลที่ ข. ตกกลงไปบาดเจ็บเท่านั้น ไม่ต้องรับผิดชอบในความตายของ ข. แต่ถ้า ก. รู้ว่ามีบ่อน้ำดังกล่าว การกระทำของ ก. ก็ย่อมเป็นเหตุให้เกิดผลเสียหาย คือ ความตายของ ข. ด้วย

### สิทธิไล่เบียด

โดยเหตุที่ความรับผิดชอบของรัฐกรณีข้าราชการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ในแดนของกฎหมายมหาชน เป็นความรับผิดชอบแทนข้าราชการในความสัมพันธ์ภายนอกกับผู้เสียหายเท่านั้น ดังนั้น เมื่อรัฐได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว รัฐจึงมีสิทธิที่จะไล่เบียดเอาจากข้าราชการผู้ทำละเมิดได้ อย่างไรก็ตาม สิทธิไล่เบียดของรัฐจำกัดอยู่เฉพาะกรณีที่ข้าราชการทำละเมิดโดยเจตนาหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ในกรณีที่ปรากฏว่าข้าราชการละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดาเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น รัฐจะมาไล่เบียดเอาจากข้าราชการผู้นั้นไม่ได้ (มาตรา 34 กฎหมายพื้นฐานฯ)<sup>21</sup>

### 2.2.3 กฎหมายประเทศฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ความรับผิดชอบของรัฐค่อย ๆ ขยายตัวทีละน้อย ฝรั่งเศสจึงเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายปกครองเกี่ยวกับเรื่องละเมิดแยกต่างหากจากกฎหมาย

<sup>20</sup> ไพจิตร ปุญญพันธ์ (2548) คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดและหลักกฎหมายลักษณะละเมิด เรื่องข้อสันนิษฐานความผิดทางกฎหมาย กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ, หน้า 38.

<sup>21</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2555) กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและอังกฤษ (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 40.

เอกชนโดยรัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐอาจรับผิดชอบได้ ทั้งตามหลักในกฎหมายมหาชนและตามหลักในกฎหมายแพ่งขึ้นอยู่กับลักษณะกิจกรรมที่รัฐปฏิบัติ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบที่ดำรงอยู่คู่ขนานกันทั้งในกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนและความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศสยังเป็นความรับผิดชอบที่ดำรงอยู่คู่ขนานกันทั้งความรับผิดชอบที่เป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะขึ้นอยู่กับว่าความผิดนั้นเป็น *faute personnelle* หรือ *faute de service* และหากเป็นกรณีทั้งรัฐ และเจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมผิดร่วมกัน ความรับผิดชอบนั้นจะกลายเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน

1) *โครงสร้างความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในกฎหมายมหาชน*  
ประกอบไปด้วย

-ความผิด (*faute*)

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้น การที่รัฐต้องรับผิดชอบสำหรับความผิดย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องแยกว่าความผิดที่เกิดขึ้นเป็นความผิดในการบริการสาธารณะหรือเป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ แต่ก็ไม่มีนิยามข้อความคิดว่าด้วย “ความผิดในการบริการสาธารณะ” ที่ใช้ได้เป็นการทั่วไป แต่อย่างไรก็ตามปัญหาอีกประการหนึ่งที่ยังมีความเห็นแตกต่างกันอยู่คือ ปัญหาว่า “ความผิด” ในระบบกฎหมายมหาชน เหมือนหรือต่างกับ “ความผิด” ในกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด ซึ่งในประเด็นดังกล่าวมีทั้งผู้ที่เห็นว่า “ความผิด” ในระบบกฎหมายมหาชนมีลักษณะเฉพาะ และผู้ที่เห็นว่า “ความผิด” ในกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนมีหลักการพื้นฐานไม่ต่างกัน แต่ไม่ว่าจะเป็นอย่างไรก็ตามสิ่งที่นับได้ว่าเป็นลักษณะเด่นของความรับผิดของรัฐสำหรับความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศสคือ ความรับผิดดังกล่าว (หากเกิดขึ้นในกรอบของการบริการสาธารณะ) เป็นความรับผิดของรัฐโดยตรง ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายเพราะถ้าการละเมิดอยู่ในกรอบของการบริการสาธารณะ แล้วย่อมถือว่ารัฐต้องเข้ามารับผิดชอบไม่ใช่รับผิดแทนทั้งนี้รัฐย่อมต้องรับผิดชอบสำหรับการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของเจ้าหน้าที่ของตนตลอดจนความบกพร่องผิดพลาดในการจัดองค์การและการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งการที่ถือว่ารัฐรับผิดชอบโดยตรงย่อมเป็นประโยชน์สำหรับผู้เสียหายซึ่งไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้กระทำละเมิดได้ละเมิดหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติและหน้าที่ดังกล่าวมีขึ้นเพื่อคุ้มครองตนหรือไม่ ต่างจากระบบกฎหมายของประเทศเยอรมันที่ไม่ได้ถือว่าความรับผิดของรัฐเป็นความรับผิดโดยตรง แต่เป็นความรับผิดแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้เสียหายย่อมต้องพิสูจน์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเมิดหน้าที่

ที่ตนเองในฐานะองค์กรของรัฐต้องปฏิบัติและหน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อคุ้มครองบุคคลที่สาม (ผู้เสียหาย)<sup>22</sup> ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

-ความผิดกฎหมาย

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส การที่รัฐจะเข้ามารับผิดสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น จะต้องปรากฏว่าการกระทำของรัฐดังกล่าว เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย และในการพิจารณาความผิดกฎหมายของการกระทำของรัฐจะต้องคำนึงว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากบริการสาธารณะ (service public) นั้น เกิดจาก (1) การกระทำในลักษณะที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย (นิติกรรมทางปกครอง) เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งบุคคลที่ได้รับความเสียหาย อาจขอให้มีการเพิกถอนการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมายดังกล่าวได้ ซึ่งในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เหตุแห่งการขอให้เพิกถอนการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมายมีอยู่ 4 ประการ คือ (1) การกระทำดังกล่าว เป็นการกระทำที่องค์กรเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจ (incompetence) หรือ (2) กระทำผิดแบบหรือมีการใช้ดุลพินิจบิดเบือน หรือ (3) ละเมิดกฎหมาย ซึ่งบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว อาจฟ้องขอให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายได้อีกทางหนึ่งด้วย หรือ (4) การกระทำที่มุ่งต่อผลในทางข้อเท็จจริง หรือความเสียหายที่เกิดจากการละเลยไม่กระทำการ ซึ่งบุคคลที่ได้รับความเสียหายย่อมฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายได้ โดยไม่อาจฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำนั้นได้

-ความเสียหาย

ความเสียหายที่จะทำให้อำนาจรัฐต้องมีหน้าที่เข้ามาชดเชยทดแทนนั้นจะต้องเป็นความเสียหายที่เห็นเป็นรูปธรรมและสามารถกำหนดลงไปได้ แม้กระนั้น ก็ไม่ได้หมายความว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องเป็นความเสียหายในปัจจุบันเท่านั้น ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหากไม่ใช่เป็นแต่เพียงความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นหรือไม่ก็ได้ แต่เป็นความเสียหายที่จะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน รัฐย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องชดเชยค่าเสียหายที่จะเกิดขึ้นนั้น อย่างไร

<sup>22</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2555) *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ* กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 178-180

ก็ตามระบบกฎหมายฝรั่งเศส ความเสียหายอันจะทำให้รัฐต้องเข้าไปชดเชยนั้น จะต้องเป็น ความเสียหายพิเศษ หมายความว่า ความเสียหายดังกล่าวเป็นความเสียหายที่เมื่อพิจารณา โดยทั่วไป แล้วเป็นความเสียหายที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ได้รับมากกว่าบุคคลอื่น ๆ เหตุที่ระบบ กฎหมายฝรั่งเศสเรียกเรื่องความเสียหายพิเศษ ก็เนื่องจากแนวความคิดที่ว่าโดยทั่วไปแล้วราษฎร ได้รับประโยชน์หลายประการจากรัฐ หากรัฐกระทำการใดให้ราษฎรคนใดคนหนึ่งได้รับความเสียหาย แต่ความเสียหายดังกล่าว เป็นความเสียหายเล็กน้อยราษฎรผู้นั้นก็สมควรยอมรับ ความเสียหายนั้น

-ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล

ในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลนั้น

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสจะค้ำประกันว่าถ้าไม่มีเงื่อนไขหรือสาเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นจะเกิดความเสียหาย ขึ้นหรือไม่ กล่าวคือในเบื้องต้นจะค้ำประกันถึงเงื่อนไขหรือสาเหตุทุกประการแต่ในที่สุดแล้วเงื่อนไข ที่ถือว่าเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดผล คือ เงื่อนไขหรือสาเหตุโดยตรงที่นำไปสู่ความเสียหาย สำหรับการชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากความผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส เป็นการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ความเสียหายเป็นเงิน ถึงแม้ว่าในบางกรณีการเยียวยาความเสียหาย อาจจะกระทำได้ โดยการทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายกลับสู่สภาพเดิมก่อนเกิดการละเมิด แต่กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองไม่ได้กำหนดวิธีการดังกล่าวไว้ เนื่องจากการค้ำประกันถึงการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด ซึ่งศาลไม่อาจสั่งให้ฝ่ายปกครอง กระทำการโดยใช้อำนาจรัฐได้เพราะการมีคำพิพากษาในลักษณะดังกล่าวมีผลเท่ากับศาลปกครอง เข้าไปสั่งการในทางปกครองเอง ซึ่งไม่อาจเป็นไปได้ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

## 2) ขอบเขตความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

-ความหมายของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง หมายถึง ความผูกพันที่

จะต้องแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกให้กลับคืนสู่สภาพเดิมซึ่งความรับผิด ดังกล่าวนี้อาจเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำอันเป็นความผิดและความเสียหาย



-บุคคลผู้ต้องรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

บุคคลที่มีความผูกพันในการที่จะแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกนั้น ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐนั่นเอง ซึ่งคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายถึง นิติบุคคลมหาชนทั้งหลายในระบบการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้นรวมตลอดถึงองค์การมหาชนและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเรียกโดยรวมว่า “องค์การที่ใช้อำนาจมหาชน” และในเวลาต่อมาหลักความรับผิดชอบทางแพ่งของฝ่ายปกครองได้ถูกนำไปใช้กับนิติบุคคลเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะทางปกครองให้แก่รัฐและในการนี้ได้รับอำนาจมหาชนจากรัฐ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ศาลปกครองยังให้หมายรวมไปถึงนิติบุคคล เอกชน ผู้รับเหมาก่อสร้าง วิศวกร และสถาปนิกที่ทำการก่อสร้างอาคารสาธารณูปโภคขนาดใหญ่อีกด้วย ส่วนคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากหน่วยงานให้ปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติหน้าที่นั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น<sup>23</sup> ซึ่งในระบบกฎหมายฝรั่งเศส หากเกิดความผิดเป็นส่วนตัวขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบส่วนตัวต่อผู้เสียหายตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่ง กรณีจึงไม่มีความจำเป็นต้องพิจารณาความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบแตกต่างหากจากเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของกฎหมายอื่น ดังเช่น ในระบบกฎหมายเยอรมัน สำหรับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ แล้วข้อพิจารณามีอยู่แต่เพียงว่าบุคคลนั้นได้กระทำการโดยใช้อำนาจมหาชนหรือไม่ แต่ในประเทศฝรั่งเศสไม่มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐให้อยู่ในรูปแบบประมวลกฎหมายและในเวลาเดียวกันระบบกฎหมายฝรั่งเศสก็ไม่ได้ถือหลักให้รัฐเข้ามารับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ของตน ดังเช่น ที่ปรากฏในระบบกฎหมายเยอรมันหรือกฎหมายไทยแต่ให้รัฐรับผิดชอบโดยตรงสำหรับการกระทำของตนเอง ด้วยเหตุนี้ นักกฎหมายฝรั่งเศสจึงต้องพัฒนาความรับผิดชอบของรัฐในทางกฎหมายมหาชนขึ้นมาใหม่<sup>24</sup> โดยระบบกฎหมายฝรั่งเศสถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็น

<sup>23</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ “รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิเคราะห์คำพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศ” หน้า 27.

<sup>24</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2555) *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ* กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 188

ส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะเป็นพันธมิตรในระบบจักรกลของรัฐ และหากพันธมิตรดังกล่าว เกิดผิดพลาดขึ้นการพิจารณาสถานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐในแง่ความรับผิดชอบของรัฐนั้น จึงต้องพิจารณาจาก “บริการสาธารณะ” ไม่ใช่พิจารณาตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยเหตุนี้ ความผิดอันพึงถูกดำเนินได้ในความรับผิดชอบของรัฐ จึงเป็นเรื่องของความบกพร่องในแง่การจัดโครงสร้างองค์กรหรือความไม่ระมัดระวังในการบริหารจัดการองค์กรของฝ่ายปกครอง<sup>25</sup> โดยปกติทั่วไปแล้ว กรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำความผิดในระดับธรรมดา ความผิดนั้น ก็เพียงพอที่จะก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐได้ อย่างไรก็ตาม มีงานบางประเภทที่จะต้องใช้ความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานของตำรวจในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย หากมีความเสียหายที่เกิดจากความผิดพลาดในการปฏิบัติงานดังกล่าว จะใช้ฐานของความรับผิดชอบในระดับเช่นเดียวกับการปฏิบัติงานในลักษณะอื่นหรือไม่อย่างไร ซึ่งในเรื่องนี้ สภาแห่งรัฐได้พัฒนาระดับของความผิดที่ทำให้รัฐต้องรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะขึ้น โดยกล่าวถึงความผิดลักษณะต่าง ๆ คือ

- (1) ความผิดธรรมดา
- (2) ความผิดรุนแรง
- (3) ความผิดรุนแรงซึ่งเห็นประจักษ์ชัด

อย่างไรก็ตามการแยกระดับของความประมาทเลินเล่อก็แยก ออกเป็น 2 ระดับ เช่นกับที่ปรากฏในระบบของกฎหมายไทย คือ ประมาทเลินเล่อธรรมดาที่แยก ออกเป็น 2 ระดับ เช่นเดียวกับที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทย คือ ประมาทเลินเล่อธรรมดา (ในฐานะที่เป็นความผิดธรรมดา *faute simple*) และประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (ในฐานะที่เป็นความผิดร้ายแรง *faute lourde*) เนื่องจาก ความผิดรุนแรง ซึ่งเห็นประจักษ์ชัด หรือความผิดที่หนักหน่วงเป็นพิเศษ นั้นก็หมายถึง ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั่นเอง แต่ในประมวลกฎหมายแพ่งของฝรั่งเศส ก็ไม่ได้มีการให้คำนิยามความหมายของคำว่าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้

<sup>25</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2555) *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐใน ระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ* กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 195

ประเทศฝรั่งเศสนั้น เป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายปกครองเกี่ยวกับเรื่อง  
ละเมิดแยกต่างหากจากกฎหมายเอกชน โดยรัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ในปัจจุบันได้จำแนกประเภทความรับผิดของบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบ ออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่<sup>26</sup>

(1) ความรับผิดของเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัว (*Faute Personnelle*)

เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยวัตถุประสงค์ส่วนตัว  
กรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเองในการเสียหายผู้เสียหายตามหลักเกณฑ์ในประมวล  
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งรัฐจะไม่เข้าไปรับผิดชอบด้วยความผิดส่วนตัวเป็นเรื่องที่แยกได้จาก  
การปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีหลายกรณีด้วยกัน เช่น ลูกจ้างของที่ทำกรไปรษณีย์ขยักออกเงินที่ได้รับใน  
ระหว่างปฏิบัติหน้าที่ หรือกรณีผู้คุมนักโทษลักทรัพย์ในระหว่างที่ควบคุมนักโทษออกจากเรือนจำ  
 เป็นต้น แต่โดยเหตุที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรของประเทศฝรั่งเศสมิได้ให้นิยามความผิดใน  
การบริการสาธารณะ (*faute de service public*) และความผิดส่วนตัว (*faute personelle*) ไว้  
การแบ่งแยกความผิดทั้งสองลักษณะจึงเป็นหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี  
แต่แม้จะได้พยายามหาเกณฑ์ในการแบ่งแยกความผิดทั้งสองออกจากกัน แต่ก็ยังหาความเป็น  
เอกภาพมิได้

ศาลคดีขัดกันได้พยายามหาเกณฑ์ในการแบ่งแยกความรับผิด  
ส่วนตัวออกจากความรับผิดในการบริการสาธารณะ โดยใช้แนวทางในการวินิจฉัยความรับผิด  
ส่วนตัว ดังนี้<sup>27</sup>

<sup>26</sup> รุ่งธรรม พุ่มเล็ก (2541) ความรับผิดทางแพ่งของฝ่ายปกครองในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะ  
กรณีละเมิด (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต กรุงเทพมหานคร, 49-56

<sup>27</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ (2555) กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมาย  
เยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 204-205.

ก. การกระทำที่เจ้าหน้าที่กระทำลงในขอบเขตของชีวิตส่วนตัว เป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว เพราะรัฐยอมไม่ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ เช่น การฆ่าผู้อื่น ลักทรัพย์ผู้อื่น เป็นต้น

ข. การกระทำที่เจ้าหน้าที่กระทำในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ไม่มีความสัมพันธ์ใด ๆ กับการปฏิบัติหน้าที่ในการบริการสาธารณะ กล่าวคือ ความผิดเกิดขึ้น โดยสามารถแยกขาดจากบริการสาธารณะได้ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบการส่วนตัว

ค. การกระทำที่เจ้าหน้าที่กระทำลงในระหว่างปฏิบัติหน้าที่หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนกระทำการให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยมีมูลเหตุจูงใจที่ไม่สุจริต ซึ่งการกระทำดังกล่าว สามารถแยกออกจากการปฏิบัติงานบริการสาธารณะได้อย่างชัดเจน

ง. ก่อให้เกิดความรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว เช่น การขู่เชิญผู้ต้องหาในระหว่างการสอบสวนด้วยความอาฆาตแค้นของตำรวจ คำสั่งของนายกเทศมนตรีห้ามศัตรูทางการเมืองของตนเข้าไปในโรงฆ่าสัตว์ของเทศบาล เป็นต้น

จ. แต่เดิมการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เป็นความผิดอาญายอมก้อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในทางแพ่งโดยอัตโนมัติ ต่อมา นับแต่ ค.ศ.1935 หลักดังกล่าวได้เปลี่ยนไป กล่าวคือ การกระทำความผิดอาญาโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในทางแพ่ง โดยอัตโนมัติเฉพาะแต่การกระทำ ความผิดอาญาโดยเจตนา (เว้นแต่ความผิดลหุโทษ) เท่านั้น ที่ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ ค่าเสียหายเป็นการส่วนตัว

ฉ. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการที่เป็นการล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง โดยมีความผิดยอมไม่ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการปฏิบัติงานบริการสาธารณะ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

สรุปได้ว่า ลักษณะของความรับผิดชอบส่วนตัว อาจแยกได้ดังนี้<sup>28</sup>

- การกระทำนั้น เป็นการกระทำที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ เช่น หม่าผู้อื่น ลักทรัพย์ ใช้จ่ายานพาหนะของราชการสำหรับเรื่องส่วนตัวอย่างแท้จริง
- เจตนาในการกระทำนั้น แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะทำไประหว่างปฏิบัติหน้าที่ แต่เป็นการกระทำด้วยเจตนาร้าย เช่น การที่ตำรวจใช้กำลังทำร้ายผู้ถูกจับโดยเขาไม่ได้ต่อสู้แต่อย่างใด คำสั่งของนายกเทศมนตรีห้ามศัตรูทางการเมืองของตนเข้าไปในโรงฆ่าสัตว์ของเทศบาล
- ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เช่น แพทย์ฉีดยาโดยไม่ได้ตรวจสอบว่ายานั้นเป็นของเหลวประเภทกรด อุบัติเหตุที่เกิดจากข้าราชการที่ไม่มีใบขับขี่แต่เอารถราชการไปขับเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ก็ต่อเมื่อ ได้กระทำโดยจงใจมีเจตนาร้าย และกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือไม่ได้กระทำในอำนาจหน้าที่ราชการ

#### (2) ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ

เป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน โดยเป็นการปฏิบัติหน้าที่และไม่มีวัตถุประสงค์ไม่ชอบเป็นส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐปะปนในการกระทำนั้น ในกรณีนี้รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายโดยตรง เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบและจะไม่ถูกฟ้องเป็นส่วนตัว นั่นคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะหลุดพ้นจากความรับผิด เมื่อเป็นกรณีที่ได้กระทำภายในขอบอำนาจหน้าที่หรือกระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั่นเอง โดยทุกวันนี้กฎหมายของฝรั่งเศสถือหลักความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐเป็นหลักทั่วไป โดยความไม่รับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐเป็นข้อยกเว้น โดยแบ่งความผิดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ออกเป็น 3 ลักษณะด้วยกัน คือ

<sup>28</sup> สุจิน ชื่อสุวรรณ (2532) ความรับผิดทางละเมิดของข้าราชการ (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 74-75

-กรณีที่มีการปฏิบัติราชการโดยไม่ชอบ ในกรณีที่การปฏิบัติราชการนั้นไม่เป็นไปตาม “มาตรฐานการกระทำที่วิญญูชนพึงกระทำ” หากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นวิญญูชนอาจคาดเห็นและหลีกเลี่ยงได้หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนนั้น

-กรณีที่มีได้มีการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องกระทำ เป็นการงดเว้นการกระทำ ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องกระทำ การหากเกิดความเสียหายหน่วยงานของรัฐก็ต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่เอกชน เพราะงานราชการหรืองานบริการสาธารณะมิใช่เป็นเอกสิทธิ์ของหน่วยราชการที่จะกระทำหรือไม่ก็ได้ แต่เป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ

-กรณีที่มีการปฏิบัติราชการล่าช้ากว่าที่ควร โดยปกติหน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนภายในเวลาอันสมควร หากหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติตามดังกล่าวภายในเวลาอันสมควรก่อให้เกิดความเสียหาย รัฐก็ต้องรับผิดชอบต่อเอกชน

### (3) ความรับผิดชอบร่วมกัน

แต่เดิมนั้น ความผิดของฝ่ายปกครองกับความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสิ่งที่ไม่อาจดำรงอยู่คู่ขนานกันได้ กล่าวคือ หากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน รัฐต้องรับผิดชอบ เนื่องจากการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดในการบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่ต้องรับผิดชอบส่วนตัว แต่หากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐถือเป็นความผิดส่วนตัว แล้วเจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ต้องรับผิดชอบเองเป็นส่วนตัว รัฐไม่ต้องรับผิดชอบ

### บทที่ 3

## กฎหมายความรับผิดชอบทางวินัยและละเมิดข้าราชการครูของไทย

### 1. กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

#### 1.1 วินัยและการกำหนดโทษทางวินัย

##### 1.1.1 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

พ.ศ. 2547 ประกาศ ใช้เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2547 โดยมี นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งในมาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้ ได้นิยามความหมายไว้ว่า

“ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 จึงมีผลใช้บังคับกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังต่อไปนี้<sup>29</sup>

<sup>29</sup> สมนึก ผดุงจันทน์ (2557) คู่มือผู้บริหารสถานศึกษา (การดำเนินการทางวินัย)

- (1) บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่
- “ข้าราชการครู” หมายความว่า ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ
- “คณาจารย์” หมายความว่า บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้าน การสอนและการวิจัยในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐ
- “บุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการหรือปฏิบัติงาน เกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียน การสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่น ในหน่วยงานการศึกษา
- (2) บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
- (3) บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม
- (4) บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 สังกัดกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา
- (5) ข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547
- (6) บุคคลซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 สังกัดส่วนราชการหรือหน่วยงานใดในกระทรวงศึกษาธิการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ใช้บังคับ ต่อมาได้มีการกำหนดให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นเป็นหน่วยงานการศึกษาหรือเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของเขตพื้นที่การศึกษาให้ถือว่า ผู้นั้นเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา



พ.ศ. 2547 และให้มีตำแหน่งตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ตามมาตรา 131 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

ซึ่งวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้มีข้อบัญญัติกำหนดเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 82 ถึง มาตรา 97 จำนวน 16 มาตรา แต่มาตราที่เป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย คือ มาตรา 85 วรรคสอง บัญญัติว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการ และหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล ประมาทเลินเล่อ หรือขาดการเอาใจใส่ ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยร้ายแรง” และตามมาตรา 99 พระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า “ในกรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องลงโทษปลดออก หรือ ไล่ออก ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนผ่อนโทษห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก”

1) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

เนื่องจาก พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการจัดระบบข้าราชการครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 โดยเฉพาะในมาตรา 54 ได้กำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลและระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีหลักการที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ให้ยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอีกทั้งไม่สอดคล้องกับหลักการปฏิรูประบบราชการ สมควรยกร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่แทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และเพื่อให้เอกภาพทางด้านนโยบายการบริหารงานบุคคลของ

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาทั้งหมด จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## 2) ข้อกำหนดเรื่องวินัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หมวด 6 บัญญัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยตามที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติตามหมวดนี้ โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ตั้งแต่มาตรา 82 ถึงมาตรา 97 ซึ่งอาจแยกได้ ดังต่อไปนี้

- (1) วินัยต่อประเทศชาติ ได้แก่ สนับสนุนและวางรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- (2) วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ ได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว
- (3) วินัยต่อผู้บังคับบัญชา ได้แก่ การปฏิบัติตามคำสั่งของบังคับบัญชาที่สั่งในหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย
- (4) วินัยต่อผู้เรียน ได้แก่ การอุทิศเวลา ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ช่วยเหลือเกื้อกูลเคารพสิทธิ ไม่ข่มเหง ไม่ล่วงละเมิดทางเพศต่อผู้เรียน
- (5) วินัยต่อประชาชน ได้แก่ ให้การต้อนรับอำนวยความสะดวก ให้ความเป็นธรรมไม่กีดกันแก่งัด คอหุ้ม เหยียดหยามประชาชน เป็นต้น
- (6) วินัยต่อผู้ร่วมงาน ได้แก่ การรักษาความสามัคคี สุภาพเรียบร้อย ช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน
- (7) วินัยต่อตนเอง ได้แก่ ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี รักษาชื่อเสียง ไม่กระทำการใด ๆ ให้เสื่อมเสียชื่อเสียง

ส่วนหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าการกระทำใดของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาถือเป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือผิดวินัยไม่ร้ายแรง และขออธิบายรายละเอียด ดังต่อไปนี้

### 3) ความหมายของคำว่า วินัย

นักวิชาการและนักกฎหมายได้ให้ความหมายคำว่า “วินัย” ไว้ดังนี้

(1) Leon Maggison ให้ความหมาย “วินัย” มาจากคำว่า “Discipline” แปลว่า “Follower” วินัยดี เป็นผลของภาวะผู้นำที่ดี “Good Leadership” วินัยมีความหมายแตกต่างกันเป็น 3 ลักษณะ คือ <sup>30</sup>

ก. วินัยเป็นการควบคุมตนเอง “Self-control”

เป็นการมองวินัย โดยมุ่งไปที่การพัฒนาตนเอง เพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับความจำเป็น และความต้องการ เรียกว่า “Self-discipline”

ข. วินัยในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบ “condition for orderly behavior”

เป็นการมองวินัยโดยมุ่งไปที่การควบคุมคนในองค์กรให้มีพฤติกรรมที่เป็นระเบียบ โดยการสร้างเงื่อนไขชักนำต่าง ๆ

ค. วินัยในลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม “Judicial due process”

มองวินัยมุ่งไปที่กระบวนการตามกำหนด กฎเกณฑ์ มีการออกกฎ ระเบียบ ให้ปฏิบัติตามหากฝ่าฝืนก็จะลงโทษผู้กระทำผิด

(2) วินัย หมายถึง กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือแบบแผนความประพฤติที่ควบคุมพฤติกรรมของคนในองค์กรให้เป็นไปในแนวทางที่พึงประสงค์<sup>31</sup>

<sup>30</sup> สุชาติพิศ นาคาบดี (2536) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 6.

<sup>31</sup> สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ (2553) คู่มือการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา กรุงเทพมหานคร: สกสค. ลาดพร้าว, หน้า 27

(3) วินัย หมายถึง ข้อบัญญัติที่กำหนดเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติตามหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2557 มาตรา 82-97<sup>32</sup>

วินัย คือ กฎเกณฑ์ข้อบังคับที่ต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนอาจต้องรับโทษ กล่าวอีกนัยหนึ่ง

(4) วินัย<sup>33</sup> หมายถึงการควบคุมความประพฤติของคนในองค์การให้ เป็นไปตามแบบแผนที่พึงประสงค์วินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หมายถึง ข้อบัญญัติที่กำหนดเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติตามหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 82 – มาตรา 97

การลงโทษทางวินัย เป็นกระบวนการสำคัญอันหนึ่งในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมคุณภาพและประสิทธิภาพของข้าราชการ และมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการด้วย การลงโทษทางวินัยถูกนำมาใช้เป็นมาตรการเชิงลบควบคู่กับการให้รางวัล ซึ่งเป็นมาตรการเชิงบวก ภายใต้แนวความคิดว่า ข้าราชการที่ดีมีประสิทธิภาพ ควรได้รับการยกย่องและให้รางวัลเพื่อเป็นกำลังใจและเป็นตัวอย่างที่ดี ข้าราชการที่กระทำความผิดสมควรได้รับการลงโทษตามควรแก่กรณี เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ข้าราชการอื่น

<sup>32</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ (2552) คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา กรุงเทพมหานคร : ชุมชนการเกษตรแห่งประเทศไทย, หน้า 4.

<sup>33</sup>สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (2550) คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำของ สกสค., 2 – 6

#### 4) ความสำคัญของวินัยที่มีต่อการศึกษา<sup>34</sup>

เป้าหมายที่แท้จริงในการส่งเสริมให้ครูมีวินัยนั้น ไม่ใช่อยู่ที่ครูแต่อยู่ที่ตัวนักเรียน กล่าวคือ ถ้าครูมีวินัยความมีวินัยของครูจะส่งผลไปถึงนักเรียนด้วย เช่น ครูตั้งใจอบรมสั่งสอนนักเรียนอย่างเต็มกำลังความสามารถจะประพฤตินั้นเป็นแบบอย่างที่ดีแก่นักเรียน จะชักนำให้เรียนรู้สิ่งต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางจิตวิทยาถือว่าวัยเด็กเป็นวัยที่สามารถจดจำและเลียนแบบพฤติกรรมของผู้ที่ใกล้ชิดและผู้ที่ตนเคารพนับถือ หากเด็กที่ได้ครูมีระเบียบ

วินัย เด็กก็จะลอกเลียนแบบพฤติกรรมที่ดีของครู ซึ่งอาจจะทำให้เป็นเด็กที่มีระเบียบวินัยเช่นเดียวกับครูด้วย ซึ่งย่อมหมายถึงความสำเร็จในการจัดการศึกษาของชาติ แต่หากไม่สามารถส่งเสริมให้ครูเป็นผู้มีวินัยได้แล้ว การจัดการศึกษาจะบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก

#### 5) จุดมุ่งหมายของวินัย

องค์กรทุกองค์กร ไม่ว่าจะในภาครัฐหรือภาคเอกชน ย่อมมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ ความสำเร็จ หรือการบรรลุเป้าหมายขององค์กรปัญหาว่าจะทำอย่างไรจึงจะทำให้คนในองค์กรปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรตามเป้าหมายที่วางไว้ การจัดการเกี่ยวกับบุคคลเป็นสิ่งที่สำคัญมาก เพราะคนเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนางานพัฒนาองค์กรตลอดจนถึงการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง องค์กรทุกองค์กรล้วนแต่มุ่งแสวงหามาตรการในการนำทรัพยากรบุคคลมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กร กล่าวได้ว่าความสำเร็จและความเจริญก้าวหน้าขององค์กรมีผลมาจากการมีทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณค่าและมีวินัยเสมอ ส่วนการรักษาวินัยนั้น เป็นหน้าที่ข้าราชการปฏิบัติตามข้อกำหนดทางวินัย ตามที่กฎหมายบัญญัติอย่างเคร่งครัด ระมัดระวัง ดูแล ป้องกันไม่ฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยง หากพบว่ามีการกระทำผิด ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการทางวินัยทันที เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้อื่น การรักษาวินัยที่ดีนั้น นอกจากเกิดจากตัวข้าราชการเองที่จะต้องเรียนรู้ สำนึก และตระหนักในหน้าที่แล้ว ผู้บังคับบัญชาก็จะต้องทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี ดูแล ส่งเสริม และพัฒนาให้ข้าราชการมีวินัย และต้องป้องกันมิให้

<sup>34</sup>สำนักงาน ก.ค. กระทรวงศึกษาธิการ (2544) รายงานการศึกษาแนวทางการพัฒนาครูตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กรุงเทพมหานคร, หน้า 59

ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย รวมทั้งดำเนินการทางวินัยต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หากมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยด้วย

6) ประเภทของวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(1) วินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่

- ก. ไม่สนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- ข. ไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เสมอภาค และเที่ยงธรรมต้องมีความวิริยะอุตสาหะ ขยันหมั่นเพียร ดูแลเอาใจใส่รักษาประโยชน์ของทางราชการและต้องปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพ
- ค. อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม หาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น
- ง. ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ทางราชการหรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ จะเสนอความเห็นเป็นหนังสือภายใน 7 วัน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งก็ได้และเมื่อเสนอความเห็นแล้วถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันเป็นหนังสือให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตาม
- จ. ไม่ตรงต่อเวลาไม่อุทิศเวลาของตนให้แก่ทางราชการและผู้เรียน ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่เหตุผลอันสมควร
- ฉ. ไม่ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียน ชุมชน สังคม ไม่สุภาพเรียบร้อย และไม่รักษาความสามัคคี ไม่ช่วยเหลือเกื้อกูลต่อผู้เรียนและข้าราชการด้วยกันหรือผู้ร่วมงานไม่ต้อนรับหรือให้ความสะดวกให้ความเป็นธรรมต่อผู้เรียนและประชาชนผู้มาติดต่อราชการ
- ช. กล่าวหาหรือร้องเรียนผู้อื่นโดยปราศจากความจริง
- ซ. กระทำการ หรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์ อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

ฉ. เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการหรือดำรงตำแหน่งอื่นใด ที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

ญ. ไม่วางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และในการปฏิบัติกรอันเกี่ยวข้องกับประชาชน อาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตนแสดง การฝักใฝ่ ส่งเสริมเกื้อกูล สนับสนุนบุคคล กลุ่มบุคคลหรือพรรคการเมืองใด

ฎ. กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

ฏ. ไม่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่มีวินัย ไม่ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย หรือละเลย หรือมีพฤติกรรมปกป้อง ช่วยเหลือ มิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาถูกลงโทษทางวินัยหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่สุจริต

จ. กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งและมติคณะรัฐมนตรีที่ข้าราชการควร ควรทราบ

ก) ข้าราชการผู้มีหน้าที่ปฏิบัติราชการอย่างใดอย่างหนึ่ง จะอ้างว่าไม่รู้กฎหมายหรือระเบียบแบบแผนข้อบังคับอันตนจำต้องปฏิบัติและอยู่ในหน้าที่ของตน มิได้ (มติคณะรัฐมนตรี แจ้งตามหนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ น.ว. 89/2497 ลงวันที่ 1 เมษายน 2497)

ข) ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษา จะต้องมาถึง สถานศึกษาก่อนเวลาทำงานปกติอย่างน้อย 15 นาที และกลับหลังเวลาทำงานปกติไม่น้อยกว่า 15 นาที (ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยเวลาทำงานและวันหยุดราชการของสถานศึกษา พ.ศ. 2502 ข้อ 8)

ค) ข้าราชการซึ่งปฏิบัติราชการอยู่ในโรงเรียน ถ้าลาปีหนึ่ง เกินกว่า 12 ครั้ง ถือว่าลาบ่อยครั้ง ไม่มีสิทธิ์ได้เลื่อนขั้นเงินเดือนในปีนั้นในกรณีข้าราชการลาปีหนึ่ง เกิน 12 ครั้ง แต่ลาไม่เกิน 30 วัน และมีผลการปฏิบัติงานดีกรมอาจพิจารณาผ่อนผันให้เลื่อน ขั้นเงินเดือนได้ ข้าราชการ ซึ่งปฏิบัติราชการอยู่ในโรงเรียน ถ้ามาทำงานสายปีหนึ่งเกิน 15 ครั้ง ถือว่ามาทำงานสายอยู่เนื่อง ๆ ไม่มีสิทธิ์ได้เลื่อนขั้นเงินเดือนในปีนั้น (หนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ศธ 0204/31100 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2525)

ง) วันปิดภาคเรียนถือว่าเป็นวันพักผ่อนของนักเรียน ซึ่งสถานศึกษาอาจอนุญาตให้ครู หยุดพักผ่อนได้ แต่ถ้ามีราชการจำเป็นครูต้องมาปฏิบัติราชการ ตามคำสั่งของทางราชการ (ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดเวลาทำงานและ วันหยุดราชการของสถานศึกษา พ.ศ. 2520 ข้อ 9)

จ) ข้าราชการที่หนีหรือขาดราชการในวันใด ไม่มีสิทธิ์ ได้รับเงินสำหรับวันที่ขาดหรือหนีราชการ (มาตรา 15 แห่งพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จบำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2522)

ฉ) การที่ข้าราชการไปร่วมเล่นแชร์ย่อมก่อให้เกิดหนี้สิน ขึ้นได้ เพราะได้ใช้เงินเดือนไปเล่น และเมื่อประมูลดอกเบี้ยสูง เพื่อให้ได้รับเงินไปใช้สอย แล้วในเดือนต่อไปก็ย่อมจะขาดแคลนเงินสำหรับใช้สอยอันก่อให้เกิดคอร์ปชั่นได้ง่าย จึงห้ามข้าราชการ เล่นแชร์ (มติคณะรัฐมนตรี แจ้งตามหนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรี ฝ่ายบริหารที่ น.ว. 12/2498 ลงวันที่ 14 มกราคม 2498)

ช) ผู้ใดลาป่วยต่อเนื่องกันตั้งแต่ 10 วันขึ้นไป ให้ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายไปสอบสวนให้ได้ความจริงว่าป่วยจริงหรือไม่ อย่างเป็นทางการ ควรอนุญาตเฉพาะกรณีจำเป็นจริง ๆ ไม่ใช่ลากิจ เพื่อไปรับจ้างหารายได้พิเศษอย่างอื่น ผู้บังคับบัญชาคนใดรู้เห็นเป็นใจอนุญาตให้ข้าราชการลาเท็จ ให้ถือว่ามีความผิดทางวินัยด้วย (คำสั่งนายกรัฐมนตรี แจ้งตามหนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรี ฝ่ายบริหารที่ น.ว. 128/2497 ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2497)

ซ) ข้าราชการที่ได้รับอนุญาตให้ลาไปศึกษาวิชา ต่างประเทศ เมื่อครบกำหนดวันลา แล้วไม่ยอมเดินทางกลับมาปฏิบัติราชการเป็นเวลานาน ถ้าปรากฏว่ามีเจตนาละทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันควรให้นำมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือ ที่ น.ว. 125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503 มาประกอบการพิจารณาในการสั่งลงโทษทางวินัย (มติคณะรัฐมนตรี แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการรัฐมนตรี ส.ร. 0401/ว.50 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2510)



ฅ) บัฒรสนท่ห้ไม่รับพิจารณา เว้นแต่รายที่ระบุหลักฐำน กรณีน้แวดล้อม ปรำกฏช้ดแ่งตลอดจนช้พยำนบุคคณน่ำนอน (มตคณระฐำนตรน แ่งตำหน่งส้อ สำนกเลขำธกรคณระฐำนตรน น.ว. 148/2502 ลงว้นที่ 18 พฤษจิกำยน 2502)

ฉ) ผู้โคมำท้งำนสำยกว่ำกำหนคเวลำนเป็นนิจ อันเป็น การแสดงว่ำมได้ตั้งใจปฏิบัติหน้ที่รำชกร โดยเต็มท้ให้ผู้บ้งค้บบัญชำพิจารณา ลงโทษท้งว้นย (มตคณระฐำนตรน แ่งตำหน่งส้อ สำนกเลขำธกรคณระฐำนตรนที่ น.ว. 108/2502 ลงว้นที่ 18 ก้นยำน 2502)

(2) ว้นยร่ำยแรง ได้แ่

ก. พุจรตต่อหน้ที่รำชกร

ข. จงใจไม่ปฏิบัติตำกฏหมำยระเบียบเบบแผนของท้ง รำชกรและหน่วยงำนกรศีกษำ มตคณระฐำนตรน หรือ นโยบำนของฐำนบำนล ปรมะทเลินเล่อหรือ ขำคกรเอำใจใส่ระม้ดระว้งรักษำประ โยชน้ของท้งรำชกร อันเป็นเหตุให้เกดควมเสี่ยหำย แ่รำชกรออย่างร่ำยแรง

ค. ช้ดค้ำสั่งหรือหลกเลียงไม่ปฏิบัติตำค้ำสั่งของผู้บ้งค้บบัญชำ ช้งสั่งในหน้ที่รำชกร โดยชอบด้วยกฏหมำยและระเบียบของท้งรำชกร อันเป็นเหตุให้เสี่ยหำยแ่ รำชกรออย่างร่ำยแรง

ง. ละท้งหน้ที่หรือทอดท้งหน้ที่รำชกร โดยไม่มีเหตุผล อันสมคвр เป็นเหตุให้เสี่ยหำยแ่รำชกรออย่างร่ำยแรง

จ. ละท้งหน้ที่รำชกรติดต่อในครำวเดี่ยวก้นเป็นเวลาเกินกว่ำ 15 ว้น โดยไม่มีเหตุผลอันสมคвр

ฉ. กลั่นแกล้ง คูหม่น เหยี่ยคหยำม กคจี หรือข่มhengผู้เรียนหรือ ปรมะชำนผู้มำติดต่อรำชกรออย่างร่ำยแรง

ช. กลั่นแกล้ง กล่ำวหำ หรือร้องเรียนผู้อื่น โดยปรำศจำก ควมจริง เป็นเหตุให้ผู้อื่น ด้รับควมเสี่ยหำยออย่างร่ำยแรง

ซ. กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการ หาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติในตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยมุ่งหมายจะให้เป็นการซื้อขายหรือให้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการกระทำอันมีลักษณะเป็นการให้หรือได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์อื่น เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่น ได้รับการบรรจุแต่งตั้งโดยมิชอบ

ฅ. คัดลอกหรือลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่นโดยมิชอบ หรือนำเอาผลงานทางวิชาการของผู้อื่นหรือจ้างวานให้ผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการ เพื่อไปใช้ในการเสนอขอปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนวิทยฐานะหรือการให้ได้รับเงินเดือนในระดับสูงขึ้น

ฉ. ร่วมดำเนินการคัดลอก หรือลอกเลียนผลงานของผู้อื่นโดยมิชอบ หรือรับจัดทำผลงานทางวิชาการไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ เพื่อให้ผู้อื่นนำผลงานนั้นไปใช้ประโยชน์เพื่อปรับปรุงกำหนดตำแหน่ง เลื่อนตำแหน่งเลื่อนวิทยฐานะหรือให้ได้รับเงินเดือนในระดับสูงขึ้น

ค. เข้าไปเกี่ยวข้องกับกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการทุจริต โดยการซื้อสิทธิหรือขายเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือการเลือกตั้งอื่นที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุน หรือชักจูงให้ผู้อื่นกระทำการในลักษณะเดียวกัน

ก. กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับ โทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็น โทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรง

ข. เสพยาเสพติด หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นเสพยาเสพติด

ข. เล่นการพนันเป็นอาจิม

ฅ. กระทำการล่วงละเมิดต่อผู้เรียนหรือนักศึกษาไม่ว่าจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของตนหรือไม่

ณ. กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรี ที่ข้าราชการ  
ครูควรทราบ

ก) ถ้าปรากฏว่าเวรทิ้งหน้าที่ ให้ถือว่าเป็นผิดอย่างร้ายแรง  
และให้พิจารณาโทษอย่างน้อยให้ออกจากราชการ (มติคณะรัฐมนตรี แจ้งตามหนังสือ  
กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี น.ว. 101/2495 ลงวันที่ 18 เมษายน 2495)

ข) ข้าราชการเสพสุรามินเมาจนไม่สามารถครองสติได้  
ซึ่งอาจทำให้เสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการจะต้องถูกลงโทษตามควร แล้วแต่กรณี  
ข้าราชการผู้ใดเสพสุราในขณะที่ปฏิบัติราชการ เมาสุราเสียราชการ หรือเมาสุราในที่ประชุมจนเกิด  
เรื่องเสียหาย หรือเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ อาจถูกลงโทษสถานหนักถึงให้ออก  
ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หรือกรณีข้าราชการครุเล่นการพนันอาจได้รับโทษสถานหนัก  
ถึงให้ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ

ค) ข้าราชการเป็นเจ้ามือ เดินขาย หรือเล่นสลากกินรวบ  
ต้องถูกลงโทษอย่างน้อยให้ออกจากราชการ (มติคณะรัฐมนตรี แจ้งตามหนังสือกรมสารบรรณ  
คณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ น.ว. 280/2498 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2498)

ง) ห้ามข้าราชการสมรสหรือหรืออยู่กินอย่างสามีภรรยา  
กับผู้อพยพ หรือผู้ลี้ภัย ซึ่งเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ใดฝ่าฝืนถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัย  
อย่างร้ายแรง (มติคณะรัฐมนตรี แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สร. 0202/ว.31  
ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2524)

จ) ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือละทิ้งหน้าที่  
ราชการไปเลยเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร เป็นความผิดร้ายแรงซึ่งควร ไล่ออกจาก  
ราชการ จะปราณีลดหย่อนผ่อนโทษลงได้ก็เพียงปลดออกจากราชการ การนำเงินที่ทุจริตยกออก  
ไปแล้วมาคืนก็ดี การที่เป็นผู้ที่ไม่กระทำความผิดมาก่อนก็ดี หรือมีเหตุอันควรปราณีอื่นใดไม่เป็น  
เหตุเพียงพอที่จะลดหย่อนโทษลงเป็นให้ออกจากราชการได้ (มติคณะรัฐมนตรี แจ้งตามหนังสือ  
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ น.ว. 125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503)

น) กระทรวงศึกษาธิการไม่มีความประสงค์ที่จะให้ครู  
ลงโทษนักเรียนรุนแรง หรือแบบวิบัติการ เช่น ตบหน้า เขกศีรษะ ทูบหลัง ตบก้น หรือใช้แปรง  
ลบกระดานทาบตี ขว้างปาหรือให้เขกโต๊ะจนมือเลือดออก เป็นต้น ครูคนใดฝ่าฝืนถือว่าเป็นความผิด  
วินัยอย่างร้ายแรง (หนังสือกระทรวงศึกษาธิการที่ ศธ. 7754/2506 ลงวันที่ 16 เมษายน 2506)

ข) กระทรวงศึกษาธิการไม่อนุญาตให้ครูสตรีเข้าประกวด  
นางงาม ตลอดจนการประกวดหรือแสดงแบบเครื่องแต่งกายสตรี ไม่ว่าจะการประกวดนั้นจะเรียกชื่อ  
อย่างไร และผู้ใดเป็นผู้จัด หากฝ่าฝืนอาจได้รับการพิจารณาลงโทษถึงให้ออกจากราชการ  
(ตามหนังสือกระทรวงศึกษาธิการที่ ศธ. 1422/2504 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2504)

ค) การประพฤติผิดประเวณีต่อบุคคลอื่นหรือคู่สมรสของ  
ผู้อื่นเป็นความประพฤติไม่เหมาะสม และเข้าลักษณะเป็นความประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

ณ) กระทรวงศึกษาธิการรังเกียจ และจำต้องห้าม  
ความประพฤติผิดประเวณี ในระหว่างข้าราชการชายหญิงในกระทรวงศึกษาธิการ หรือครูกับ  
นักเรียนเว้นไว้แต่ ผู้เป็นโสดต่างตั้งใจเลี้ยงดูกันฐานสามีภรรยาและคู่สมรสกันตามประเพณี  
ถ้าเกิดความรังเกียจขึ้นในส่วนของความประพฤติของเขาต่อนักเรียนหญิง (ครูสตรีต่อนักเรียนชาย)  
เขาจะมีความผิดและเป็นครูไม่ได้ ต้องออกจากหน้าที่ครูทันที (ข้อบังคับของกระทรวงศึกษาธิการ  
เรื่องครูชายกับนักเรียนหญิง)

ญ) ถ้าปรากฏว่า การร้องเรียนไม่มีมูลความจริงหรือเป็น  
การกั่นแกล้งกัน ผู้ร้องเรียนจะต้องได้รับการพิจารณาลงโทษ หากปรากฏว่าครูอาจารย์มีส่วน  
ช่วยวางแผน ชักจูงหรือสนับสนุนหรือดำเนินการในลักษณะวิธีใดก็ตาม ที่จะทำให้เกิดความ  
ไม่สงบในโรงเรียนให้ถือว่ามีความผิดทางวินัยสถานหนัก (มาตรการป้องกันและแก้ไขการก่อ  
ความไม่สงบในสถานศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาตามหนังสือที่ ศธ 0807/13117 ลงวันที่ 20  
พฤษภาคม 2525)

ฎ) เรียกและรับเงินจากผู้สมัครสอบโดยอ้างว่าจะช่วยเหลือ  
ให้สอบได้เป็นความผิดฐานประพฤติชั่วร้ายแรง ให้ลงโทษระดับเดียวกับความผิดฐานทุจริตต่อ  
หน้าที่ (มติ ก.พ. แจ่งตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ ส.ร. 1006/ว.15 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2516)

ฎ) ข้าราชการยื่นใบลาออกจากราชการแล้วหยุดราชการไปเลย โดยทั้งที่ผู้บังคับบัญชายังมิได้อนุญาต ถ้าสืบสวนได้ความว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผล อันสมควรถือเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามกฎหมาย ก.พ. (มติ ก.พ. แจ้งตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ ศธ 6140/2498 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2498)

จ) ข้าราชการเลิกงานออกจากสถานที่ราชการก่อนกำหนดเวลาเป็นการไม่ร่วมมือและปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาล ให้พิจารณาลงโทษสถานหนัก (มติคณะรัฐมนตรี แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ น.ว. 108/2502 ลงวันที่ 18 กันยายน 2502)

7) การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ข้าราชการครูเดิมเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่ง มีครูสภาเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ซึ่งทำหน้าที่แทน ก.พ. ตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521 และต่อมาปี พ.ศ. 2523 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ซึ่งกำหนดให้มี “คณะกรรมการข้าราชการครู” เรียกโดยย่อว่า “ก.ค.” เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู และในช่วงนี้ได้มีการโอนโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปยังสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และโอนข้าราชการส่วนจังหวัดประเภทครูไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติด้วยโดยอยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลของ ก.ค.

การที่มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูโดยเฉพาะ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยครูได้กำหนดให้ครูสภาเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูแทน ก.พ. เพราะข้าราชการครูมีจำนวนมากและกระจัดกระจายไปทั่วประเทศ อีกทั้งลักษณะงาน ตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการครูก็แตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น ประกอบกับครูสภา มิได้จัดตั้งขึ้นเป็นส่วนราชการเพื่อการบริหารงานบุคคลทำให้ไม่เหมาะสมที่จะทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูตามโครงสร้างและระบบการบริหารการศึกษาที่ปรับปรุงใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงสร้างและระบบการบริหารการประถม

ศึกษาที่กำหนดให้มอบอำนาจการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูไปดำเนินงานในระดับจังหวัด เพื่อให้การบริหารงานบุคคลมีความคล่องตัวและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น เมื่อมีการปฏิรูปการศึกษาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ให้กระทรวงศึกษาจัดส่งเสริมให้มีระบบและกระบวนการผลิตและพัฒนาครูให้มีคุณภาพ และมีมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยกำหนดให้มีระบบใบประกอบวิชาชีพครู อันเป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการที่ให้ผู้เข้าสู่วิชาชีพครูได้มีมาตรฐานตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพ โดยมีการกำหนดว่าผู้ที่เข้าสู่วิชาชีพครูจะต้องมีใบประกอบวิชาชีพครูก่อนและให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานทางการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐ และระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งจะใช้บังคับแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งที่อยู่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรมหรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2547 จัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอยู่ในรูปของคณะกรรมการ เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” เรียกย่อว่า “ก.ค.ศ.” และมีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูโดยกำหนดให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานทางการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียวกันกล่าวคือ ครูซึ่งเป็นข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติงานในสำนักงานซึ่งเป็นหน่วยงานทางการศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลาง

ซึ่งการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากฎหมายให้กำหนดให้มีองค์กรซึ่งทำหน้าที่บริหารงานบุคคลข้าราชการครูและ

บุคลากรทางการศึกษาไว้เพียง 2 ระดับ คือ (1) ก.ค.ศ. (คณะกรรมการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) และ (2) อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา/อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง

8) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559

สั่ง ณ วันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2559

แต่ต่อมา ได้ปรากฏข้อเท็จจริงถึงสภาพปัญหาในการจัดการศึกษา ในส่วนภูมิภาคของประเทศว่าเกิดจากปัญหาการตั้งและการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่ใช่ออกภาพเป็นปัญหาสำคัญ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูประบบการศึกษาให้สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 สั่ง ณ วันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ประกอบด้วย

- (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน
- (2) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการ
- (3) เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็น
- (4) เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เป็นกรรมการ
- (5) เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นกรรมการ
- (6) เลขาธิการสภาการศึกษา เป็นกรรมการ
- (7) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการและเลขานุการ

ข้อ 2 ให้คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของ  
กระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดทิศทางในการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ  
ในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด
- (2) วางแผนงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ  
กระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาค หรือจังหวัด
- (3) พิจารณาการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานของ  
กระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาค หรือจังหวัด
- (4) แต่งตั้ง โอน หรือย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหาร  
เขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการ  
ในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด ทั้งนี้ ตามประเภทหรือระดับตำแหน่งที่รัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงศึกษาธิการกำหนด
- (5) สั่งให้ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา  
หรือผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการในระดับภูมิภาค หรือ  
จังหวัด หยุดการปฏิบัติหน้าที่หรือให้พ้นจากตำแหน่ง
- (6) แต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือ  
การปฏิบัติงานได้ตามความจำเป็น
- (7) แต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานตามข้อ 7 (7)
- (8) เชิญข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่น  
ในหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาสอบถามข้อเท็จจริงรวมทั้งเรียกเอกสารจาก  
หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณา

ข้อ 3 ให้สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบ  
งานธุรการ ของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค  
คณะกรรมการ และคณะทำงานตามข้อ 2 (6) และให้การเบิกจ่ายเบี้ยประชุมเป็นไปตาม  
พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ/การเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร  
จัดการอื่น ๆ ที่จำเป็น ให้เบิกจ่ายได้ตามระเบียบของทางราชการ โดยเบิกจ่ายจากงบประมาณ  
ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

ในแต่ละจังหวัด ให้มีคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด  
เรียกโดยย่อว่า “กศจ.” คณะกรรมการชุดนี้ ประกอบด้วย



(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ

(2) ศึกษาธิการภาคในพื้นที่ที่รับผิดชอบ เป็นรองประธานกรรมการ

(3) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และผู้แทนสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยเป็นกรรมการ

(4) ท้องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด ประธานหอการค้าจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด และวัฒนธรรมจังหวัดเป็นกรรมการ

(5) ผู้แทนภาคประชาชนในท้องถิ่นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค จำนวนสองคนเป็นกรรมการ

(6) ผู้แทนข้าราชการครูในท้องถิ่นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค จำนวนสองคนเป็นกรรมการ

(7) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ด้านบริหารงานบุคคล หรือด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค จำนวนไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ

(8) ศึกษาธิการจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการจะเห็นว่าในข้อ (5), (6), (7) รวมจำนวน 7 คน ไม่ใช่กรรมการ โดยตำแหน่ง ซึ่งมีแนวทางการได้มา ดังนี้

- ผู้แทนภาคประชาชนในท้องถิ่นจังหวัดละ 2 คน

ซึ่งจะต้อง ไม่เป็นข้าราชการและต้องเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากคนในพื้นที่

- ผู้แทนข้าราชการครูในท้องถิ่นจังหวัดละ 2 คน จะไม่ให้

มาจากการเลือกตั้งเด็ดขาด แต่จะเปิดให้มีการเสนอชื่อหรือสมัครใจ โดยเปิดกว้างให้กับข้าราชการครูในท้องถิ่นทุกสังกัด

- ผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 3 คน ซึ่ง ร.ม.ว.ศึกษาธิการให้  
ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะ ประธาน กศจ.เป็นผู้เสนอรายชื่อ  
อำนาจหน้าที่คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) แต่ละ  
เขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

ก. กำหนดยุทธศาสตร์แนวทางการจัดการศึกษาและการส่งเสริม  
สนับสนุนการจัดการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท ประสานและส่งเสริมการบริหารและการจัด  
การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของ  
บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ  
และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในจังหวัด

ข. พิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาการศึกษาของจังหวัด

ค. พิจารณาและให้ความเห็นชอบกรอบการประเมินผลการ  
ปฏิบัติงานและตัวชี้วัดในการดำเนินงานในลักษณะตัวชี้วัดร่วมของส่วนราชการหรือหน่วยงาน  
และสถานศึกษา ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด

ง. เสนอความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ  
ครูและบุคลากรทางการศึกษาในจังหวัดต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของ  
กระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค เพื่อใช้อำนาจตาม ข้อ 2 (4)

จ. กำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของ  
ส่วนราชการหรือหน่วยงานและสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด

ฉ. วางแผนการจัดการศึกษาในจังหวัดและพิจารณาเสนอแนะ  
การจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษา

ช. เสนอคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของ  
กระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือ  
การปฏิบัติงานของ กศจ. ได้ตามความจำเป็น

ซ. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่  
คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาคมอบหมาย  
รวมถึงอำนาจที่โอนมาจาก ข้อ 4 และ 5 ได้แก่ ข้อ 4 ให้โอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ  
เขตพื้นที่การศึกษาของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และ  
กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการไปเป็นอำนาจหน้าที่ กศจ.จังหวัด  
นั้น ๆ ตามคำสั่งนี้และข้อ 5 ให้โอนอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมาย  
ว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปเป็นอำนาจหน้าที่ของ กศจ.ของ

จังหวัดนั้น ๆ ตามคำสั่งนี้ โดยให้ยุบเลิก อ.ก.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและให้ยุบเลิกคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งจะใช้บังคับแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวน 3 กระทรวง ประกอบด้วย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และกระทรวงวัฒนธรรม แต่ก็มีข้าราชการครูที่อยู่ในสังกัดกระทรวงอื่นอยู่อีก มีกฎหมายใช้บังคับเฉพาะในข้าราชการครูเหล่านั้น อาทิ ข้าราชการครูสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และที่สังกัดกรุงเทพมหานคร เป็นต้น ซึ่งมีกฎหมายบังคับใช้ต่างกัน และขอเสนอข้อมูลพอสังเขป ดังต่อไปนี้

### 1.1.2 หน่วยงานอื่นที่มีข้าราชการครู

#### 1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)<sup>35</sup>

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองที่เกิด ตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการปกครองตนเอง โดยสิ่งที่สามารถสะท้อนระดับของการกระจายอำนาจ และความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใด สามารถพิจารณาได้จากการให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการแทรกแซงหรือกำกับดูแลของส่วนกลาง กล่าวคือ หากอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่กว้างขวาง ย่อมสะท้อนถึงระดับการกระจายอำนาจที่มีอยู่สูง และหากส่วนกลางเข้ามาแทรกแซงหรือกำกับดูแลอยู่น้อย ก็สามารถสะท้อนถึงความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่สูง เป็นต้น

แนวคิดว่าด้วยอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง ซึ่งแยกออกจากรัฐ โดยทั่วไปแล้วอำนาจหน้าที่ของรัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบเดียวกัน คือ การจัดทำ “บริการสาธารณะ” สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะที่ถือเป็นอำนาจหน้าที่ของระดับชาติ (รัฐ) และระดับท้องถิ่น (องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น) นั้น เป็นการ

<sup>35</sup> ฐพล ใจจริง และกฤษณ์ วงศ์เกษร อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title> เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2561

จัดทำภารกิจ เพื่อตอบสนองความต้องการและความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชน โดยทั่วไป โดยสามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) บริการสาธารณะระดับชาติ (National Affairs) ซึ่งหมายถึง กิจกรรมที่จัดทำขึ้น โดยรัฐที่มุ่งเน้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมภายในรัฐ มีลักษณะเกี่ยวกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในกระบวนการยุติธรรม เกี่ยวข้องกับการเป็นตัวแทนของรัฐ โดยรวมและรวมไปถึงกิจกรรมที่ต้องการให้เกิดมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ อาทิ กองทัพ กิจการตำรวจ ศาลยุติธรรม กิจกรรมทางการทูต ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา เป็นต้น

2) บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Local Affairs) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะและเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยจะมีลักษณะเป็นกิจกรรมที่ตอบสนองคนในท้องถิ่น ซึ่งแต่ละท้องถิ่นอาจมีความแตกต่างกันออกไป โดยส่วนใหญ่จะสอดคล้องกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่นทั้งเรื่องเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม การอำนวยความสะดวก รวมไปถึงการจัดสวัสดิการให้คนในท้องถิ่น โดยตรงตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบด้วย

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็น รัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญกับการกระจายอำนาจ ที่ปรากฏในมาตรา 78 ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยมีใจความสำคัญ คือ

“มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

ซึ่งเป็นการกำหนดให้รัฐต้องมีการกระจายอำนาจทางปกครอง ไปให้ท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและแบ่งเบาภาระส่วนกลางได้มากขึ้น รวมทั้งยังให้อำนาจแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองอีกด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282 – 290 รวม 11 มาตรามีการกล่าวถึงเรื่องภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

ประการแรก บัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยตรงว่ามีเรื่องใดบ้าง รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่รวม 7 เรื่อง เช่น การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

ประการที่สอง บัญญัติถึงกลไกในการสร้างองค์กรขึ้นเพื่อให้องค์กรดังกล่าวนี้ทำหน้าที่กำหนดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลไกที่รัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้นนี้ ได้แก่ การกำหนดให้มีการตรากฎหมายแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งจะต้องมีสาระสำคัญ คือ จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่กำหนดอำนาจหน้าที่และจัดสรรภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง นอกจากนี้คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นนี้จะต้องพิจารณาเรื่องดังกล่าวทุก ๆ 5 ปี ทั้งนี้ การพิจารณาจะต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งเท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับอำนาจหน้าที่และภาษีอากรเพิ่มขึ้นทุก ๆ 5 ปี

## (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มุ่งแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทั้งนี้ในส่วนของบริษัทบัญญัติที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นปรากฏอยู่ใน 2 หมวดสำคัญ ได้แก่

หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ มาตรา 78(6) เป็นการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว้างขวาง ชัดเจนขึ้น กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลให้เหมาะสม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในอำนาจหน้าที่ของตนเอง และเพื่อให้แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐบรรลุตามเป้าหมาย จึงได้มีการกำหนดรายละเอียดด้านต่าง ๆ ไว้ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานแก่หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 80 (7) อาทิ กำหนดแนวทางในการดำเนินงานด้านการศึกษา ศาสนา สังคม สาธารณสุข และวัฒนธรรมของรัฐ เป็นต้น

หมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ได้มีการกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจปัญหาในพื้นที่ของตนเอง ([8] ซึ่งเป็นหลักประกันว่ารัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน โดยให้การกระจายอำนาจเป็นกลไกสำคัญ เพื่อให้เกิดผลในรูปธรรม จึงได้มีการกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลการจัดทำบริการสาธารณะและมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร

ทั้งงานบุคคล การคลังได้ [9] รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาอบรมและ ฝึกวิชาชีพตามความเหมาะสม[10] และมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อีกด้วย [11]

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วยังมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในกฎหมายเฉพาะขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเอง ได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540
- 2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496
- 3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537
- 4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528
- 5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542

หากพิจารณาจากขอบข่าย และอำนาจหน้าที่ตามข้อบัญญัติในกฎหมาย แล้วยังจะพบว่า กฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมหรือ ให้บริการสาธารณะได้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

- 1) อำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ เป็นกิจกรรมที่กฎหมายบังคับให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำให้ครบถ้วนหากไม่จัดทำเท่ากับเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่
- 2) อำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำ เป็นกิจกรรมที่กฎหมายให้ดุลพินิจกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ หรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับความพร้อม และ การพิจารณาเห็นสมควรว่าเหมาะสมและจำเป็นกับคนในท้องถิ่นนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมาย ได้ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนว่ากิจกรรม หรือหน้าที่ด้านใดสามารถดำเนินการได้หรือกิจกรรมใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ ก็จะเป็นอำนาจของส่วนภูมิภาค หรือ รัฐส่วนกลางตามหลักการแนวคิดการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ในการกำหนด หรือมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น มี ความเหมาะสม สอดคล้องกับขนาดพื้นที่ ความสามารถทั้งทรัพยากรด้านบุคลากร เงิน และ ความต้องการของประชาชนเป็นหลักทั้งสิ้น ด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ อปท.

ในปัจจุบัน ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ได้จัดการศึกษาในสถานศึกษาโดยมีครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสังกัดเช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการ จึงได้ศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร ซึ่งพบว่า บุคลากรทางการศึกษาสายงานผู้ปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มีอยู่ 2 ประเภท คือ

- (1) ครูในสายงานการสอน
- (2) บุคลากรทางการศึกษาอื่น ๆ

ซึ่งเกิดปัญหาในเรื่องสถานะของครูและบุคลากรทางการศึกษา ในหน่วยงานนี้ดูเหมือนจะแปลกแตกต่างไปจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยตามประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (กค.) พนักงานครูส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือดำรงตำแหน่งอื่น ซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารหรือให้การศึกษาในสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษาไม่สังกัดสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานครูส่วนท้องถิ่น โดยอนุ โลม โดยมีกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ จำนวน 2 ลักษณะ ได้แก่

- ก. ใช้พระราชบัญญัติระเบียบงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยตรง
- ข. ใช้กฎหมายครูเช่นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู

พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยอนุ โลม สิทธิต่าง ๆ ของครูองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546

จากการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงินค่าตอบแทนสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ข้าราชการครูสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับมีความเหมือนหรือแตกต่างจากข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการอย่างไร ขออธิบายพอสังเขป ดังต่อไปนี้

### 1) เงินเดือนและเงินเพิ่มอื่น ๆ ที่จ่ายควบกับเงินเดือน<sup>36</sup>

พนักงานครูเทศบาลและผู้บริหารสถานศึกษามีสถานะเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งและได้รับเงินเดือนตลอดจนเงินเพิ่มอื่น ๆ ที่จ่ายควบกับเงินเดือนจากงบประมาณเงินอุดหนุนของรัฐ ประกอบกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลพนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้ต้องนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย ฉะนั้นเงินเดือน เงินวิทยฐานะ เงินเพิ่ม เพื่อการครองชีพชั่วคราว เงินเพิ่มสำหรับครูการศึกษาพิเศษ เบี้ยกันดาร ฯลฯ พนักงานครูส่วนท้องถิ่นจะได้รับเช่นเดียวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ อย่างไรก็ตาม การมีสถานภาพส่วนท้องถิ่น ทำให้พนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่นได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับพนักงานส่วนท้องถิ่นตำแหน่งอื่นอีกด้วย เช่น การเลื่อนระดับเป็นกรณีพิเศษสำหรับผู้บริหารก่อนเกษียณอายุราชการหนึ่งระดับ หรือการได้รับเงินโบนัสไม่เกิน 5 เท่าของอัตราเงินเดือน เป็นต้น

### 2) ค่าตอบแทน

พนักงานครูเทศบาลได้รับค่าตอบแทนทัดเทียมกับข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ยกเว้นการเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ซึ่งผู้ที่จะเป็นสมาชิก กบข. จะต้องเป็นข้าราชการพลเรือน อย่างไรก็ตาม ขณะนี้กระทรวงการคลังได้เสนอแก้ไขกฎหมายให้ข้าราชการที่เคยเป็นสมาชิกและถูกถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงสถานภาพเป็นสมาชิก กบข.อยู่ต่อไป

ค่าตอบแทนอื่นๆที่ได้รับเช่นเดียวกับข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ เงินสวัสดิการการศึกษาบุตร เงินสวัสดิการการรักษาพยาบาล เงินทำขวัญ เงินรางวัลกรรมการสอบเงินค่าสอนพิเศษ เงินสมนาคุณวิทยากร เงินค่าตอบแทนกรรมการผู้อ่านผลงานทางวิชาการ เงินตอบแทนคณะกรรมการตรวจการจ้าง ค่าเบี้ยประชุม

<sup>36</sup> กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.local.moi.go.th/journal%209.pdf> / เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2561



ค่าเช่าบ้าน เงินเกี่ยวกับศพ บำเหน็จบ้านานู ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการทั้งใน และ  
นอกราชอาณาจักร ค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับภูมิลำเนา เงินช่วยกรณีตายระหว่างปฏิบัติงาน  
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมทั้งในและต่างประเทศ เป็นต้น

*สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ตัวเงิน*

สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ตัวเงิน ซึ่งพนักงานครูเทศบาล  
ได้รับเช่นเดียวกับข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ สิทธิ  
การลาป่วย ลาคลอด ลากิจ ลาพักผ่อน ลาอุปสมบทหรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์ ลาศึกษาต่อ  
ลาไปอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัย ลาติดตามคู่สมรส ลาเข้ารับการตรวจเลือกหรือเตรียมพล  
การนับอายุราชการ การขอพระราชทานเพลิงศพ การฌาปนกิจสงเคราะห์ การตรวจสุขภาพ  
ประจำปี เป็นต้น

*3) มาตรฐานวิชาชีพ และวิทยฐานะ*

ในการบริหารงานบุคคลพนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษา  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น  
(ก.ถ.) ได้กำหนดมาตรฐานให้ต้องนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูในส่วนที่เกี่ยวข้อง  
มาใช้บังคับโดยอนุโลม ฉะนั้น เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทาง  
การศึกษา พ.ศ. 2546 กำหนดให้วิชาชีพทางการศึกษาเป็นวิชาชีพควบคุมและพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล  
ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการบริหารงานบุคคลพนักงานส่วนท้องถิ่น  
ก็จะต้องนำบทบัญญัติของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ มาปรับปรุงมาตรฐาน หลักเกณฑ์การบริหารงาน  
บุคคลของพนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่นด้วย ส่งผลให้

(1) พนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่นดำรงตำแหน่ง  
หรือดำรงตำแหน่งที่มีวิทยฐานะ และให้ได้รับเงินเดือนตามพระราชบัญญัติเงินเดือน และ  
เงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2547 ตั้งแต่วันที่ 24 ธันวาคม 2547 เช่นเดียวกับข้าราชการครู  
กระทรวงศึกษาธิการ

(2) พนักงานครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาและศึกษานิเทศก์ สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำรงตำแหน่งที่มีวิทยฐานะและได้รับเงินวิทยฐานะตามพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

#### 4) ความก้าวหน้าในวิชาชีพ

ความก้าวหน้าของพนักงานครู และผู้บริหารสถานศึกษาเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 เป็นการก้าวหน้าตามศักยภาพความชำนาญการ หรือความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพ มิได้ขึ้นอยู่กับขนาดของโรงเรียน หรือระดับผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนสังกัด พนักงานครูและผู้บริหารสถานศึกษาที่มีคุณสมบัติ สามารถขอประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนดตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (กคศ.) และได้รับเงินวิทยฐานะจากงบประมาณอุดหนุนของรัฐ จนกว่าจะเกษียณอายุโดยไม่มีข้อจำกัด เช่นเดียวกับข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

#### 5) โอกาสในการ โอนย้าย

##### (1) การโอนย้ายในสายงานเดียวกัน

นอกจากความก้าวหน้าในสายอาชีพของแต่ละตำแหน่งแล้ว พนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีความสามารถโอนย้ายตามความจำเป็นไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้ เนื่องจากหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลเหมือนกัน

##### (2) การโอนย้ายเปลี่ยนสายงาน

เนื่องจากมาตรฐานกำหนดตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีถึง 13 สายงาน บุคลากรทุกตำแหน่งสามารถโอนย้ายสับเปลี่ยนไปสู่สายงานอื่นที่ตนมีคุณสมบัติตรงตามมาตรฐาน แม้จะเป็นการโอนย้ายเปลี่ยนสายงานจากตำแหน่งระดับสถานศึกษาไปสู่ตำแหน่งในระดับกองการศึกษาก็สามารถทำได้ สำหรับผู้บริหารสถานศึกษานอกจากจะสามารถสอบคัดเลือกเปลี่ยนสายงานไปสู่ตำแหน่งผู้บริหารกองการศึกษา

แล้ว ยังสามารถเปลี่ยนสายงานไปสู่ตำแหน่งรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตำแหน่งผู้อำนวยการอื่น ๆ ได้ หากมีคุณสมบัติตรงตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งนั้น ๆ

ทั้งนี้ ยังพบอีกว่า ข้าราชการครูนั้น ไม่ได้สังกัดอยู่เฉพาะสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น แต่ยังมีข้าราชการครูที่สังกัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือหน่วยงานกรุงเทพมหานคร จึงได้ศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมว่า มีความเหมือนหรือแตกต่างจากข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ เช่นใด มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

## 2) กรุงเทพมหานคร<sup>37</sup>

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันมาจาก 2 ส่วนด้วยกัน ได้แก่ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

บทบาทอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ตามมาตรา 89 มีดังต่อไปนี้

- 1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
- 3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 4) การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 5) การผังเมือง
- 6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก หรือทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 7) การวิศวกรรมจราจร
- 8) การขนส่ง

<sup>37</sup> กรุงเทพมหานคร

- 9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- 10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 11) การควบคุมอาคาร
- 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- 15) การสาธารณสุขปโภค
- 16) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 17) การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
- 18) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 19) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 20) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และ

การอนามัยใน โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ การจัดการศึกษา

- 21) การสาธารณสุขการ
- 22) การสังคมสงเคราะห์
- 23) การส่งเสริมการกีฬา
- 24) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- 25) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- 26) หน้าที่อื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด อำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายหรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง มีดังนี้

- (1) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (2) การจัดให้มี และควบคุมตลาดท่าเทียบเรือท่าข้ามและที่จอดรถ
- (3) การสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (4) การสาธารณสุขการ
- (5) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ

- (6) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (7) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (8) การจัดการศึกษา
- (9) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี  
คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (10) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ  
วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (11) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่
- (12) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (13) การส่งเสริมกีฬา
- (14) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพ  
ของประชาชน
- (15) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (16) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ  
บ้านเมือง
- (17) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (18) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (19) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (20) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (21) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (22) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และ  
การอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- (23) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้  
ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (24) การผังเมือง
- (25) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

(26) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(27) การควบคุมอาคาร

(28) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(29) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน

การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(30) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น  
ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ได้แก่

ก. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสาน  
การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ข. การสนับสนุนองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นอื่นใน  
การพัฒนาท้องถิ่น

ค. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่  
ขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น

ง. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

จ. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากร  
ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ฉ. การจัดการศึกษา

ช. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิ  
เสรีภาพของประชาชน

ซ. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนา  
ท้องถิ่น

ฅ. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

ญ. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

ฎ. การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

ฏ. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

- ฐ. การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- ฑ. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- ฒ. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการ  
ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- ณ. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ ที่เชื่อมต่อ  
ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ด. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- ต. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดี  
งามของท้องถิ่น
- ถ. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล  
การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- ท. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- ธ. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- น. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- บ. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- ป. จัดทำกิจกรรมไดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น  
ร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศ  
กำหนด
- ผ. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- ฝ. การให้บริการแก่เอกชนส่วนราชการหน่วยงาน  
ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- พ. การส่งเสริมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก  
สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

ฟ. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้  
หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ก. กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น  
ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและ  
บุคลากรกรุงเทพมหานครกำหนด เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ  
กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550 ในปัจจุบัน โดยกรุงเทพมหานครมีการแบ่งส่วนงาน  
ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านการศึกษาโดยตรง คือ สำนักงานศึกษา ประกอบด้วย  
กลุ่มงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

#### สำนักงานเลขานุการ

มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านสารบรรณและธุรการ  
ทั่วไปของสำนักงานศึกษา งานช่วยอำนวยความสะดวกและเลขานุการ การบริหารงานบุคคลและ  
งานด้านสวัสดิการของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ และลูกจ้าง งานนิติกรรมสัญญา  
งานสิทธินักเรียน งานบริหารศูนย์สิทธิเด็กนักเรียน ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ การประชาสัมพันธ์  
ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร การบริหารงานก่อสร้าง การบริหารสินทรัพย์ส่วนกลางของสำนักงาน  
กิจกรรมพิเศษและงานที่มีได้กำหนดให้ เป็นหน้าที่ของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ และปฏิบัติ  
หน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

#### กองการเจ้าหน้าที่

มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านบรรจุ แต่งตั้งผู้สอบแข่งขัน  
ได้การโอน ย้าย การขอกลับบรรจุการเลื่อนตำแหน่ง และระดับเงินเดือนการวางแผนกำลังคน  
การปรับปรุงส่วนราชการ การจัดทำแผนอัตรากำลัง การกำหนดกรอบอัตรากำลังข้าราชการครู  
กรุงเทพฯ สายงานนิเทศการศึกษาและสายงานการสอนให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น การประเมิน  
บุคคล และผลงานทางวิชาการ ของข้าราชการกรุงเทพฯสามัญ การดำเนินการทางวินัย การจัดทำ  
งบประมาณเงินอุดหนุนการศึกษาของรัฐบาล และงบประมาณกรุงเทพมหานคร การจัดบัญชี  
ถือจ่ายอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง การดำเนินการเกี่ยวกับการสอบแข่งขันครู

#### กองคลัง

มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานด้าน การคลัง ตรวจสอบ  
ฎีกาทุกหมวดรายจ่ายของเงินอุดหนุนรัฐบาล เงินกรุงเทพมหานคร เงินงบประมาณของโรงเรียน  
และสำนักงานศึกษา ควบคุมการเบิกจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ ด้านงบประมาณของกรุงเทพมหานคร



การดำเนินงานด้านบำเหน็จข้าราชการครู กรุงเทพมหานคร ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานการศึกษา ร่างคำของบประมาณรายปี ประสานงานด้านเงินอุดหนุนรัฐบาลและกรมบัญชีกลาง รวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการจัดทำพัสดุ วัสดุ ครุภัณฑ์ ต่างๆ ให้โรงเรียน ในสังกัดกรุงเทพมหานคร

#### หน่วยศึกษานิเทศก์

มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการด้านวางแผนและพัฒนา การจัดระบบการนิเทศ รวมทั้งเพื่อการส่งเสริมการพัฒนาด้านการบริหารในสถานศึกษาให้มีคุณภาพ การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามหลักสูตรอนุบาล ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ให้มีคุณภาพ ตลอดจนปฏิบัติงานสนองตอบนโยบายด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

#### กองพัฒนาข้าราชการครู

มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาฝึกอบรมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรุงเทพมหานคร การวิเคราะห์ความต้องการ กำหนดและพิจารณาหลักสูตร นโยบาย แผนและมาตรฐานในการพัฒนาฝึกอบรมข้าราชการครู ฯ การจัดการพัฒนา ฝึกอบรม ตามที่กำหนดในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ตำแหน่งและวิทยฐานะ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ตามนโยบาย ความจำเป็น และการพัฒนา ฝึกอบรมทักษะเฉพาะด้าน การบริหารงานลูกเสือและยุวกาชาด รวมทั้งการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง การลาศึกษา ฝึกอบรม ประชุม สัมมนา คูงาน การเดินทาง

#### สำนักงานยุทธศาสตร์การศึกษา

มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการศึกษา กำหนดกรอบแนว ทางหลักเกณฑ์ ส่งเสริมและสนับสนุนงานด้านนโยบายและแผนการศึกษา การส่งเสริมการจัดการศึกษาและความร่วมมือในประเทศและต่างประเทศ การวิจัยทางการศึกษา งานด้านหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ งานด้านการพัฒนามาตรฐาน

#### กองเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน

มีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร เพื่อการเรียนการสอน จัดระบบและควบคุมการใช้เทคโนโลยีเพื่อการเรียน การสอนผลิตและพัฒนาสื่อการเรียนรู้ในรูปแบบต่างๆเป็นศูนย์กลางในการให้บริการด้าน เทคโนโลยีเพื่อการศึกษ จัดตั้งศูนย์วิทยบริการ และบริการด้านสื่อการเรียนรู้รูปแบบต่าง ๆ จัดระบบสารสนเทศด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษ ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการผลิต และ พัฒนาสื่อการเรียนรู้ใน โรงเรียน ผลิตและเผยแพร่เอกสารวิชาการด้านเทคโนโลยี

เดิมนั้นข้าราชการกรุงเทพมหานคร บังคับใช้ตามกฎหมายพระราชกฤษฎีกา  
ระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2550 ต่อมาเปลี่ยนการใช้บังคับตามกฎหมาย  
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554

มาตรา 42 ข้าราชการกรุงเทพมหานครมี 3 ประเภท คือ

- (1) ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ
- (2) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากรุงเทพมหานคร
- (3) ข้าราชการกรุงเทพมหานครในสถาบันอุดมศึกษา

ตามมาตรา 4 ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร  
และบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 ได้แบ่งประเภทของข้าราชการครูและบุคลากรทางการ  
ศึกษากรุงเทพมหานคร ออกเป็น 2 ประเภท คือ

- (1) ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียน  
การสอนและส่งเสริม การเรียนรู้
- (2) ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา  
ศึกษานิเทศก์ และให้ หมายรวมถึงข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่  
ให้บริการหรือปฏิบัติงาน เกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหาร  
การศึกษาและปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษาของกรุงเทพมหานครทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการ  
ข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครกำหนด

กรุงเทพมหานครมีหน่วยงานการศึกษา ได้แก่ (1) สถานศึกษา  
(2) แหล่งการเรียนรู้ตามประกาศกรุงเทพมหานคร (3) ส่วนราชการอื่น ตามประกาศ  
กรุงเทพมหานคร คือ สถาบันอุดมศึกษา

จากการที่มีการปรับเปลี่ยนกฎหมายมาใช้ พระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 ชื่อตำแหน่ง ข้าราชการครู  
กรุงเทพมหานคร ต้องเปลี่ยนเป็น “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากรุงเทพมหานคร”  
และนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามาใช้บังคับกับการบริหาร  
ทรัพยากรบุคคลของครู กรุงเทพมหานคร และมีการเรียกชื่อตำแหน่ง 2 ตำแหน่งที่เปลี่ยนไป  
กล่าวคือ ตำแหน่งรองผู้อำนวยการ เปลี่ยนชื่อเป็น รองผู้อำนวยการสถานศึกษา และตำแหน่ง  
ผู้อำนวยการ เปลี่ยนชื่อเป็น ผู้อำนวยการสถานศึกษา สำหรับความก้าวหน้าทางด้านวิทยฐานะ  
ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น เป็นไปตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 นั้น มีการบรรจุ  
และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งมีวิทยฐานะสูงถึงระดับเชี่ยวชาญพิเศษ เมื่อได้รับความเห็นชอบ

จากคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร แล้วให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง สำหรับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับวิทยฐานะเชี่ยวชาญนั้น เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร แล้วให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง และการบรรจุและแต่งตั้งดำรงตำแหน่งระดับวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร แล้วให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ในส่วนการบรรจุและแต่งตั้งนอกเหนือจากตำแหน่งเหล่านี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร แล้วให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งต่างสำนักหรือสำนักงานเขต เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) แล้วให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้ง

นอกจากนี้ กรุงเทพมหานคร ยังมีข้าราชการกรุงเทพมหานคร ในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและการวิจัยในสถาบันอุดมศึกษาตามที่คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครกำหนด อาศัยอำนาจตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน มีการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานคร ในสถาบันอุดมศึกษาที่มีความก้าวหน้าในการดำรงตำแหน่งหน้าที่ ถึงระดับศาสตราจารย์โดยผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการกรุงเทพมหานคร แล้วให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สำหรับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกรุงเทพมหานคร แล้วให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และแต่งตั้ง และการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกรุงเทพมหานคร แล้วให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ส่วนการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนอกเหนือจากตำแหน่งข้างต้นนั้น เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกรุงเทพมหานคร แล้วให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้ง

กรุงเทพมหานคร นั้น มีคณะกรรมการชุดหนึ่ง คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครคณะหนึ่งเรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร” ประกอบด้วยกรรมการจำนวนห้าคน ซึ่งนายกรัฐมนตรี

แต่งตั้งตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน มีอำนาจหน้าที่ (1) เสนอแนะต่อ ก.ก. เพื่อให้ ก.ก. ได้ดำเนินการจัดให้มี หรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานคร ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 60 (3) พิจารณา วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 64 (4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 66 (5) ออกกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อปฏิบัติตาม พระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร และข้อบังคับเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วให้ใช้บังคับได้ (6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์กรุงเทพมหานคร หรือเป็นกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร (7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ พลเรือนบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ทั้งนี้ที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ซึ่ง ก.พ.ค.กรุงเทพมหานคร แต่งตั้ง 5 คน จากการถูกคัดเลือกจากคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค.กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธาน ศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมาย จากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน กรรมการ ก.ก. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคน ซึ่งได้รับเลือกโดย ก.ก. และให้หัวหน้าสำนักงาน ก.ก. เป็นกรรมการและเลขานุการ

จากที่ได้ศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ พบว่ายังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง สนับสนุนกันอยู่หลายองค์กร เช่น องค์กรค้าของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการ และสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.) และคุรุสภา เป็นต้น ซึ่งจะขออธิบาย พอสังเขป ดังต่อไปนี้

### 1.1.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

#### 1) องค์กรค้าของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.)

องค์กรค้าของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.) นั้น เป็นหน่วยงานสังกัด สกสค. (เดิมคือ คุรุสภา) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ในชื่อ องค์กรค้าของคุรุสภา เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2493 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาผลประโยชน์ให้แก่คุรุสภา และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่การศึกษาชาติ โดยเป็นองค์กรผู้เป็นเจ้าของศึกษาภัณฑ์พาณิชย์ ซึ่งเป็นร้านค้าของรัฐบาลที่จำหน่ายแบบเรียนและอุปกรณ์การเรียนทุกชนิด เมื่อปี พ.ศ. 2467

กระทรวงธรรมการทำการขอยืมที่ดินของพระยานรภักดี (เอม) ณ มหาไชย เพื่อเปิดเป็น  
 วิทยาลัยแบบเรียนของกระทรวงฯ และในปีถัดมา (พ.ศ. 2468) กรมตรวจเงินแผ่นดิน  
 มอบแทนพิมพ์ และอาคารสถานที่แก่กระทรวงฯ เพื่อใช้เป็นโรงพิมพ์ของกรมตำรา  
 ในสังกัดกระทรวงฯ จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2475 จึงเปิดเป็นสถาบันศึกษาวิชาการพิมพ์  
 มีชื่อว่า "โรงเรียนช่างพิมพ์วัดสังเวชวิศยาราม" ในระยะเริ่มดำเนินการ องค์การค้ำของ  
 ครุสภาได้รับโอนกิจการศึกษาภัณฑ์พาณิชย์ ร้านจำหน่ายสินค้าทางการศึกษาของกรมสามัญ  
 ศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งตั้งอยู่ที่ถนนราชดำเนินกลาง โดยรวมเอาโรงเรียนช่างพิมพ์  
 วัดสังเวชวิศยารามเข้ามาด้วย สำหรับทุนประเดิมจำนวน 1 ล้านบาท ใช้วิธีกู้ยืม  
 จาก กรมการศาสนากับคณะลูกเสือแห่งชาติ ต่อมาในปี พ.ศ.  
 2546 พระราชบัญญัติสภาครู และ บุคลากรทางการศึกษา กำหนดให้โอนสังกัดของ  
 องค์การค้ำของครุสภาไปขึ้นอยู่กับ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและ  
 สวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.) ดังเช่นปัจจุบัน

## 2) ครุสภา

ครุสภา โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาครูและ  
 บุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 กำหนดอำนาจหน้าที่ของครุสภา โดยมีวัตถุประสงค์  
 การจัดตั้ง ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ
- (2) ควบคุม ความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบ  
 วิชาชีพทางการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณของวิชาชีพ
- (3) ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพ
- (4) พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต
- (5) สนับสนุนส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพตามมาตรฐานวิชาชีพ  
 และจรรยาบรรณของวิชาชีพ
- (6) ส่งเสริม สนับสนุน ยกย่องและผดุงเกียรติผู้ประกอบวิชาชีพ  
 ทางการศึกษา

- (7) รับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรของสถาบันต่าง ๆ  
ตามมาตรฐานวิชาชีพ
- (8) รับรองความรู้และประสบการณ์ทางวิชาชีพ รวมทั้งความชำนาญ  
ในการประกอบวิชาชีพ
- (9) ส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ
- (10) เป็นตัวแทนผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาของประเทศไทย
- ก. ออกข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วยการกำหนดลักษณะต้องห้าม  
มาตรา 13
- ข. การออกใบอนุญาต อายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต  
การเพิกถอนใบอนุญาต และการรับรองความรู้ประสบการณ์ทางวิชาชีพ ความชำนาญใน  
การประกอบวิชาชีพ
- ค. หลักเกณฑ์และวิธีการในการขอรับใบอนุญาต
- ง. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาต
- จ. จรรยาบรรณของวิชาชีพและการประพฤติผิดจรรยาบรรณ  
อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ
- ฉ. มาตรฐานวิชาชีพ
- ช. วิธีการสรรหา การเลือก การเลือกตั้ง และการแต่งตั้ง  
คณะกรรมการคุรุสภาและคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ
- ซ. องค์ประกอบหลักเกณฑ์ วิธีการคัดเลือกคณะกรรมการสรรหา
- ฌ. หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาเลขาธิการคุรุสภา
- ฎ. การใด ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้
- ฏ. ให้คำปรึกษาหรือเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบาย  
หรือปัญหาการพัฒนาวิชาชีพ
- ฎ. ให้คำแนะนำหรือเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการ  
ประกอบวิชาชีพ หรือการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศต่าง ๆ

ฐ. กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ใน  
อำนาจหน้าที่ของคุรุสภา

ฑ. ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคุรุสภา ข้อบังคับ  
ของคุรุสภาตาม (11) นั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้ใช้บังคับได้

เมื่อเราได้ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องวินัยและการกำหนดโทษทางวินัย  
ของข้าราชการครูข้างต้นแล้วนั้น ยังมีประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการทางวินัยของ  
ข้าราชการครูว่าควรดำเนินการเช่นใด และมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดและลงโทษ  
อย่างไรได้บ้าง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

## 1.2 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

การดำเนินการทางวินัย เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาความผิด และ  
กำหนดโทษ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547  
ซึ่งการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ หมายถึง การพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำ  
ผิดวินัยหรือไม่ หากกระทำผิดเป็นความผิดกรณีใด ตามมาตราใด และควรลงโทษในสถานใด  
หรือไม่ การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ เป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจ  
หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และจะกระทำได้อต่อเมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่ถูกกล่าวหา  
โดยกระจ่างชัดเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยความผิดและกำหนดโทษได้ ทั้งนี้ ต้องเป็น  
ข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการสอบสวน เว้นแต่กรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กฎ ก.ค.ศ.  
กำหนดข้อเท็จจริง อาจได้จากการสืบสวนหรือจากการรวบรวมข้อเท็จจริง แล้วแต่กรณี  
ซึ่งการดำเนินการทางวินัยนั้น สามารถแบ่งประเด็นหลักที่สำคัญได้ 2 ประเด็น คือ

1.2.1 ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ 1.2.2 แนวการลงโทษทางวินัย และ  
ขออธิบายรายละเอียดตามประเด็นหัวข้อ ดังต่อไปนี้

### 1.2.1 ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ

ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ ได้แก่<sup>38</sup>

ก. ผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ข. อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

ค. ก.ค.ศ.

#### 1) กรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษตามกฎหมาย ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2549 ซึ่งกำหนดได้ ดังนี้

(1) ผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ามีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์หรือตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 5 % ของอัตราเงินเดือนและเป็นเวลาไม่เกิน 1 เดือน

(2) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ามีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 5 % ของอัตราเงินเดือนและเป็นเวลาไม่เกิน 2 เดือน หรือลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 1 ขั้น

(3) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง เลขาธิการ อธิบดี อธิการบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่ามีอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 5 % ของอัตราเงินเดือน และเป็นเวลาไม่เกิน 3 เดือน หรือลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 1 ขั้น

<sup>38</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (2550) คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของ สกสค., 65 - 66



2) กรณีมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ ได้แก่

(1) ก.ค.ศ. สำหรับตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา อธิการบดี ศาสตราจารย์ ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ และผู้ซึ่งกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกันกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

(2) อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา สำหรับตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกตำแหน่ง ยกเว้นตำแหน่งตามข้อ 1

**1.2.2 แนวทางการลงโทษทางวินัย**

1) หลักการพิจารณาความผิด ซึ่งการพิจารณาความผิดมีหลักในการพิจารณา ดังนี้

(1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การพิจารณาโดยยึดกฎหมายเป็นหลัก การกระทำใดจะเป็นความผิดทางวินัยต้องมีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางวินัยก็ไม่สามารถลงโทษ เพราะเหตุอันเนื่องมาจากการกระทำนั้นได้ในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นความผิดวินัยกรณีใดจะต้องเข้าองค์ประกอบของการกระทำผิดวินัยนั้นด้วย

(2) หลักมนุษยธรรม ได้แก่ การพิจารณาให้เป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงธรรมตามความเป็นจริง ตามเหตุและผลที่ควรจะเป็น หมายถึง การพิจารณาความผิดไม่ควรคำนึงถึงแต่ความถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ควรคำนึงถึงความยุติธรรมด้วย

“ความยุติธรรม” ได้แก่ เรื่องที่บุคคลในสังคมซึ่งเป็นบุคคลที่มีเหตุผลมีความรู้สึกผิดชอบเชื่อมั่นว่าเป็นเรื่องที่ชอบธรรม

2) หลักการพิจารณาการลงโทษ ซึ่งการพิจารณากำหนดโทษมีหลักที่ควรคำนึงถึง ดังนี้

(1) *หลักนิติธรรม* คือ การคำนึงถึงระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด

กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะต้องพิจารณาลงโทษปลดออก หรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน อาจลดหย่อนโทษได้ แต่ต้องไม่ต่ำกว่าปลดออก

กรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรงจะต้องพิจารณาโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบพิจารณาลดโทษก็ได้

กรณีความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ จะลดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

ในการลดหย่อนโทษ ผู้บังคับบัญชาต้องวางโทษก่อนว่าควรลงโทษสถานใดแต่มีเหตุอันควรลดหย่อนโทษอย่างไร จึงให้ลงโทษสถานใดหรือให้ลดหย่อนเป็นสถานใด

การลดหย่อนโทษ ได้แก่ เป็นความผิดครั้งแรก ไม่เกิดความเสียหาย บรรเทาความเสียหาย รู้เท่าไม่ถึงการณ์ คุณความดี เป็นต้น ทั้งนี้ กรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีให้ไล่ออกจากราชการเท่านั้น การนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืน ก็ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษ

(2) *หลักมิโนธรรม* คือ การพิจารณากำหนดโทษให้เหมาะสมตามควรแก่กรณี เช่น ความผิดอย่างร้ายแรงก็ต้องกำหนดโทษอย่างร้ายแรง ความผิดไม่ร้ายแรงก็ต้องกำหนดโทษไม่ร้ายแรงให้เหมาะสมกับกรณีความผิด

(3) *หลักความเป็นธรรม* คือ ต้องพิจารณากำหนดโทษโดยเสมอหน้ากัน ใครทำผิดก็ต้องถูกลงโทษไม่มีการยกเว้นไม่เลือกที่รักมักที่ชังกระทำผิดอย่างเดียวกันควรต้องลงโทษเท่ากัน อย่่างไรก็ดี แม้จะเป็นความผิดอย่างเดียวกันแต่พฤติการณ์แห่งการกระทำหรือเหตุผล ซึ่งอาจใช้ดุลพินิจวางโทษหนักเบาแตกต่างกันตามควรแก่กรณี โดยนำเหตุผลบางประการมาประกอบการพิจารณา เช่น ลักษณะของการกระทำผิด, ผลแห่งการกระทำผิด, คุณความดี, การรู้หรือไม่รู้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด, การให้โอกาสแก้ไขความประพฤติ, เหตุเบื้องหลังการกระทำผิด, สภาพของผู้กระทำผิด เป็นต้น

(4) นโยบายของทางราชการ ผู้บังคับบัญชาควรจะได้รับทราบ นโยบายของทางราชการในการลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยกรณีต่าง ๆ เพื่อนำมาเป็น หลักในการใช้ดุลยพินิจกำหนดระดับโทษให้ได้มาตรฐานที่ทางราชการกำหนดไว้ นโยบายของ ทางราชการนั้นอาจมีปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรี มติ ก.พ. มติ ก.ค. หรือ มติ ก.ค.ศ. เช่น นโยบายด้านยาเสพติด การทุจริตคอร์รัปชัน ละเมิดสิทธิ เด็ก การล่วงละเมิดทางเพศ ทุจริตการสอบ เป็นต้น

จากประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ได้สนใจศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะอยู่มาตรา 85 วรรคสอง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายการวางหลักเอาผิดทางวินัยของข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษาที่ไม่ค่อยเป็นธรรมเนียมเท่าที่ควร ควรที่ต้องมีการพัฒนาหรือปรับปรุงวางหลัก ใหม่ ซึ่งมีการวางหลักความรับผิดชอบและกำหนดองค์ประกอบความผิดไว้ ดังต่อไปนี้

3) องค์ประกอบความผิด มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

กรณีที่ 1 : องค์ประกอบความผิด

- (1) มีหน้าที่ราชการ
- (2) ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ แบบแผนของทางราชการหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล

(3) เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

กรณีที่ 2 : องค์ประกอบความผิด

- (1) มีหน้าที่ราชการ
- (2) กระทำการโดยประมาทเลินเล่อ
- (3) เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

กรณีที่ 3 : องค์ประกอบความผิด

- (1) มีหน้าที่ราชการ
- (2) ปฏิบัติหน้าที่โดยขาดการเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ ของราชการ

(3) เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

#### 4) ผลการฝ่าฝืน มาตรา 85 วรรคสอง

เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีตั้งใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล หรือประมาท /เลินเล่อ /ขาดความเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้ เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

จากการศึกษาค้นคว้าพบว่ามีคดีกรณีข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่ โดยความประมาทเกิดความเสียหายแก่ทางราชการมากบ้าง น้อยบ้าง กล่าวคือ หากเกิดความเสียหายแก่ทางราชการมากหรือว่าร้ายแรง ข้าราชการครู/บุคลากรทางการศึกษามีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ในทางกลับกัน หากเกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ดังตัวอย่างคดีต่อไปนี้

#### 5) ตัวอย่างคดีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ขอยกตัวอย่างคดีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ได้กระทำไปโดยประมาทในการปฏิบัติหน้าที่ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีแรก เสียหายอย่างร้ายแรง และกรณีที่สอง เสียหายไม่ร้ายแรง เพื่อจะ ทำให้เกิดความเข้าใจได้มากยิ่งขึ้น ดังตัวอย่างต่อไปนี้

##### (1) เกิดความเสียหายแก่ทางราชการร้ายแรง มีความผิดวินัย

อย่างร้ายแรง

คดีที่ 1 ข้าราชการครูได้ขับรถยนต์ของทางราชการไป เพื่อ ปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่ระหว่างทางกระทำโดยประมาทเผลอพุดคุดยหอกล้อ ทำให้รถยนต์ของทางโรงเรียนเสียหาย รอดคข้างทางพลิกคว่ำ รถพังทั้งคัน ข้าราชการครูกระทำโดยประมาท เลินเล่อ อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษไล่ออกจากราชการ)

คดีที่ 2 ขณะปฏิบัติหน้าที่อยู่เวรประจำสำนักงาน ข้าราชการครู ได้อ่านหนังสือนอกร่มและจุดยากันยุงไว้ เมื่อเข้านอนลิ้มดับยากันยุง เป็นเหตุให้ไฟลุกไหม้มุ้ง และที่นอนทั้งหมดและไหม้ทรัพย์สินของทางราชการอาคารเรียนเสียหายทั้งหลัง เป็นกรณี ข้าราชการครูกระทำโดยประมาทเลินเล่อ อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง

มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษไล่ออกจากราชการ)

คดีที่ 3 นาย ก. ตำแหน่ง ผู้อำนวยการ โรงเรียนแห่งหนึ่ง เป็น ผู้ควบคุม และดูแลกำกับคณะกรรมการตรวจกระดาษข้อสอบเพื่อคัดเลือกข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษา แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียน โดยนาย ก. ไม่ปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความเอาใจใส่ ประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ต้องประกาศยกเลิกการสอบคัดเลือกดังกล่าว เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (ลงโทษปลดออกจากราชการ)

คดีที่ 4 ข้าราชการครู ได้ยืมเงินของทางราชการเพื่อจัดทำ โครงการที่ได้รับผิดชอบ จำนวนเงิน 300,000 บาท เมื่อเบิกเงินออกมาเปลื้องวางไว้ในรถยนต์ ของตนเอง และไปทำธุระที่อื่น ถูกโจรขโมยเงินของทางราชการไปทั้งหมด เป็นกรณีเกิดจาก ความประมาทเลินเล่อไม่ได้ระมัดระวัง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (ลงโทษปลดออกจากราชการ)

คดีที่ 5 ข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่การสอนวิชาพลศึกษาทำ ละเมิดลงโทษต่อนักเรียน โดยลงโทษให้วิ่งหลายรอบสนามขณะอากาศร้อนจัดจนนักเรียนเสียชีวิต จึงเป็นกรณีข้าราชการครูกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ขาดความรอบคอบระมัดระวัง อันเป็นเหตุ ทำให้นักเรียนเสียชีวิต มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษปลดออกจากราชการ)

คดีที่ 6 ข้าราชการครูขับรถของทางราชการไปรับเด็ก นักเรียนที่อยู่ห่างไกลเพื่อมาเรียน เมื่อมาถึงโรงเรียน คุณครูไม่ตรวจสอบคิดว่าเด็กนักเรียน ที่ไปรับลงจากรถหมดทุกคนแล้ว จึงปิดล็อครถยนต์เอาไว้ ซึ่งมีเด็กนอนหลับอยู่ในรถหนึ่งคน ต่อมา เด็กเสียชีวิต เพราะขาดอากาศหายใจ จึงเป็นกรณีข้าราชการครูกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ขาดความระมัดระวัง อันเป็นเหตุทำให้นักเรียนเสียชีวิต มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษปลดออกจากราชการ)

คดีที่ 7 ผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่ง ปลดอัยการพลละเลย ไม่ควบคุมดูแล ตรวจสอบการเก็บรักษาเงินสดและการเบิกจ่ายเงินของ โรงเรียนทำให้เจ้าหน้าที่การเงินนำเงินของทางราชการไปใช้ส่วนตัว เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ทางราชการ เป็นกรณีกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือปล่อยปลละละเลยไม่เอาใจใส่อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษปลดออกจากราชการ)

คดีที่ 8 ข้าราชการครูขับรถของทางราชการไปปฏิบัติงาน แต่ในขณะที่ไปนั้นเกิดเสียงดังที่รถในตัวเครื่อง แต่ครูไม่ได้สนใจจอดูรถว่าเสียหรือไม่อย่างไร กับขับรถต่อไป ทำให้รถล้อหลุดและพลิกคว่ำลงข้างทาง รถพังเสียหายทั้งคัน มีฐานความผิดกระทำโดยประมาทเลินเล่อ อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษปลดออกจากราชการ)

คดีที่ 9 ข้าราชการครูสอนวิชาช่างไฟฟ้า เมื่อหมดเวลาเรียนกลับบ้านและไม่ได้ตรวจสอบอุปกรณ์ไฟฟ้าที่สอนเสียบปลั๊กไฟทิ้งไว้ ซึ่งมีความชำรุดเสื่อมสภาพอยู่แล้ว เป็นเหตุให้เกิดไฟไหม้ทั้งอาคาร เป็นกรณีกระทำโดยประมาทเลินเล่อ หรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวัง อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษปลดออกจากราชการ)

คดีที่ 10 ข้าราชการครูได้รับมอบหมายดูแลอาคารสถานที่ให้เรียบร้อย มีความสะอาด ข้าราชการครูจึงได้ส่งเด็กนักเรียนมาช่วยกันเผาขยะ พอเลิกเรียนครูและนักเรียนต่างก็กลับบ้าน โดยครูก็เผอเรอไม่ได้ตรวจสอบดูว่าไฟที่เผาขยะหมด หรือยังปรากฏว่าคืนนั้น ไฟได้ลุกลามไหม้อาคารเรียนก่อสร้างด้วยไม้เสียหายทั้งหลัง เป็นกรณีกระทำโดยประมาทเลินเล่อ หรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวัง อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษปลดออกจากราชการ)

คดีที่ 11 ข้าราชการครู ขับรถยนต์ของทางราชการไปปฏิบัติหน้าที่ ในขณะที่ขับรถได้โทรศัพท์คุยไปตลอดทาง จึงผลอไม่ได้ดูทางรถจึงพุ่งชนเสาไฟฟ้า และพลิกคว่ำลงข้างทาง รถยนต์ของทางราชการเสียหายทั้งคัน จึงเป็นกรณีกระทำโดยประมาทเลินเล่อ หรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวัง อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงมี

ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษปลดออกจากราชการ)

(2) เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ไม่ร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่าง ไม่ร้ายแรง

คดีที่ 1 ข้าราชการครูได้ขั้บรถยนต์ของทางราชการไปเพื่อปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่ระหว่างทางกระทำโดยประมาทผลอพุดคุดยหอยกัลลือ ทำให้รถยนต์ของทางโรงเรียนเสียหายหลักเชื่อมชนด้นไม้ข้างทาง รถยนต์เสียหายเล็กน้อย ฐานความผิด ข้าราชการครูกระทำโดยประมาทเลินเล่อ อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่าง ไม่ร้ายแรง มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง มาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษภาคทัณฑ์)

คดีที่ 2 ขณะปฏิบัติหน้าที่อยู่เวรประจำสำนักงานข้าราชการครูได้อ่านหนังสือนอกมุ้งและจูดยากันยุงไว้ เมื่อเข้านอนลืมดัยกัันยุง เป็นเหตุให้ไฟลุกไหม้มุ้งและที่นอนทั้งหมดและไหม้ทรัพย์สินของทางราชการเสียหายเล็กน้อย จึงเป็นกรณีข้าราชการครูกระทำโดยประมาทเลินเล่อ อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ไม่ร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่าง ไม่ร้ายแรง มาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษตัดเงินเดือน 10% จำนวน 2 เดือน)

คดีที่ 3 นาย ก. ตำแหน่ง ผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่ง เป็นผู้ควบคุมและดูแลกำกับคณะกรรมการตรวจกระดาษข้อสอบเพื่อคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเอาใจใส่ ประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ต้องประกาศยกเลิกการสอบคัดเลือกดังกล่าว เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ไม่ร้ายแรง มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง มาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (ลงโทษลดขั้นเงินเดือน 5% เป็นเวลา 1 เดือน)

คดีที่ 4 ข้าราชการครูได้ยืมเงินของทางราชการเพื่อจัดทำโครงการที่ได้รับผิดชอบ จำนวนเงิน 5,000บาท เมื่อเบิกเงินออกมาผลอวางไว้ในรถยนต์ของตนเอง และไปทำธุระที่อื่น ถูกโจรขโมยเงินของทางราชการไปทั้งหมดอันเกิดจากความประมาทเลินเล่อ ไม่ได้ระมัดระวังเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการแต่ไม่ร้ายแรง หลังจากนั้น ข้าราชการครูนำเงินมาชดใช้ มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง มาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษภาคทัณฑ์)

คดีที่ 5 ข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่การสอนวิชาพลศึกษาทำละเมิดลงโทษต่อนักเรียนได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย ข้าราชการครูกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่ได้ระมัดระวังเท่าที่ควร อันเป็นเหตุทำให้นักเรียนได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง มาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษภาคทัณฑ์)

คดีที่ 6 ข้าราชการครูขับรถของทางราชการไปรับเด็กนักเรียนที่อยู่ห่างไกล เพื่อมาเรียนเมื่อมาถึงโรงเรียน คุณครูไม่ตรวจสอบคิดว่าเด็กนักเรียนที่ไปรับลงจากรถหมดทุกคนแล้ว จึงปิดล็อครถยนต์เอาไว้ ซึ่งมีเด็กนอนหลับอยู่ในรถหนึ่งคน ต่อมาคุณครูไม่เห็นเด็กคนนั้นจึงรีบกลับไปที่รถ เห็นเด็กกำลังร้องเรียก พาเด็กออกจากรถแต่เด็กเป็นลมหมดสติ รีบส่งโรงพยาบาล หมอรักษาจนรอดปลอดภัย ฐานความผิดข้าราชการครูกระทำโดยประมาทเลินเล่อขาดความระมัดระวัง อันเป็นเหตุทำให้นักเรียนเป็นลมหมดสติมีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง มาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 1 เดือน)

คดีที่ 7 ผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่ง ปล่อยปลະละเลย ไม่ควบคุมดูแลตรวจสอบการเก็บรักษาเงินสดและการเบิกจ่ายเงินของโรงเรียน ทำให้เจ้าหน้าที่การเงินนำเงินของทางราชการไปใช้ส่วนตัว เกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรงในฐานความผิด กระทำโดยประมาทเลินเล่อ หรือปล่อยปลະละเลย ไม่เอาใจใส่อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษภาคทัณฑ์)

คดีที่ 8 ข้าราชการครูขับรถของทางราชการไปปฏิบัติงานแต่ในขณะที่ไปนั้นเกิดเสียงดังที่รถในตัวเครื่อง แต่ครูไม่ได้สนใจจอดูรถว่าเสียหรือไม่ ไร่อย่างไร กลับขับรถต่อไป ทำให้ล้อหลุดและเฉี่ยวชนต้นไม้ข้างทาง รถเสียหายเล็กน้อย มีฐานความผิดกระทำโดยประมาทเลินเล่อ อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรง มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง มาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษภาคทัณฑ์)

คดีที่ 9 ข้าราชการครูสอนวิชาช่างไฟฟ้า เมื่อหมดเวลาเรียนกลับบ้านและไม่ได้ตรวจสอบอุปกรณ์ไฟฟ้าที่สอน เสียบบปลั๊กไฟทิ้งไว้ ซึ่งมีความชำรุดเสื่อมสภาพอยู่แล้ว แต่พอนึกได้จึงรีบมาที่ห้องเรียน ปรากฏว่าปลั๊กไฟฟ้าใหม่เสียหายเล็กน้อย มีฐานความผิด กระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือขาดการเอาใจใส่ไม่ระมัดระวัง อันเป็นเหตุ



เกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรง มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง มาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษภาคทัณฑ์) คดีที่ 10 ข้าราชการครูได้รับมอบหมายดูแลอาคารสถานที่ให้เรียบร้อยมีความสะอาด ข้าราชการครูจึงได้ส่งเด็กนักเรียนมาช่วยกันเผาขยะ พอเลิกเรียนครูและนักเรียนต่างก็กลับบ้าน โดยครูก็เผอเรอไม่ได้ตรวจสอบดูว่าไฟที่เผาขยะหมดหรือยัง ปรากฏว่าคืนนั้น ไฟได้ลุกลามไหม้ห้องน้ำเสียหายบางส่วน เป็นกรณีกระทำโดยประมาทเดินเล่อ หรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวัง อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรง มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง มาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 1 เดือน)

คดีที่ 11 ข้าราชการครูขับรถของทางราชการไปปฏิบัติหน้าที่ในขณะที่ขับรถได้โทรศัพท์คุยไปตลอดทาง จึงพลอไม่ได้ดูทาง รถจึงเฉี่ยวชนเสาไฟฟ้าแรงเสียหายเล็กน้อย จึงเป็นกรณีกระทำโดยประมาทเดินเล่อหรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวัง อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรง มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง มาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษภาคทัณฑ์)

คดีที่ 12 ข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่การสอนโดยสอนให้เด็กทำธนู เมื่อหลังจากสอนไม่ได้ห้ามปรามเด็กหรือห้ามมิให้เด็กเอาธนูมายิงกันปล่อยปลະละเลย ไม่ควบคุมทำให้นักเรียนได้รับบาดเจ็บจากลูกธนู นักเรียนได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย คดีนี้จึงเป็นกรณีข้าราชการครูกระทำโดยประมาทเดินเล่อหรือไม่ได้ระมัดระวังเท่าที่ควร ปล่อยปลະละเลย อันเป็นเหตุทำให้นักเรียนได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง มาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษภาคทัณฑ์)

เมื่อได้ศึกษาจากตัวอย่างคดีของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเสร็จเรียบร้อยแล้วว่ามีคดีอะไรกันบ้าง และต่อไปนี่ ก็ขอนำเสนอแนวการลงโทษทางวินัยของหน่วยงานของรัฐคือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ว่าได้มีการวางหลักไว้อย่างไร พร้อมทั้งศึกษาการวางหลักคำพิพากษาของศาลไทยในการตัดสินคดีที่เกี่ยวข้องมีการวางหลักไว้อย่างไร ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 6) แนวการลงโทษทางวินัยของสำนักงาน ก.พ.และศาลในประเทศไทย

##### (1) หลักความรับผิดชอบทางวินัยของ ก.พ.

แต่เดิมนั้น ครูซึ่งเป็นข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และบุคลากรทางการศึกษาซึ่งส่วนหนึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติงานในสำนักงานซึ่งเป็นหน่วยงานทางการศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดคุรุสภาเป็น

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลซึ่งทำหน้าที่แทน ก.พ. ตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521 และต่อมาปี พ.ศ. 2523 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ข้าพเจ้าจึงได้ศึกษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 84 บัญญัติว่า วรรคแรก “ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอุตสาหะเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ และต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ” บัญญัติว่า วรรคสอง “การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง” ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับบทลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีลักษณะที่เหมือนกัน โดยในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 85 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล ประมาทเลินเล่อหรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง” กล่าวคือ บทลงโทษทางวินัยของข้าราชการทั้งสองพระราชบัญญัติวางหลักไว้ว่า เมื่อข้าราชการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเมื่อมีเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง ข้าราชการมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง บทลงโทษ คือ ไล่ออก หรือปลดออกจากราชการ และจากหลักกฎหมายที่วางไว้ ยังพบปัญหาการตีความคำว่า “ความเสียหายแก่ทางราชการ” ว่ามีการตีความกว้างหรือแคบอย่างไร เสียหายทางด้านใดบ้าง ที่ถือว่าเป็นการเสียหายแก่ทางราชการ เนื่องจากความเสียหายมีอยู่หลายรูปแบบ ข้าพเจ้าจึงได้ศึกษาค้นคว้าจึงพบว่า มีหนังสือตอบข้อหารือของ สำนักงาน ก.พ. ซึ่งได้ตอบข้อหารือปัญหาเกี่ยวกับการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการที่ทางผู้บัญชาการศึกษาเอาไว้ โดยทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เสนอเรื่องขอหารือไป เนื่องจาก คณะกรรมการกลั่นกรองงานด้านวินัยของกองบัญชาการด้านวินัยของกองบัญชาการศึกษา สังกัด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตัดปัญหาเรื่องการพิจารณาสำนวนการสอบสวนทางวินัย คณะกรรมการดังกล่าวไม่สามารถที่จะกำหนดขอบเขตของการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงได้ และมีปัญหาขัดข้องในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่ได้ใช้ความระมัดระวังเท่าที่ควร และทำให้ร่างปัญหาข้อสอบรั่วไหลในการสอบคัดเลือกตำรวจเข้ารับการอบรมหลักสูตรผู้กำกับก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงหรือไม่ อย่างไร ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้ตอบข้อหารือ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0709.1/174 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2545 ซึ่งสรุปแนวทางของ สำนักงาน ก.พ. ตอบว่า มาตรา 84 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “การประมาทเลินเล่อ

ในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง” ซึ่งสามารถแยกองค์ประกอบความผิด คือ (1) มีหน้าที่ราชการ (2) ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ (3) เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ส่วนในการพิจารณาความเสียหายแก่ราชการว่าร้ายแรงเพียงใดหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป ความเสียหายที่ว่าร้ายแรง นั้น ไม่จำเป็นต้องตราความเป็นทรัพย์สินเงินทองเสมอไป อาจจะเป็นการเสียหายแก่ชื่อเสียงของทางราชการ หรือเสียหายในด้านความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อทางราชการ ก็นับเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรงได้เช่นกัน

(2) *ศึกษาหลักจากคำพิพากษาของศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุด  
ของไทย*

จากปัญหาข้อกฎหมายที่พบของ กฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 85 วรรคสองนั้น บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา หรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล ประมาทเลินเล่อ หรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยร้ายแรง” ซึ่งบางเรื่องบางคดี หน่วยงานได้ลงโทษวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีโทษสูงมาก เป็นความผิดวินัยร้ายแรง มีโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ เช่น ในกรณีที่ข้าราชการครูขับรถยนต์ของทางราชการเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่ในระหว่างทางเกิดอุบัติเหตุโดยประมาทเลินเล่อของข้าราชการครู เป็นเหตุให้รถยนต์ของทางราชการตกข้างถนน หรือชนเสาไฟฟ้า เป็นเหตุให้รถยนต์ราชการเสียหายพังทั้งคัน หรือการนอนเฝ้าของข้าราชการครู ไปปฏิบัติหน้าที่อยู่เวรยาม แต่จุกดก้นขุง เนื่องจากมีขุมขะพลอหลับไป เกิดไฟไหม้อาคารเรียนสร้างด้วยใหม่หมดทั้งหลัง เป็นต้น ซึ่งกรณีตัวอย่างนั้น ข้าราชการครูกระทำโดยความประมาทเลินเล่อราชการได้ความเสียหายร้ายแรงข้าราชการครูดังกล่าว จึงมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 85 วรรคสอง ข้าพเจ้าจึงเห็นว่า กฎหมายความรับผิดชอบทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังกล่าว มีปัญหาข้อกฎหมาย พิจารณาลงโทษทางวินัยข้าราชการครู โดยพิจารณาเพียงองค์ประกอบภายนอกเพียงคุณผลเสียหายระดับความร้ายแรงอย่างเดียว กล่าวคือ หากเสียหายร้ายแรง มีโทษวินัยร้ายแรง

หากเสียหายไม่ร้ายแรง มีโทษวินัยไม่ร้ายแรง โดยไม่ได้คำนึงว่า ข้าราชการครูผู้นั้น กระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไม่ ไม่ได้คำนึงว่ากระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือ ประมาทเลินเล่อร้ายแรง หรือเจตนา จงใจ เหมือนกับความรับผิดชอบทางละเมิด ตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “หน่วยงานของ รัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณี นี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” ซึ่งกฎหมาย ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐไม่ต้องรับผิดชอบ หากเจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่รัฐ นั้น เป็นผู้รับผิดชอบ การฟ้อง คดีก็เช่นเดียวกัน ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องหน่วยงานเท่านั้น ห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ ดังนั้น ข้าพเจ้าจึงได้ สนใจทำวิทยานิพนธ์ และศึกษาค้นคว้าหลักในการวินิจฉัย หรือพิพากษาคดีของศาลฎีกา และ ศาลปกครองสูงสุดที่ได้ยึดหลักใดในการพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

จากปัญหาข้อกฎหมายที่พบของกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 85 วรรคสองนั้น บัญญัติว่า “การปฏิบัติ หน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงาน การศึกษา หรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล ประมาทเลินเล่อหรือขาดการเอาใจใส่ ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยร้ายแรง” ซึ่งบางเรื่องบางคดี หน่วยงานได้ลงโทษวินัยข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษามีโทษสูงมาก เป็นความผิดวินัยร้ายแรง มีโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ เช่น ในกรณีที่ข้าราชการครูบรรดยนต์ของทางราชการเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่ในระหว่าง ทางเกิดอุบัติเหตุโดยประมาทเลินเล่อของข้าราชการครู เป็นเหตุให้รถยนต์ของทางราชการตกข้าง ถนนหรือชนเสาไฟฟ้า เป็นเหตุให้รถยนต์ราชการเสียหายพังทั้งคันหรือการนอนเฝ้าของข้าราชการ ครูไปปฏิบัติหน้าที่อยู่เวรยาม แต่จุดยากันยุงเนื่องจากมียุงเยอะ เผลอหลับไปเกิดไฟไหม้อาคารเรียน สร้างด้วยไม้หมดทั้งหลัง เป็นต้น ซึ่งกรณีตัวอย่างนั้น ข้าราชการครูกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ราชการได้ความเสียหายอย่างร้ายแรง ข้าราชการครูดังกล่าว จึงมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงมีโทษ ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 85 วรรคสอง ข้าพเจ้าจึงเห็นว่า กฎหมายความรับผิดชอบวินัยของข้าราชการครู

และบุคลากรทางการศึกษา ดังกล่าว มีปัญหาข้อกฎหมาย พิจารณาลงโทษทางวินัยข้าราชการครู โดยพิจารณาเพียงองค์ประกอบภายนอก เพียงคุณผลเสียหายระดับความร้ายแรงอย่างเดียว กล่าวคือ หากเสียหายร้ายแรง มีโทษวินัยร้ายแรง หากเสียหายไม่ร้ายแรง มีโทษวินัยไม่ร้ายแรง โดยไม่ได้ คำนึงว่า ข้าราชการครูผู้นั้น กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไม่ ไม่ได้คำนึงว่ากระทำ โดยประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือประมาทเลินเล่อร้ายแรง หรือเจตนาจงใจ เหมือนความรับผิดชอบ ทางละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้ กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” ซึ่งกฎหมายให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐไม่ต้องรับผิดชอบ หากเจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หน่วยงานต้นสังกัด ของเจ้าหน้าที่รัฐนั้น เป็นผู้รับผิดชอบ การฟ้องคดีก็เช่นเดียวกัน ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องหน่วยงาน เท่านั้น ห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ ดังนั้น ข้าพเจ้าจึงได้สนใจทำวิทยานิพนธ์ และศึกษาค้นคว้าหลักใน การวินิจฉัย หรือพิพากษาคดีของศาลฎีกา และศาลปกครองสูงสุดว่า ได้ยึดหลักใดในการพิพากษาคดี ดังเช่น คดีตัวอย่างแรก คือคดีข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่การสอนวิชาพลศึกษาทำละเมิดต่อนักเรียนจนเสียชีวิต ศาลฎีกาได้ยึดหลักกฎหมายตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อข้าราชการครูเป็นอาจารย์ทำการสอนวิชาพลศึกษาใน ชั่วโมงวิชาพลศึกษาของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ห้อง 1/4 ของโรงเรียนวชิรธรรมสาธิต เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ในฐานะผู้แทนของกรมสามัญศึกษา การออกคำสั่งให้นักเรียนวิ่งรอบสนามเพื่ออบอุ่นร่างกายและการลงโทษนักเรียนให้วิ่งรอบสนาม ก็ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วย เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการของครูผู้สอนทำให้เด็กชายพงศกรนักเรียน คนหนึ่งในชั้นดังกล่าว ถึงแก่ความตาย กรมสามัญศึกษา จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหายแก่โจทก์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 วรรคหนึ่ง ฉะนั้น เมื่อคดีปรากฏว่าการกระทำละเมิดของครูผู้สอนต่อ โจทก์เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของ กรมสามัญศึกษา โจทก์จึงต้องห้ามมิให้ฟ้องครูผู้สอนนั้น ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5129/2546) และ คดีตัวอย่างที่สองคือ คดีผู้อำนวยการโรงเรียนปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมกำกับดูแลทำให้

ทรัพย์สินของทางราชการที่ยืมมาเกิดความเสียหาย ซึ่งผู้อำนวยการ โรงเรียนเป็นผู้บังคับบัญชา  
ข้าราชการและมีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของสถานศึกษา หรือส่วนราชการให้เป็นไปตาม  
กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการและของสถานศึกษา หรือส่วนราชการ  
ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ  
สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของสถานการศึกษาหรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ  
และข้อบังคับของทางราชการเป็นผู้แทนของสถานศึกษาหรือส่วนราชการในกิจการทั่วไป  
รวมทั้งการจัดทำนิติกรรมสัญญาราชการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการตามวงเงินงบประมาณ  
ที่สถานศึกษาหรือส่วนราชการตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาหรือส่วนราชการได้รับตาม  
ที่ได้รับมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546  
มาตรา 39 (1) (2) และ (3) แม้เครื่อง ตัดหญ้าคันเกิดเหตุจะมีใช้ทรัพย์สินของทางราชการแต่ก็เป็น  
ทรัพย์สินที่ผู้อำนวยการ โรงเรียนยืมมาใช้ในราชการสถานศึกษาและผู้อำนวยการ โรงเรียนจึงจำ  
ต้องสงวนทรัพย์สินซึ่งยืมไปเหมือนเช่นวิญญาณจะพึงสงวนทรัพย์สินของตนเอง ตามประมวล  
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 644 การที่ผู้อำนวยการ โรงเรียนปล่อยปละละเลย การบริหาร  
กิจการของสถานศึกษาและไม่ควบคุมดูแลบุคลากรในสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ  
ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการหรือของสถานศึกษา จึงเป็นความประมาทเลินเล่อทำละเมิด  
ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ซึ่งยืมเครื่องตัดหญ้าคันเกิดเหตุมาใช้ราชการ  
แต่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตรา 39  
จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ จึงเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น  
สถานศึกษา และหน่วยงานต้นสังกัดของผู้อำนวยการ โรงเรียนต้องร่วมกันรับผิดชอบโจทก์ในผล  
แห่งละเมิด ซึ่งศาลยึดหลักคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่  
พ.ศ.2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15171/2556) และตัวอย่างคดีที่สามในคดี  
ครูผู้สอนกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ไม่รอบคอบเป็นเหตุให้นักเรียนได้รับบาดเจ็บ ซึ่งเป็นคดี  
ที่ครูผู้สอนวิชาภาษาไทยทำหน้าที่สอนวิชาดังกล่าวให้แก่นักเรียน ดังนั้น นอกจากครูผู้สอนนี้ จะต้อง  
ทำหน้าที่ให้ความรู้อบรมสั่งสอนนักเรียนในวิชาภาษาไทยแล้ว ยังถือว่าครูผู้สอนนี้ยังได้รับมอบหมาย  
ให้ดูแลนักเรียนซึ่งยังเป็นผู้เยาว์ให้ได้รับความปลอดภัยให้ประพฤติดนอยู่ในระเบียบข้อบังคับ  
ของโรงเรียนไม่ไปก่อเรื่องเดือดร้อนเสียหายใด ๆ แก่ผู้อื่น การที่ครูผู้สอนได้สั่งให้นักเรียนทำธนู

เป็นอุปกรณ์การเรียน จำเลยน่าจะใช้ความระมัดระวังคาดหมายหรือเล็งเห็นได้ว่าธนูดังกล่าว อาจเกิดอันตรายแก่กายได้ หากนักเรียนนำไปใช้ยิงเล่นในใต้กัน และครูผู้สอนไม่ได้สั่งให้นักเรียน นำธนูไปทำลายทิ้งหรือเก็บไว้ในที่ปลอดภัยหรือห้ามมิให้นำธนูไปใช้เล่นกัน เพราะปรากฏว่ายังมี ธนูในห้องเรียนอีกหลายคัน เช่นวิสัยผู้มีอาชีพครูทั่วไปจะถือปฏิบัติ ดังนั้น จึงถือว่าเป็นการปฏิบัติ ไม่ชอบและขาดความรอบคอบเป็นความประมาทเลินเล่อ มิได้เป็นพฤติการณ์นอกเหนือที่ไม่อาจ คาดหวังว่าจะเกิดขึ้นได้ จึงถือได้ว่าจำเลยมีส่วนกระทำละเมิดเป็นเหตุให้โจทก์เสียหายแก่ร่างกาย แต่การสอนวิชาภาษาไทยแก่นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 ของโรงเรียนกุหลาบวิทยาลัย เป็นการปฏิบัติ หน้าที่ราชการในฐานะผู้แทนกรมสามัญ เมื่อครูผู้สอนได้กระทำละเมิดต่อนักเรียน ดังนั้นกรมสามัญ ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับนักเรียนโดยศาลฎีกาได้ยึดหลัก คำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4466/2551) และตัวอย่างคดีที่สี่ คือ กรณีคดีครูประจำชั้นประมาทเลินเล่อ ในการดูแลความปลอดภัยของนักเรียนทำให้สูญเสียดวงตา ซึ่งครูประจำชั้น สังกัดหน่วยงาน กรุงเทพมหานคร มีส่วนประมาทเลินเล่อในการดูแลความปลอดภัยของนักเรียนที่ตนเองเป็นครู ประจำชั้น โดยละเลยไม่รีบนำโจทก์ไปให้แพทย์ตรวจรักษาดวงตา หลังจากทราบว่าโจทก์ถูก นักเรียนชายใช้หนังสายยิงแทงคินสอถูกดวงตาข้างซ้าย ครูประจำชั้นจึงมีส่วนทำให้ดวงตาข้างซ้าย ของนักเรียนสูญเสียการมองเห็นครูผู้สอนกระทำการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ศาลจึงได้พิพากษา ให้หน่วยงานต้นสังกัดกรุงเทพมหานครรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้นักเรียนที่ถูกละเมิดตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ประกอบ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 (คำพิพากษาศาลฎีกา 7383/2558) และตัวอย่างคดี ที่ห้า ในคดีข้าราชการครู ไม่ได้มาอยู่เวรยาม คนร้ายมาลักทรัพย์ในโรงเรียน ศาลฎีกาพิเคราะห์แล้ว เห็นว่าข้าราชการครู ซึ่งได้รับมอบหมายจากอาจารย์ใหญ่แต่งตั้งจำเลยเป็นครูเวรรักษาการณ์ตามมติ คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ควบคุมคนยามมิให้ละทิ้งหน้าที่ แต่ต้องมาอยู่เวรที่โรงเรียนและนอนในห้อง ที่โรงเรียนจัดไว้ คืบเกิดเหตุข้าราชการครูผู้นี้ ไม่ได้มาอยู่เวร คงมีแต่ภารโรงทำหน้าที่เป็นคนยาม และคนร้ายได้เข้าไปลักทรัพย์ในโรงงานที่ 4 และที่ 6 ของโรงเรียนที่อยู่ห่างจากห้องที่ครูเวรนอน ออกไปถึง 50 เมตร และ 250 เมตร ตามลำดับ ซึ่งไม่อยู่ในวิสัยที่ผู้อยู่เวรจะล่วงรู้ได้ ถึงหากจำเลย จะมาอยู่เวรก็ไม่อาจป้องกันไม่ให้เกิดการลักทรัพย์ดังกล่าวขึ้นได้ เพราะไม่มีหน้าที่เป็นคนยาม

คอยตรวจตราฝ่าขโมย การที่โรงเรียนถูกลักทรัพย์ จึงไม่ใช่ผลโดยตรง จากการทำลายไม่มาอยู่เวร  
 จำเลยจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายฐานละเมิดนั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1996/2523) ซึ่งในคดีนี้  
 ข้าราชการครูผู้นี้ไม่ต้องมีความรับผิดชอบทางละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420  
 แต่จะมีความผิดทางวินัยฐานละเว้น ไม่ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติราชการฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับและ  
 คำสั่งของทางราชการ และตัวอย่างคดีที่หก คือ คดีที่บุคลากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด  
 แห่งหนึ่งละเมิดต่อผู้ขายในการจัดซื้อ โต๊ะเก้าอี้นักเรียน ศาลฎีกาวินิจฉัยเห็นว่า บุคลากรทางการ  
 ศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดแห่งหนึ่ง จำนวน 6 คน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการ  
 การประถมศึกษาแห่งชาติได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง โต๊ะนักเรียนจากห้างหุ้นส่วนจำกัด อภิมหาโชค  
 กับพวก โดยบุคลากรทางการศึกษา ทั้ง 6 คน เป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับคดีนี้ในขั้นตอนของการ  
 ตรวจสอบ วางฎีกา และเสนอเรื่องให้ผู้บริหารพิจารณาอนุมัติเบิกจ่ายเงิน ซึ่งจะต้องดำเนินการตาม  
 ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ.2520 ดังนั้น เมื่อข้อสาระสำคัญในการตรวจสอบและเสนอ  
 ขอให้อนุมัติฎีกาเบิกจ่ายเงินมีเอกสารดังกล่าวข้างต้นครบถ้วนแล้ว ถึงแม้เอกสารที่ระบุว่าเป็นใบ  
 ตอรับรับของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดต่าง ๆ จะมีการปลอมข้อความโดยเฉพาะวันที่รับ โต๊ะ  
 และเก้าอี้นักเรียนทั้งสองงวด แต่เมื่อไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่รู้เห็นในการปลอมเอกสาร พฤติการณ์  
 ยังถือไม่ได้ว่าร่วมกันกระทำละเมิดต่อโจทก์ทำให้โจทก์เสียหาย ถึงแม้จะมีเจ้าหน้าที่อีกคนเป็นผู้ลง  
 ลายมือชื่อเป็นพยานในสัญญาซื้อขายไม่ปรากฏหลักฐานใดว่าได้เข้าไปเกี่ยวข้องในการตรวจ  
 จ่ายเงินค่าโต๊ะเก้าอี้นักเรียนแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่จึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ ซึ่งศาลฎีกาได้ยึดหลัก  
 คำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง  
 เมื่อบุคลากรทางการศึกษาได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ แล้วหน่วยงานรัฐ  
 ต้องรับผิดชอบ คือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและสำนักงานการประถม  
 ศึกษาจังหวัดนั้น ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับห้างหุ้นส่วนจำกัด อภิมหาโชค กับพวก  
 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9898-9899/2555)

นอกจากนั้น ข้าพเจ้ายังได้ศึกษาค้นคว้าหลักคำวินิจฉัยหรือ  
 คำพิพากษาศาลไทยในคดีข้าราชการอื่น นอกจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่า  
 ศาลไทยทั้งศาลฎีกา และศาลปกครอง ได้ยึดหลักคำพิพากษาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่  
 ที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลอื่น หรือหน่วยงานตนเองในการปฏิบัติงาน โดยยึดหลักตาม



พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง เช่นเดียวกับข้าราชการครูหรือไม่ อย่างไร เช่น คดีที่เจ้าพนักงานสอบสวนเป็นข้าราชการตำรวจได้ออกหมายจับผิดตัว ทำให้โจทก์ต้องถูกจับกุมตัวไปดำเนินคดีต่างท้องที่ เป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ การที่พนักงานสอบสวนจะขอออกหมายจับได้ต้องรวบรวมพยานหลักฐานให้เพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริงซึ่งจำต้องกระทำด้วยความรอบคอบรัดกุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องแน่ใจว่าบุคคลที่ขอออกหมายจับเป็นบุคคลคนเดียวกับคนร้ายที่ได้มาจากการรวบรวมพยานหลักฐาน โดยจัดให้ผู้เสียหายหรือพยานซึ่งภาพถ่ายของโจทก์ว่าใช่คนร้ายหรือไม่ ก่อนที่จะขอออกหมายจับ แต่พนักงานสอบสวนกลับขอให้ศาลออกหมายจับโดยระบุชื่อโจทก์เป็นคนร้ายไปเลย แม้การขอให้ออกหมายจับของพนักงานสอบสวนดังกล่าว จะฟังไม่ได้ว่ามีเจตนาคลั่งแกล้งโจทก์ แต่ก็เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความระมัดระวังไม่ตรวจสอบให้รอบคอบ ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อจนเป็นเหตุให้มีการออกหมายจับผิดตัว ทำให้โจทก์ต้องถูกจับกุมตัวไปดำเนินคดีต่างท้องที่ เป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหายเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ แต่ศาลฎีกามีคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของพนักงานสอบสวน คือ สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองนครพนมต้องรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนจากการปฏิบัติหน้าที่บกพร่องดังกล่าว ส่วนพนักงานสอบสวนไม่ต้องรับผิด โดยศาลฎีกาวินิจฉัยยึดหลักตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15591/2557) และคดีเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบังคับคดีตามอำนาจหน้าที่ของผู้คัดค้านตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานบังคับคดีในการคัดค้านในคดีนี้ ศาลฎีกาวินิจฉัยห้ามมิให้เรียกเอาแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีโดยตรง แต่ต้องเรียกเอาแก่หน่วยงานของรัฐเท่านั้น ซึ่งศาลฎีกาวินิจฉัยยึดหลักตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12335/2557) และในคดีที่เจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าประกอบด้วย ผู้จัดการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดระนอง และผู้ช่วยหัวหน้าแผนกฝ่ายก่อสร้างและบำรุงรักษาและผู้ช่วยหัวหน้าแผนกบริหารพัสดุ ซึ่งก็มีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพย์สินของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดระนอง ได้นำเจ้าพนักงานตำรวจไปตรวจยึดทรัพย์สินของการไฟฟ้าที่สูญหายไปอยู่ที่ร้าน โจทก์ โจทก์จึงฟ้องเจ้าหน้าที่การไฟฟ้าให้รับผิดชอบละเมิดต่อตน ศาลฎีกาจึงวินิจฉัยว่าการที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยนำพนักงานตำรวจไปตรวจค้นร้านค้าโจทก์นั้น มิได้กระทำเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวย่อมเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของการไฟฟ้า

ส่วนภูมิภาคจังหวัดระนอง คั้งนั้น โจทก์จึงห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าทั้งสามรายให้ฟ้องการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดระนองได้ โดยศาลวินิจฉัยโดยยึดหลักตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง เพื่อมิให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และยังเป็นการบั่นทอนขวัญและกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ อันเป็นบทยกเว้นหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีไม่อาจนำหลักความรับผิดของผู้กระทำละเมิดและเรื่องความรับผิดของนายจ้างตาม ป.พ.พ. มาตรา 420 และมาตรา 425 มาใช้บังคับกับคดีนี้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 16150/2556) และคดีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางเป่า ใช้ให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ขับริยณต์คันดังกล่าวไปส่งที่บ้าน ระหว่างทางกลับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลบางเป่าขับรถโดยประมาททำให้รถยนต์เสียหลักชนเสาไฟฟ้าของโจทก์หักเสียหาย ซึ่งจากการฟ้อง้องการบริหารส่วนตำบลบางเป่านั้น ได้มีคำสั่งให้ปลัดเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมบำรุงรักษาและรับผิดชอบรถยนต์ของหน่วยงาน ซึ่งแสดงว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบางเป่าอนุญาตให้ปลัดใช้รถยนต์คันเกิดเหตุได้ตลอดเวลา ฉะนั้นวันเกิดเหตุที่ปลัดใช้ให้สมาชิก องค์การฯ ขับริยณต์ไปส่งตน แม้จะนอกเวลาราชการและเป็นไปตามความประสงค์ของปลัดเอง ก็ต้องถือว่าปลัดได้รับอนุญาตจากหน่วยงานให้ทำเช่นนั้นได้ การขับริยณต์คันเกิดเหตุของสมาชิกองค์การ ฯ และตามคำสั่งของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง จึงถือว่ากระทำไปในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของผู้ขับริยณต์ แล้วหาได้เป็นการกระทำนอกอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือไม่ ศาลฎีกาจึงวินิจฉัยให้ องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดต่อโจทก์ โดยยึดหลักตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7829/2553) และได้ศึกษาคดีที่ลูกจ้างประจำ ตำแหน่งพนักงานขับรถของกองการพัสดุ สังกัด กระทรวงการต่างประเทศได้ขับริยณต์โดยความประมาทเลินเล่อเฉี่ยวชนรถจักรยานยนต์โดยมีนายวิฑูรย์ เป็นผู้ขับและมีโจทก์นั่งซ้อนท้ายที่บริเวณถนนซอยเทศบาลสำโรงใต้ 11 (ซอยร่มประดู่) ตำบลสำโรงใต้ อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ เป็นเหตุให้ทั้งสองคนได้รับอันตรายสาหัส ซึ่งข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า นาย ช ไมเคยขออนุญาตใช้รถจาก ส.ที่ ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้อนุญาตใช้รถจาก ม. กิติและ ม. ไม่ทราบตัวผู้รับผิดชอบเก็บรักษาถูกยแจรดคันเกิดเหตุรวมทั้งไม่ทราบเหตุรถชนที่เกิดขึ้น จนกระทั่งมีการร้องเรียนไปที่กองการพัสดุ กระทรวงการต่างประเทศ ย่อมเห็นได้ว่าหน่วยงานมีการปล่อยปละละเลยย่อหย่อนไม่ควบคุมการใช้รถให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ โดยนาย ช เคยนำรถคันเกิดเหตุไปจอดค้างคืนที่บ้านของตนเอง รวมทั้งสามารถนำรถออกไปใช้ในกิจกรรมส่วนตัวโดยพลการ ทั้งที่ขัดต่อระเบียบกฎเกณฑ์การใช้รถราชการดังกล่าวเข้าลักษณะที่หน่วยงานรัฐยินยอมให้ นาย ช ใช้รถคันเกิดเหตุอันเป็นหน้าที่ของพนักงานขับรถ

ได้ แม้เป็นเวลานอกราชการการที่ นาย ช ขับรถไปเที่ยวชนจนทำให้โจทก์ได้รับบาดเจ็บโดยประมาท จึงถือได้ว่า เป็นผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน คือ กระทรวงการต่างประเทศ ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ศาลฎีกาจึงพิพากษาให้หน่วยงานกระทรวงการต่างประเทศ จึงต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ โดยยึดหลักคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2527/2553) และคดีที่เจ้าหน้าที่ อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน หรือ อปพร.สามพรานปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของนายอำเภอสามพราน เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขับรถยนต์กระบะไล่ติดตามรถจักรยานยนต์คันที่ นาย ก ขับ เนื่องจากเชื่อว่านาย ก บุตรของโจทก์ที่ 1 ตั้งใจขับรถจักรยานยนต์หลบหนีตำรวจจนเกิดอุบัติเหตุ นาย ก โจทก์ได้รับความเสียหายนั้น ศาลฎีกาพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าบุคคลใดขับขี่ประมาท หรือไม่ ต้องพิจารณาจากพฤติการณ์การขับขี่ของบุคคลนั้นเป็นสำคัญ มิใช่พิจารณาว่าบุคคล ผู้ขับขี่มี หรือไม่มีใบอนุญาตขับขี่ แม้จำเลยจะอ้างว่าขับรถยนต์กระบะไล่ติดตามรถจักรยานยนต์คันที่ นาย ก ขับเนื่องจากเชื่อว่า นาย ก ตั้งใจขับรถจักรยานยนต์หลบหนีตำรวจ แต่จำเลยก็ควรไล่ติดตามด้วยความระมัดระวัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งขณะเกิดเหตุเป็นเวลากลางคืนและบริเวณที่เกิดเหตุเป็นที่มืดไม่มีแสงสว่าง จำเลยยังควรใช้ความระมัดระวังมากกว่าปกติ การที่จำเลยใช้รถยนต์กระบะซึ่งมีลักษณะไม่แตกต่างจากรถยนต์กระบะของบุคคลทั่วไปขับไล่ติดตามรถจักรยานยนต์ของนาย ก ในเวลากลางคืน ย่อมอาจทำให้นาย ก เกิดความหวาดกลัวจนต้องเร่งความเร็วรถเพื่อหลบหนีก็เป็นได้ ศาลฎีกาได้พิพากษาให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ โดยยึดหลักตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง และศาลฎีกาได้วางหลักไว้อีกว่า ถ้าศาลเห็นเป็นการสมควรและเป็นการจำเป็น เพื่อเป็นประโยชน์แห่งความยุติธรรม หากโจทก์ฟ้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กฎหมายให้ฟ้องหน่วยงานต้นสังกัดเท่านั้น ห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นไปตามกระบวนการพิจารณาทางแพ่ง ศาลสามารถออกคำสั่งเรียกหน่วยงานรัฐที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง มาตรา 57 (3) (ข) โดยไม่ต้องจำหน่ายคดีออกจากระบบไปก่อน และมาฟ้องคดีใหม่ การวางหลักแนวปฏิบัติของศาลถือว่าเป็นธรรมเนียม และรวดเร็ว เสียหายผู้เสียหายได้ทันเวลา (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2145/2552) และคดีตัวอย่างกรณีนายช่างโยธา 6 แขวงการทางปราจีนบุรีขับรถยนต์ทางราชการไปเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตรวจงานสร้างสะพาน ซึ่งในระหว่างทางได้เกิดอุบัติเหตุขับรถชนกับโจทก์โดยมีสิบบอกชนเป็นพลขับได้รับความเสียหายทั้งรถยนต์และ

ผู้โดยสารเสียชีวิต ศาลฎีกาอ้างหลักตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดขณะปฏิบัติหน้าที่ภารกิจงานนั้นของทางราชการ ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะเป็นผู้จ่ายชดเชยค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอก ซึ่งในกรณีนี้ โจทก์ฟ้องทายาทของนายปรีชาแทน เนื่องจากนายปรีชาเสียชีวิตแล้ว คือ ฟ้องภรรยาและบุตรของนายปรีชา เป็นจำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 ตามลำดับ ศาลฎีกาจึงยกฟ้อง และเรียกหน่วยงานเข้ามาในคดี เพื่อรับผิดชอบแก่ผู้เสียหาย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2934/2551) และในคดีที่เจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมขับรถคันเกิดเหตุเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ตามคำสั่งของสำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมชนท้ายรถ โจทก์ได้รับความเสียหาย ศาลฎีกาได้พิพากษาให้หน่วยงานรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหาย โดยยึดหลักตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2919/2547) และในคดีตัวอย่าง กรณีเจ้าหน้าที่พนักงานที่ดินปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี ซึ่งได้ดำเนินการออกคำสั่งเพื่อออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ ผู้เสียหายจึงฟ้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดิน ซึ่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 กำหนดให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง กรณีดังกล่าวนี้ กล่าวคือให้คู่กรณีฟ้องเพื่อขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาทว่าผู้ใดมีสิทธิดีกว่ากัน โดยเจ้าพนักงานที่ดินจะรอเรื่องการออกโฉนดไว้ในระหว่างนั้น เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใด จำเลยทั้งสองต้องปฏิบัติตามในชั้นนี้ โจทก์ชอบที่จะดำเนินการตามขั้นตอนที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 กำหนด ด้วยการฟ้องต่อศาล ศาลฎีกาได้พิพากษายกฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินผู้นั้น และเรียกให้หน่วยงานต้นสังกัดรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4725/2545) และในคดีของข้าราชการตำรวจฟ้องผู้บังคับบัญชาฐานใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบละเมิดต่อตนโดยการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยโจทก์ และมีคำสั่งพักราชการ โจทก์จน โจทก์ครบเกษียณอายุราชการในวันที่ 30 กันยายน 2541 อันเป็นการจงใจร่วมกันกลั่นแกล้งให้ได้รับความเสียหาย ในคดีนี้ศาลฎีกาพิพากษาว่า โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยรับผิดชอบเป็นส่วนตัวและยกฟ้องโจทก์ เนื่องจาก การออกคำสั่งพักราชการ โจทก์การกระทำของคณะกรรมการสอบสวนวินัยดังกล่าวจึงเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ราชการทั้งสิ้น

ศาลฎีกาวินิจฉัยโดยยึดหลักตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง เช่นกัน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3504/2543)

จากที่ได้ศึกษาค้นคว้าจากหลักคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของ ศาลฎีกา หรือศาลปกครองของไทย พบว่าศาลได้ยึดหลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในกรณี ที่เจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นหรือหน่วยงานตนเองในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลวางหลัก โดยวินิจฉัยให้หน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้เสียหาย และผู้เสียหาย ไม่มีอำนาจฟ้องต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยตรง แต่มีสิทธิฟ้องหน่วยงานต้นสังกัดได้ฝ่ายเดียว ส่วนเจ้าหน้าที่นั้น ที่ได้ศึกษาจากคำพิพากษานั้น พบว่า เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่น นอกจาก ข้าราชการครู กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กฎหมายได้ให้ความคุ้มครองห้ามฟ้อง เจ้าหน้าที่ หน่วยงานรัฐต้องรับผิดชอบพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง อาทิ เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่กรมทางหลวง ลูกจ้างประจำกระทรวง การต่างประเทศเจ้าพนักงานที่ดินเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม นายช่างโยธาแขวงกรทางปราจีนบุรี เป็นต้น

จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการครูและบุคลากร ทางศึกษานั้น พบว่า การลงโทษทางวินัย เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาที่มี ผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิของผู้บังคับบัญชา เมื่อการสอบสวนทางวินัยและพบว่ามีความผิด วินัย ทางหน่วยงานทางปกครองจะออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองลงโทษ ตามข้อเท็จจริงด้วยความยุติธรรม ลงโทษให้สมควรแก่กรณี ซึ่งในกระบวนการดำเนินการทางวินัย นั้นมีหลักที่สำคัญหลักหนึ่ง ฝ่ายปกครองต้องกระทำภายในกรอบ ซึ่งกฎหมายมอบอำนาจไว้ให้ จึงจะสามารถกระทำทางปกครองได้ หลักนี้ ก็คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครอง ดังจะกล่าวรายละเอียด ดังต่อไปนี้

### 1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง คือ หลักที่ฝ่ายปกครอง จะกระทำการอย่างใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพอันชอบธรรมของเอกชนได้ ก็ต่อเมื่อ กฎหมายให้อำนาจไว้ และขณะเดียวกันก็ต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กำหนดของ กฎหมายเท่านั้น การกระทำทางปกครองจึงเป็นการบังคับต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น อันเป็นการสอดคล้องกับเรื่องหลัก นิติรัฐเองยอมตกอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับ เอกชน ซึ่งเป็นที่จำกัดอำนาจของรัฐ โดยการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นการกระทำโดยองค์กร

ฝ่ายปกครอง แยกได้ 2 ลักษณะ คือ การกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครอง การกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นปฏิบัติการ<sup>39</sup> และยังมีหลักกฎหมายตามรัฐธรรมนูญที่เป็นข้อจำกัดอำนาจการกระทำของฝ่ายปกครอง คือ หลักความได้สัดส่วนและความเสมอภาค

### 1.3.1 หลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วน เป็นหลักพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้ อำนาจกับผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้อำนาจ บังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้ อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ ซึ่งองค์กรต่าง ๆ ของรัฐไม่ว่าจะอยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการก็ตามต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักนี้ จะกระทำการใด ๆ ที่ขัด หรือเป็น การแย้งต่อหลักรัฐธรรมนูญไม่ได้หลักความได้สัดส่วน มีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักย่อย ๆ ดังต่อไปนี้<sup>40</sup>

1) *หลักความสัมฤทธิ์ผล* หมายความว่า ในบรรดามาตรการต่าง ๆ ที่กฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่เอกชนได้นั้น ฝ่ายปกครองต้องเลือกใช้ มาตรการที่สามารถดำเนินการให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจปรากฏเป็นจริงขึ้นมา ได้โดยยอมเป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักนี้

2) *หลักความจำเป็น* หมายความว่า ในบรรดามาตรการที่สามารถ ดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจได้แต่ทว่าแต่ละมาตรการมี ผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนมากน้อยแตกต่างกัน ฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจเลือกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด หลักความได้สัดส่วนใน ความหมายอย่างแคบ เป็นหลักที่เรียกร้องให้เกิดดุลยภาพขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้น แก่เอกชนและหรือสังคมโดยส่วนรวมกับประโยชน์มหาชนจะพึงได้รับจากการดำเนินการให้

<sup>39</sup> กุริชญา วัฒนรุ่ง (2551) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Online),

URL:<http://www.archanpoo.net>, 2551 (กันยายน, 27).

<sup>40</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2544) *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง* กรุงเทพมหานคร :

พิมพ์วิญญูชน, หน้า 25.

เป็นไปตามมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับ ดังนั้น องค์ประกอบย่อยของหลักความได้สัดส่วนข้อนี้ จึงบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องทำการชั่งผลดีผลเสียของมาตรการแต่ละมาตรการที่ตนตั้งใจจะออกมาใช้บังคับแก่เอกชน มาตรการใดก็ตามที่เห็นได้ชัดเจนว่า หากได้ลงมือบังคับให้เป็นตามนั้นแล้ว จะยังให้เกิดผลประโยชน์แก่มหาชนน้อยมากไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่เอกชนและหรือสังคม โดยส่วนรวมฝ่ายปกครองต้องห้ามมิให้ออกมาใช้บังคับ ถึงแม้ว่ามาตรการนั้น จะเหมาะสมและจำเป็นแก่การดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายก็ตาม เมื่อบังคับตามหลักความสัดส่วนในความหมายอย่างแคบกันอย่างเคร่งครัดในกรณีที่มาตราต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายอนุญาตให้ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่เอกชนได้ทุกมาตรการก่อความเสียหายให้แก่เอกชนและหรือสังคมโดยส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ที่มหาชนจะพึงได้รับ ฝ่ายปกครองจะต้องละเว้นจากการใช้อำนาจกระทำการใด ๆ เลยทีเดียว

### 1.3.2 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค เป็นหลักกฎหมายที่รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยแทบทุกรัฐบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติหลักกฎหมายมาตรา 30 ไว้ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในทางกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสองบัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” กล่าวคือ องค์กรต่าง ๆ ของรัฐรวมทั้งฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน ในปัจจุบันบทบาทของรัฐสมัยใหม่ได้เปลี่ยนแปลงจากรัฐที่ควบคุมน้อยมาเป็นรัฐที่ควบคุมมาก ซึ่งรัฐได้มีการบัญญัติกฎหมายออกมากมายเพื่อให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองควบคุมกิจการต่าง ๆ ของประชาชนทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง<sup>41</sup> รัฐจึงมีโอกาที่จะเกิดข้อพิพาทกับประชาชนมากขึ้น ดังนั้น รัฐเสรีประชาธิปไตย จึงต้องจัดให้มีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ

<sup>41</sup>อมร จันทสมบุรณ์ (2553) วารสารกฎหมายเรื่องเราควรมีศาลปกครองหรือยัง กรุงเทพมหานคร, หน้า 57

ทางปกครอง โดยคิดหาระบบรูปแบบ และวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ  
ของประชาชน<sup>42</sup>

### 1.3.3 การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ

#### ทางปกครอง

การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง  
จะต้องมีระบบที่ควบคุมได้ในทุก ๆ ด้าน และจะต้องพยายามให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง  
เพื่อประโยชน์ส่วนรวมนั้นเกิดความสมดุลกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

จากข้างต้นได้ศึกษากฎหมายทางด้านความรับผิดชอบทางวินัยข้าราชการครู  
ของไทย และต่อไปนี้จะเป็นการศึกษาถึงรายละเอียดกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของข้าราชการ  
ครูของไทยเป็นตามวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาเปรียบเทียบกันทั้งสองกฎหมาย ว่ามีข้อดี ข้อเสีย หรือ  
ข้อแตกต่างกันเช่นใด ดังที่จะนำเสนอ ต่อไปนี้

## 2. กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของไทย

### 2.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการ

แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐนั้น ก่อนที่จะมี  
การตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น  
การฟ้องร้องส่วนราชการรวมทั้งเจ้าหน้าที่ไม่อาจกระทำได้ การฟ้องร้องข้าราชการบริหารต้องเอา  
เนื้อความบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทราบก่อน ถ้าทรงพระกรุณาสั่งให้พิจารณาจึงจะพิจารณา  
ได้ ห้ามผู้ใดดำเนินการได้ก่อนหรือโดยคดีก่อนเป็นอันขาดและต่อมาในสมัยที่มีประมวล  
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่  
โดยเฉพาะการพิจารณาความรับผิดในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อเอกชน เมื่อนำคดี  
ขึ้นสู่ศาลศาลจะใช้กฎหมายเอกชนว่าด้วยละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตั้งแต่มาตรา

<sup>42</sup>วิชัย วงษ์ทอง (2545) *หลักการและขั้นตอนเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะ  
กรณีเขตอำนาจศาลปกครอง* (วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 12.



420 ถึง มาตรา 452 มาใช้บังคับ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพราะการงานที่ทำเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ แต่ในระบบนั้น กลับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบส่วนตัว โดยรัฐไม่ได้มีส่วนรับผิดชอบใด ๆ เลย ยกเว้นการรับผิดชอบไปก่อนเท่านั้น แล้วไปไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่คืนภายหลัง อันเป็นผลเสียต่อประสิทธิภาพการทำงานของราชการ และต่อมาปี พ.ศ. 2539 จึงได้ตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ขึ้นมาคือ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และใช้จนมาถึงปัจจุบัน ซึ่งจะได้ศึกษาตามลำดับต่อไป แต่ก่อนอื่น ผู้เขียนขอสรุปความเป็นมาแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทยก่อนหลังเป็นช่วง ๆ อดีตจนถึงปัจจุบันสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

### 2.1.1 ในสมัยที่ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในสมัยที่มีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดหรือไม่นั้น กฎหมายขณะนั้น ไม่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ มีเพียงหลักกฎหมายเอกชน ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้วางหลักกฎหมายไว้เกี่ยวกับการกระทำละเมิดไว้ โดยบอกถึงลักษณะการกระทำเช่นใดที่ถือว่าเป็นการละเมิดโดยบัญญัติในมาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว พบว่าลักษณะการกระทำที่ถือว่าเป็นการละเมิดได้นั้น โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ 1) ต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ 2) ต้องกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย 3) บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย

#### 1) ต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

(1) *กระทำโดยจงใจ* คือ การกระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำของตนเองว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ถ้ารู้ว่าการกระทำนั้นจะเกิดความเสียหายเป็นแน่แล้วนั้น ถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ โดยไม่ต้องคำนึงว่าผลเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจะมากหรือน้อยเพียงใดตามที่ได้อธิบายไว้หรือไม่ ซึ่งการกระทำโดยจงใจนั้น จะมีความหมายที่กว้างกว่าการกระทำโดยเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรค 2 เพราะการกระทำโดยเจตนาที่ผู้กระทำต้องประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผล แต่การกระทำโดยจงใจมิได้มีความหมายว่าถึงกับจะต้องเจาะจงให้เกิดผลเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะเหมือนการกระทำโดยเจตนาในทางอาญา และมีแนวของคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการกระทำโดยจงใจ ดังนี้

ก. กรณีเจ้าหน้าที่ตั้งใจดำเนินการออก น.ส.3 ก ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังคำพิพากษา ดังนี้

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.236/2551 การที่ นาย ช เจ้าหน้าที่บริหารที่ดินของกรมที่ดินได้ดำเนินการออก น.ส.3 ก ให้แก่นาย ข โดยอ้างหลักฐานการครอบครองที่ดินสำหรับที่ดินแปลงอื่นมาใช้เพื่อเป็นหลักฐานในการออก น.ส. 3 ก ที่ดินตามหลักฐานการครอบครองที่ดินแปลงอื่น และได้รังวัดรวมเอาที่ดินของบุคคลอื่นเข้ามารวมอยู่ในส่วนนี้ของเนื้อที่ น.ส.3 ก นี้ด้วย รวมทั้งได้ทำเอกสารต่าง ๆ เสนอนายอำเภอเพื่อพิจารณาขออนุญาตในหนังสือรับรองการทำประโยชน์อันเป็นที่ตั้งที่ดิน ส่วนนาย ส ปลัดอำเภอรักษาราชการแทนนายอำเภอก็ได้ลงนามในบันทึกเสนอของ นาย ช โดยมีได้ตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาออก น.ส.3ก ดังนั้น ถือได้ว่า นาย ช กระทำโดยจงใจและนาย ส กระทำด้วยความประมาทเลินเล่อดำเนินการออก น.ส.3 ก ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข. กรณีหน่วยงานรัฐ (กรมชลประทาน) ไม่มีอำนาจที่จะบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดิน ดังคำพิพากษา ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.474/2551 อ.494/2551 และที่ อ.70/2552 ในกรณีการดำเนินงานก่อสร้างตาม โครงการพัฒนาลุ่มน้ำ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดี คือ กรมชลประทานได้รุกล้ำเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีอำนาจที่จะบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เหตุผลเนื่องจากไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนหรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดิน และไม่พบว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะดำเนินการขุดลอกเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่น ๆ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตาม โครงการและเข้าใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการขุดลอกขยายลำน้ำและก่อสร้างเป็นถนนเลียบลำน้ำรูกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการจงใจทำต่อผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน คือที่ดิน จึงถือได้ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

ค. กรณีที่ผู้อำนวยการโรงเรียนมีคำสั่งอนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านเมื่อรู้อยู่แล้วว่าผิดระเบียบ ดังคำพิพากษา ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.37/2552 การที่ผู้ฟ้องคดี ผู้อำนวยการ โรงเรียนต้องใช้ดุลพินิจจัดให้ข้าราชการครูที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านให้เข้าพักอาศัยบ้านพักข้าราชการที่ว่างก่อน ตามอำนาจพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 แต่กลับมีคำสั่งอนุมัติให้ นางสาว ส. ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ซึ่งรู้อยู่แล้วว่ามีบ้านพักครูว่างอยู่ และมีสภาพดีเหมาะสมที่จะให้พักอาศัยได้ และยังมีรู้ดีกว่าการอนุมัติ ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2539 ถึงเดือนกันยายน 2541 เป็นการอนุมัติที่ผิดระเบียบพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการจงใจ

กระทำผิดต่อกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ ทำให้ราชการได้รับความเสียหายอันถือเป็นการกระทำละเมิด

ง. กรณีเจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้อยู่เวร เพราะได้รับคำสั่งให้ไปฝึกอบรมอีกที่หนึ่ง ดังคำพิพากษา ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.29/2546 ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งก่อนล่วงหน้า 2 วัน ให้เข้ารับการฝึกอบรม แล้วผู้ฟ้องคดีไม่ได้ตรวจสอบว่าตนเองมีหน้าที่ต้องอยู่เวรยาม เพราะเป็นเวลาระงับชดเชยชดเชย ประกอบกับได้ไปปฏิบัติงานนอกสถานที่อย่างต่อเนื่อง เมื่อไม่ได้ตรวจสอบเวรยาม จึงมิได้รายงานให้หัวหน้าหน่วยงานทราบเพื่อจะได้ออกคำสั่งเปลี่ยนเวรยามแทน จากพฤติการณ์ดังกล่าวพอจะรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องไปเข้ารับการฝึกอบรมตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีละทิ้งหน้าที่เวรยาม และถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ คำสั่งของกรมทะเบียนการค้าที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ คือ การกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำเป็นต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่โดยเปรียบเทียบกับบุคคลที่ต้องมีความระมัดระวังตามพฤติการณ์ และตามฐานะในสังคมเช่นเดียวกับผู้กระทำให้เกิดความเสียหาย ซึ่งความระมัดระวังของบุคคลต้องพิจารณาตามวิสัยและพฤติการณ์ ซึ่งวิสัย หมายความว่าถึงสภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำ เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่หรือชั้นผู้น้อยเป็นเจ้าหน้าที่ธรรมดา หรือผู้เชี่ยวชาญ ส่วนพฤติการณ์ หมายถึงเหตุภายนอกตัวผู้กระทำ ซึ่งอาจทำให้การใช้ความระมัดระวังมีความแตกต่างกันไปได้ เช่น สภาพของสถานที่ทำงานของเจ้าหน้าที่ จำนวนของประชาชนที่เข้ามาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ เป็นต้น<sup>43</sup> หากการปฏิบัติหน้าที่มิได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แม้จะเกิดความเสียหาย การกระทำนั้นก็ไม่เป็นการทำละเมิด

<sup>43</sup> สุขุม ศุภนิธย์ (2543) คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ละเมิด กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, หน้า 15.

ซึ่งศาลปกครองได้วางหลักตามคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับ  
การกระทำประมาทเลินเล่อ<sup>44</sup> ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.10/2552 ผู้ถูกฟ้องคดี  
กล่าวคือ เทศบาลเมือง กล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีขับรถเร็วเกินกว่าที่แท้จริง แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าว  
มิได้แสดงให้เห็นว่าในภาวะที่มีรถยนต์บรรทุกกระบะเร่งเครื่องแซงรถยนต์บรรทุกสิบล้อเข้า  
มาในช่องทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีอย่างกะทันหันนั้น ผู้ฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวังแม้เพียง  
เล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้รถยนต์ที่ผู้ฟ้องคดีขับเกิดความเสียหายได้ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมิได้ใช้  
ความระมัดระวังเช่นว่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีขับรถมาด้วยความเร็วเกินกว่าที่  
แท้จริงเพียงประการเดียวนั้น ยังไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าเป็นสาเหตุให้เกิดการละเมิดในครั้งนี้  
ได้เพราะข้อเท็จจริงฟังได้เพียงว่ามีรถยนต์บรรทุกกระบะแซงรถยนต์บรรทุกสิบล้อเข้ามาใน  
ช่องทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีในระยะกระชั้นชิดด้วย ดังนั้น ข้อเท็จจริงจึงยังไม่ปรากฏว่า  
ผู้ฟ้องคดีขับรถด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ซึ่ง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติถึง  
คำว่า ประมาทเลินเล่อเอาไว้อย่างเดียว แต่มิได้บัญญัติถึงคำว่าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเอาไว้  
และในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง ก็มีได้  
บัญญัติความหมายถึง คำว่า ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้ชัดเจน แต่คำพิพากษาของศาลปกครอง  
ได้วางหลักการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเอาไว้ว่า หมายถึง การกระทำโดยมิได้  
เจตนาแต่เป็นการกระทำ ซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น และหากใช้  
ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัด  
ระวังเช่นว่านั้นเลย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 10/2552) ดังตัวอย่างคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง  
ดังต่อไปนี้

<sup>44</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (2542) หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิด  
ทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, 45-53.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 214/2550 นายอำเภอได้ทำ  
 พินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองไว้ให้กับ นาง อ. แล้วเก็บรักษาพินัยกรรมนั้นไว้ ทั้ง ๆ ที่ นาง อ.  
 ยังมีได้ลงลายมือชื่อในพินัยกรรม โดยนายอำเภอไม่ได้ตรวจสอบเสียก่อนว่าได้ลงลายมือชื่อ  
 หรือยัง เป็นเหตุให้พินัยกรรมเป็นโมฆะ ตามมาตรา 1705 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์  
 กรณีจึงถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 362/2549 ผู้ฟ้องคดี  
 ขออนุญาตนำรถยนต์ของทางราชการ ไปเก็บรักษาไว้ที่บ้านพักอาศัยเป็นการชั่วคราวโดยให้เหตุผล  
 ว่าการจอดรถยนต์ในบริเวณศาลากลางจังหวัด อาจเกิดการสูญหาย เพราะศาลากลางจังหวัดมีบริเวณ  
 กว้างและมีดมาก ยามวิกาลเวรยามอาจดูแลได้ไม่ทั่วถึง ซึ่งทางผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้อนุญาตตาม  
 คำขอเป็นระยะเวลา 5 เดือน ต่อมาปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดียังคงนำรถยนต์คันดังกล่าวไปเก็บรักษาไว้ที่  
 บ้านเหมือนเดิมเป็นเหตุให้รถยนต์ถูกคนร้ายลักขโมย ประกอบกับพนักงานขับรถและเจ้าหน้าที่  
 พัสตุให้การสอดคล้องกันว่าการเก็บรักษารถยนต์ราชการในช่วงกลางคืน ส่วนใหญ่ผู้ฟ้องคดีจะนำ  
 รถยนต์ไปเก็บที่บ้านพัก กรณีจึงไม่ใช่เป็นการนำรถไปเก็บรักษาที่อื่นเป็นการชั่วคราวหรือเป็นครั้ง  
 คราว อันเป็นการฝ่าฝืนต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรถราชการ พ.ศ. 2523 ประกอบกับ  
 สถานที่ที่นำรถไปเก็บรักษาไม่มีรั้วรอบขอบชิด เป็นเส้นทางสาธารณะที่บุคคลทั่วไปสามารถใช้  
 ประโยชน์ร่วมกันได้ ไม่ได้เป็นที่รโหฐานส่วนตัวและไม่ได้มีการจัดเวรยามรักษา จากเหตุดังกล่าว  
 นั้น ผู้ฟ้องคดีน่าจะ ได้คาดเห็นความไม่ปลอดภัยในการเก็บรักษารถยนต์ กรณีนี้จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดี  
 ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นการกระทำละเมิดที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

2) *ต้องกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย*

ซึ่ง ภัทรศักดิ์ วรรณแสง ท่านได้ให้ความหมายของคำว่า การกระทำ  
 ใไว้ว่าหมายถึง การเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึกในการเคลื่อนไหวนั้นและอยู่ในบังคับของจิตใจ  
 ของผู้กระทำ และรวมถึงการงดเว้น ไม่กระทำอีกด้วยแต่ต้องเป็นการงดเว้นหรือละเว้น ไม่กระทำ  
 การที่มีหน้าที่ต้องทำ อาจเป็นหน้าที่ที่เกิดจากกฎหมาย ระเบียบ หรือหน้าที่ที่เกิดจากสัญญาหรือ  
 หน้าที่ ที่มีต่อสาธารณชน หรือหน้าที่อันเกิดจากความสัมพันธ์ทางข้อเท็จจริงที่มีอยู่ระหว่าง  
 ผู้งดเว้นกับผู้เสียหายก็ได้<sup>45</sup>

ซึ่งหากเป็นการกระทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมาย นั้น หมายถึง  
 การกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิ หรือโดยมิชอบด้วยกฎหมายรวมความถึงการใช้อำนาจ

<sup>45</sup> ภัทรศักดิ์ วรรณแสง (2540) *หลักกฎหมายละเมิด* กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 36-37

ที่มีอยู่เกินส่วนหรือใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อกลั่นแกล้งผู้อื่น การกระทำโดยผิดกฎหมายตาม มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น มี 2 นัย<sup>46</sup> คือ นัยแรก คือ มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้งว่า การกระทำดังกล่าวเป็นความผิด และนัยที่สอง คือ ผู้กระทำกระทำการโดยไม่มีสิทธิ หรือข้อแก้ตัวตามกฎหมายให้กระทำได้ เป็นการประทุษร้ายต่อสิทธิของผู้อื่น โดยความเสียหาย แก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 421 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ หรือเรียกได้ว่าเป็นการใช้สิทธิเกินส่วน เหตุที่ต้องมีการบัญญัติกฎหมายนี้ขึ้นมา ก็เพราะสิทธินั้นเป็นปราศจากอำนาจ ดังนั้น ถ้ากระทำโดยมีอำนาจหรือสิทธิที่จะทำได้โดยชอบแล้ว แม้จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ก็ไม่เป็นความผิดต่อกฎหมายและไม่เป็นละเมิด แต่ก็มี ข้อยกเว้นในกรณีที่เป็นการใช้สิทธิ ซึ่งมีแต่จะให้เกิดประโยชน์ของบุคคลที่กฎหมายรับรอง และ คู่คุ้มครองให้ อย่างไรก็ตาม ถ้าผู้ทรงสิทธิใช้สิทธิของตนภายในขอบเขตแห่งสิทธิ แต่กระทำให้ โดยมุ่งประสงค์จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือมุ่งกลั่นแกล้งผู้อื่นแล้ว กฎหมายก็ถือว่าเป็น การมิชอบด้วย กฎหมาย<sup>47</sup> ซึ่งข้าพเจ้ามีความเห็นเพิ่มเติมว่าควรต้องสอบสวนหาผู้กระทำผิดจะมี อำนาจยึดเท่าที่จำเป็น ถ้าเสร็จแล้วต้องคืน หากยึดรถแล้วนำไปเก็บไว้เฉย ๆ โดยไม่สอบสวนและ ไม่ส่งไปให้กองการจราจรตรวจสภาพถือว่าพนักงานสอบสวนใช้อำนาจ โดยไม่นำหลักความชอบ ด้วยกฎหมาย และหลักสุจริต เข้ามาพิจารณาร่วมด้วยว่าสิ่งที่ได้กระทำลงไปนั้น ผิดกฎหมายหรือไม่ ดังตัวอย่าง เช่น กรณีพนักงานสอบสวนไปยึดรถยนต์จากการกระทำผิดกฎหมายมาเพื่อตรวจสอบ หากร่องรอยและชอบ เป็นการใช้สิทธิเกินส่วน ฟ้องฐานละเมิดได้ กรณีที่ถือว่ามีอำนาจทำได้ โดยชอบ แบ่งออกได้เป็น 4 กรณี<sup>48</sup> ดังนี้

(1) กฎหมายให้อำนาจโดยตรง หมายถึงว่ามีกฎหมายเขียนไว้ชัด ๆ เลยว่าการณีย่างนี้สามารถที่จะกระทำได้ เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ก็ไม่เป็นความผิดกฎหมาย ในตัวไม่เป็นละเมิด

<sup>46</sup>นิพนธ์ สะกิมี่ (2550) วารสารกรมบัญชีกลาง เรื่องเปรียบเทียบความรับผิดชอบทางแพ่ง ของเอกชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองใน ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย กรุงเทพมหานคร, หน้า 4.

<sup>47</sup>ภัทรศักดิ์ วรรณแสง (2540) *หลักกฎหมายละเมิด* กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, หน้า 44

<sup>48</sup>เพ็ง เพ็งนิต (2545) *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด* กรุงเทพมหานคร: หจก.ศิริบรรจุกัณฑ์ สเตชั่นนารี, หน้า 80.

(2) มีอำนาจตามสัญญา เนื่องจากสัญญาเป็นบ่อเกิดแห่งหนึ่ง ก่อให้เกิด สิทธิและหน้าที่ต่อกัน เมื่ออีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิ อีกฝ่ายหนึ่งก็ต้องมีหน้าที่ ฝ่ายที่มีสิทธิกระทำตาม สัญญาแล้วก็มีอำนาจที่จะทำได้โดยชอบ การกระทำนั้นก็ไม่เป็นการผิดกฎหมาย ไม่เป็นละเมิด

(3) มีอำนาจตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หมายถึงว่า การกระทำตาม คำตัดสินของศาล ไม่เป็นการละเมิด แม้เป็นกรณีที่ศาลชั้นต้นตัดสินแล้ว ตราบใดที่ศาลสูงยังไม่ได้ เปลี่ยนแปลงแก้ไข กลับ หรือคดี คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นย่อมผูกพันคู่ความ การกระทำตามคำตัดสินของศาลชั้นต้นย่อมชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นละเมิด

(4) เกิดอำนาจจากความยินยอม ถ้าผู้เสียหายยินยอมให้กระทำประทุษร้ายยอมสมัครใจ หรือยอมเข้าสู่อันตรายไม่ว่าจะเป็นการทำต่อร่างกายหรือทรัพย์สิน หรือสิทธิอื่นใด ซึ่งเป็นความยินยอมของผู้สามารถให้ความยินยอมได้ การกระทำนั้นย่อมไม่เป็นการกระทำ ละเมิด ความยินยอมนั้นต้องเกิดจากความสมัครใจที่แท้จริง ไม่ใช่เกิดจากกลฉ้อฉล หลอกลวง ชูเชิญ หรือบังคับ โดยความยินยอมไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้กระทำ เพียงแต่ทำให้การกระทำนั้น ไม่เป็นละเมิดเท่านั้น ซึ่ง ศาลปกครองมีแนวทางในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายไว้<sup>49</sup> ดังนี้

ศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.70/2552 เมื่อข้อเท็จจริงรับกันว่าได้มีการรุกล้ำเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยผู้ถูกฟ้องคดี (กรมชลประทาน) ไม่ได้ดำเนินการเวนคืน ที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว และ ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะขูดลอกเอา ที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่นๆ ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำ โดยจงใจ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.95/2552 เหตุที่เจ้าหน้าที่การเงินของ ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ไม่สามารถจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้ ผู้ฟ้องคดีได้นั้น เนื่องจากใบเสร็จรับเงินของธนาคารมิได้ระบุว่าเป็นการชำระเงินของงวดเดือนใด และได้แจ้งผู้ฟ้องคดีไปติดต่อธนาคารเพื่อแก้ไข ผู้ฟ้องคดีก็ยืนยันว่าถูกต้องแล้ว เจ้าหน้าที่การเงิน จึงจัดทำฎีกาเบิกค่าเช่าบ้านให้ แต่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดทักท้วงว่าหลักฐาน การเบิกค่าเช่าบ้านไม่ชัดเจนและให้แก้ไข แต่กว่าที่ผู้ฟ้องคดีจะทำการแก้ไข และส่งคืนเจ้าหน้าที่

<sup>49</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (2542) หลักกฎหมายความรับผิด ทางละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรุงเทพมหานคร, 55-56.

การเงินก็ล่วงพ้นกำหนดกำหนดเวลาทำเรื่องขอเบิกเงินค่าเช่าบ้านเหตุที่ทำให้เกิดความล่าช้านั้น จึงเป็นความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีอยู่ด้วย ประกอบกับการตรวจสอบความถูกต้องของการเบิกเงินค่าเช่าบ้าน รวมทั้งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ในการเบิกนั้นย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติของเจ้าหน้าที่การเงิน ซึ่งเจ้าหน้าที่การเงินได้ดำเนินการแก้ไขเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้เบิกจ่ายค่าเช่าบ้านได้ตามสิทธิอย่างต่อเนืองแล้ว ด้วยเหตุของการเบิกจ่ายของผู้ฟ้องคดีได้ผิดหลงมาตั้งแต่ต้น ทำให้เจ้าหน้าที่การเงินต้องตรวจสอบกับธนาคาร ทั้งตรวจสอบหลักฐานการเบิกเงินที่ได้เบิกมาแล้วกับสามัญศึกษาจังหวัด เพื่อแก้ไขแบบขอรับเงินค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้อง และรีบดำเนินการส่งเรื่องเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีไปยังสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งเป็นการกระทำเพื่อรักษาประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในการให้ได้รับเงินค่าเช่าบ้าน (ตกเบิก) ดังนั้น เจ้าหน้าที่การเงินจึงไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

### 3) บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย

การกระทำละเมิดนั้น ถึงแม้จะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

หากผู้ได้รับผลจากการกระทำไม่ได้รับความเสียหายย่อมไม่เป็นละเมิด ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น จะถือว่าเป็นการกระทำละเมิดได้นั้น ต้องมีลักษณะสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ

การกระทำละเมิด

(2) เป็นความเสียหายที่แน่นอนไม่ว่าจะเป็นความเสียหายแก่ชีวิต

ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือเป็นความเสียหายต่อสิทธิของบุคคลอื่น ซึ่งกฎหมายรับรองคุ้มครอง ซึ่งอาจเป็นความเสียหายที่เป็นตัวเงินหรือความเสียหายอันมิใช่ตัวเงินหรือเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว ในเวลาปัจจุบันหรือความเสียหายในอนาคต อันจะต้องเกิดขึ้นแน่นอน

(3) เป็นความเสียหายที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง

ซึ่ง ศาลปกครองมีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความเสียหาย<sup>50</sup>

ดังตัวอย่างที่จะกล่าว ดังนี้

ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.343/2549 ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทรัพยากรน้ำ)

มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการสำรวจ ออกแบบ ตรวจสอบ ประเมินการและอนุมัติโครงการ

<sup>50</sup>สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (2542) หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดชอบทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรุงเทพมหานคร, หน้า 60



ก่อสร้างแหล่งน้ำ การก่อสร้างฝายน้ำล้นจึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี และเมื่อการก่อสร้างฝายน้ำล้นเป็นเหตุให้ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ อยู่ต่ำกว่าระดับเก็บกักน้ำของฝายน้ำล้นและระดับปากท่อระบายน้ำ และต่ำกว่าระดับดินถม ปรับแต่งด้านหน้าคันดินหุฝ่ายทำให้ที่ดินถูกน้ำท่วมขังในเวลาต่อมา อันเป็นเหตุให้ต้นไม้ของผู้ฟ้องคดีที่ปลูกไว้นาน 4 ปี ต้องตาย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดี ฉะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมี หน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้น

ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.372/2550 ความทุกข์ใจเป็นความเสียหาย ที่มีใช้ตัวเงิน การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมส่งเสริมการเกษตร) ไม่ให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิก ค่ารักษาพยาบาลของมารดา ผู้ฟ้องคดีจึงเกิดความทุกข์ใจนั้นความทุกข์ใจดังกล่าวเป็นเพียงอารมณ์ ที่เกิดขึ้นไม่ใช่ผลสืบเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ ร่างกาย หรืออนามัยของผู้ฟ้องคดีหรือกระทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียเสรีภาพแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจ เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ได้ จึงไม่ถือว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อ ผู้ฟ้องคดีศาลปกครองสูงสุดที่ อ.32/2544 กรม ก. มีคำสั่งบรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ไปปฏิบัติหน้าที่ ในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเลือกสถานที่ปฏิบัติงาน ตามลำดับก่อนหลังที่สอบได้ จึงเป็นเหตุให้ประสบอุบัติเหตุในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่บาดเจ็บจนเสีย โฉม ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการเกิดอุบัติเหตุเช่นนั้น ไม่ได้เกิดจากคำสั่งบรรจุแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติ หน้าที่แต่อย่างใด ความเสียหายดังกล่าว จึงไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ออกคำสั่งนั้น แต่เกิดจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีเอง จึงถือว่าหน่วยงานผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้กระทำ ละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี หน่วยงานไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแต่อย่างใด

ซึ่ง ท่าน อนุชา สุนสวัสดิคุณ สรุปไว้ว่า<sup>51</sup> การพิจารณาการกระทำ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้หนึ่งผู้ใดเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ เป็นขั้นตอนแรกที่น่าไปสู่การ ดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด หากพิจารณาคลาดเคลื่อนไป นอกจากจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายทั้งทางกายหรือทางใจ ที่มีภาระในการชี้แจงได้แย้งเพื่อไม่ต้องรับผิดชอบแล้ว ยังเป็นการเสียทรัพยากรของหน่วยงานของรัฐ

<sup>51</sup>อนุชา สุนสวัสดิคุณ (2551) แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ : ปัญหาในทางปฏิบัติ/หลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร สถาบันพระปกเกล้า, 16,23.

ที่จะต้องดำเนินการอีกด้วย ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การที่ฟังว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นั้นกระทำละเมิดซึ่งอาจต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าการกระทำนั้นเข้าหลักเกณฑ์การกระทำละเมิดทั้งสามประการ จะขาดหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งไม่ได้ ซึ่ง ท่านอนุชา สุนสวัสดิกุล ได้แยกเป็นกรณีต่าง ๆ ที่เป็นตัวอย่างที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นการกระทำละเมิดไว้ ดังนี้

1) กรณีเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการ โดยชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ แม้จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นการกระทำนั้นก็ไม่ใช่เป็นการทำละเมิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.33/2548 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) มีอำนาจยกเลิกการประกวดข้อเสนอได้ภายใต้เงื่อนไขว่า หากภายหลังการประกวดข้อเสนอแล้วแต่ยังไม่ทำสัญญาหรือตกลงซื้อหรือจ้าง ถ้ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของ กทพ. เป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในรายละเอียด หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศของ กทพ. เมื่อคณะกรรมการ กทพ. เห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของ กทพ. โดยเห็นว่าเงื่อนไขที่กำหนดให้พื้นที่พัฒนา 5 ปีน้อยไป อาจไม่คุ้มต่อการลงทุน ทำให้มีผู้ยื่นข้อเสนอเพียงรายเดียว จึงได้ปรับปรุงเงื่อนไขและข้อกำหนดอื่นให้เหมาะสมชัดเจนยิ่งขึ้น และขยายเวลาพัฒนาเป็น 10 ปี เพื่อให้ค่าตอบแทนการเช่าเป็นไปตามมาตรฐานและสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจจึงเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของ กทพ. เป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในรายละเอียดหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะกรรมการ กทพ. ย่อมมีอำนาจยกเลิกการประกวดข้อเสนอ และดำเนินการประกวดข้อเสนอใหม่ได้ตามระเบียบฯ คำสั่งของคณะกรรมการ กทพ. ที่ยกเลิกการประกวดข้อเสนอจึงชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคำสั่งชอบด้วยกฎหมาย แม้จะทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย กทพ. ก็ไม่จำเป็นต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

2) เจ้าหน้าที่รัฐกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ แต่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด การกระทำนั้น ก็ไม่ใช่เป็นการทำละเมิดผู้กระทำก็ไม่จำเป็นต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลใด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.77/2547 แม้ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมสรรพากรที่ย้ายผู้ฟ้องคดีไปอยู่อำเภอ ก เนื่องจากเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ อันถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่เมื่อข้อความในคำสั่ง ไม่มีข้อความใดเป็นการใส่ความผู้ฟ้องคดีหรือกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลาย ซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายแก่สิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศ หรือเกียรติคุณแต่อย่างใด อีกทั้งคำสั่งก็ไม่มีผลโดยตรงที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิในความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการของผู้ฟ้องคดีและไม่มีลักษณะเป็นการบิบบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องลาออก

จากราชการก่อนครบเกษียณอายุราชการ อันจะเป็นการทำให้เสียหายแก่จิตใจและเสรีภาพของ ผู้ฟ้องคดีอีกทั้ง ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ ช่วยปฏิบัติหน้าที่ราชการ ณ หน่วยงานเดิม เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเป็น พิเศษแต่อย่างใด แม้การออกคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีจะถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายก็ตามจึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420 แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อไม่เป็นการละเมิดแล้ว ไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็น เกี่ยวกับจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนอีกต่อไป

3) เจ้าหน้าที่รัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ และเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น แต่ความเสียหายดังกล่าวไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการกระทำ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น การกระทำนั้นก็ไม่เป็นการทำละเมิด ผู้กระทำก็ไม่จำเป็นต้องชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 425/2551 ผู้ฟ้องคดีขณะดำรง ตำแหน่งนายตรวจศุลกากรได้ทำการตรวจปล่อยสินค้า เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2538 ผู้ถูกฟ้องคดี ยังมีได้รับความเสียหายใด ๆ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดียังมีได้คืนภาษีหรือออกบัตรภาษี วันดังกล่าว จึงมิใช่วันทำละเมิด จนกระทั่งเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกบัตรภาษีเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2538 แก่ผู้รับ โอนบัตรภาษี ซึ่งผู้รับโอนบัตรภาษีสามารถนำบัตรภาษีนั้นไปใช้เมื่อใดก็ได้ จึงต้องถือว่าวัน ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับ ความเสียหาย ซึ่งถือเป็นวันกระทำละเมิดนับแต่วันที่ 25 ตุลาคม 2538

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.284/2550 การที่นายอำเภอ ได้ชำระค่าต้นไม้ให้แก่ นาย พ. ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีและนาย พ. ได้ออกใบเสร็จรับเงินให้ ไว้ ถือว่าอำเภอได้ชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีครบถ้วนตามสัญญาซื้อขายต้นไม้แล้ว ตามมาตรา 315 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการที่อำเภอได้ออกเช็คส่งจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยมีขีดขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออกอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ 38 (1) ของระเบียบการเก็บ รักษาเงินและการนำเงินส่งคลังในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ. 2550 นั้น แม้จะฟังได้ว่าผู้ ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่ความเสียหายดังกล่าวก็มีสาเหตุโดยตรงจากการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ของอำเภอ อำเภอจึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีในฐานะละเมิดที่ตัวแทนของ ผู้ฟ้องคดีได้ขยับออกเงินตามเช็คดังกล่าวไป

### 2.1.2 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เดิมนั้น การพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อเอกชนหรือไม่นั้น ศาลใช้หลักกฎหมายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาพิจารณา ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ซึ่งมีสภาพปัญหาหลายประการที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติงาน จึงได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะ ดังเหตุผลหลายประการ ดังนี้

ประการแรก การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไป เพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ การปล่อยให้ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในกรณีปฏิบัติงานในหน้าที่ และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป

ประการที่สอง เมื่อการที่เข้าไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมีการฟ้องไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้น โดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคนกรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนขวัญและกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วยจนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน

ประการที่สาม การให้คู่มือให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ที่ทำการใด ๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัวหรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้นและให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นมาใช้เป็นการเฉพาะในการพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ที่ได้พึงกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้วิจัยจะแจกแจงรายละเอียดสรุปสาระสำคัญไว้ในบทที่ 3 ต่อไป

1) ข้อสังเกตเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. 2539

ดร.อุทัย หงส์ศิริ ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไว้<sup>52</sup> พอสรุปได้ดังนี้

(1) พระราชบัญญัตินี้มิได้วางหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ยังกำหนดหลักเกณฑ์ด้วยว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย

(2) พระราชบัญญัตินี้มิได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งหมด พระราชบัญญัตินี้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องใดที่พระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดไว้ ก็ยังคงใช้หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(3) พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับในเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติไว้แล้ว โดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 147 บัญญัติให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รับผิดชอบเป็นส่วนตัวเฉพาะในกรณีที่ได้กระทำโดยเจตนาร้ายหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นต้น

(4) พระราชบัญญัตินี้มิได้ใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด โดยใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทเท่านั้น

2) ลักษณะของการกระทำที่ถือเป็นละเมิด<sup>53</sup>

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ว่าจะต้องรับผิดในการกระทำละเมิดหรือไม่และจะต้องรับผิดมากน้อยเพียงใด ตลอดจน

<sup>52</sup>อุทัย หงส์ศิริ (2543) ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 วารสารการพาณิชย์นวิ ปีที่ 19 ฉบับที่ 2 การพาณิชย์นวิ, 39 -64

<sup>53</sup>ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2554) คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิด กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 44-45

วิธีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ซึ่งหากการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นไม่เป็น “ละเมิด” ตามกฎหมายแล้ว กรณีก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาความรับผิดหรือบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าว

จากการที่ได้ศึกษานั้น พบว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น มิได้บัญญัติความหมายนิยามคำศัพท์คำว่า “ละเมิด” ไว้ เป็นการเฉพาะ และมีได้บัญญัติหลักเกณฑ์ความรับผิดของหน่วยงานของรัฐต่อผู้เสียหาย รวมทั้งความรับผิดในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ให้ครบถ้วนตั้งแต่บัดนั้น เมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติเรื่องใดที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดเป็นการเฉพาะไว้ นั่น จึงต้องนำหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ตามมาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” จากหลักบัญญัติจะพบว่า ผู้ใดที่กระทำความผิดนี้ถือว่าเป็นการ “ละเมิด” คือ 1) กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ 2) กระทำต่อผู้อื่น โดยผิดกฎหมาย 3) กระทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น ในหัวข้อว่าด้วยการละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

## 2.2 สารสำคัญตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

### 2.2.1 ความรับผิดของรัฐในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นแก่เอกชน

ซึ่ง ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้ว่า<sup>54</sup> พระราชบัญญัตินี้มิได้บัญญัติเรื่องความรับผิดของรัฐต่อผู้เสียหายไว้ จึงคงเป็นไปตามเดิม คือ รัฐต้องรับผิดโดยตรงต่อผู้เสียหายในคดีที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 มาตรา 425 มาตรา 426 หรือ 427 แล้วแต่กรณี ซึ่งไม่ได้ทำให้หลักประกันในเรื่องการฟ้องทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ลดลงไป เพราะรัฐยังคงต้องรับผิดต่อผู้เสียหายตามหลักละเมิดในทางแพ่งเหมือนเดิม

<sup>54</sup>กมลชัย รัตนสกววงศ์ (2540) สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 เวลา 9.00-12.00 น. ณ ห้อง 401 อาคาร สพช. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., หน้า 9

หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง”

ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าว วางหลักไว้ว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่ขับรถของทางราชการไปติดต่อกันในราชการแล้วไปชนรถของเอกชนได้รับความเสียหายหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจไล่จับผู้ร้ายเกิดการยิงต่อสู้กัน และเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ยิงพลาดไปถูกประชาชนได้รับบาดเจ็บในกรณีเหล่านี้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดอยู่ต้องเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในผลแห่งการละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น และผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องกับหน่วยงานของรัฐชดเชยค่าเสียหายแก่ตนได้เท่านั้น จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำมิได้ (ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง) หรือแม้แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ผู้เสียหายยังสามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากกระทรวงการคลัง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยตรงไม่ได้ (ตามมาตรา 5 วรรคสอง) ซึ่งมีแนวทางคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 286/2547 การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งซึ่งเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามที่กฎหมายกำหนด จึงถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อคณะรัฐมนตรีอาจเป็นผู้กระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีมิใช่หน่วยงานของรัฐ และไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด จึงให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 5 วรรคสอง) ดังนั้น กรณีนี้กระทรวงการคลังจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ หากมีการกระทำละเมิดของคณะรัฐมนตรีเกิดขึ้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.101/2548 ผู้ฟ้องคดี คือ (ชนาครอ.) อ้างว่าตนมิได้ตกลงยินยอมให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ นาย น. และทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลในคดีแพ่งจากเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งเป็นเงินที่ชดเชยแทนทรัพย์สินจำนอง ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจริง ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมทางหลวง) เมื่อผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ชดเชยเงินพร้อมดอกเบี้ย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นหน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1) เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัวต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้วางหลักไว้บัญญัติในมาตรา 6 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัวในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานไม่ได้”

ซึ่ง ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยไว้เป็นแนวทาง ดังนี้<sup>55</sup>

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.20/2545 การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าหัวหน้าศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนใช้ให้ราษฎรทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากหัวหน้าศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนกระทำตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจริงก็เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัว มิใช่เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะหัวหน้าหน่วยงานที่อาจเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.186/2546 การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเจ้าหน้าที่การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ให้ชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้ที่เจ้าหน้าที่ของ กสท. กู้ยืมเงินของผู้ฟ้องคดีไป แต่ผิดนัดชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัด ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐช้อนชำระดอกเบี้ยพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นอุทธรณ์เหตุขณะปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานต้นสังกัดจึงให้เงินบำเหน็จแก่เจ้าหน้าที่และนำเงินดังกล่าว มาชำระหนี้เงินต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ไม่ชำระดอกเบี้ย ผู้ฟ้องคดีจึงดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษา แต่เจ้าพนักงานบังคับคดีแจ้งว่าเงินสะสมและเงินบำเหน็จที่ถูกอายัดไว้ไม่สามารถโอนกันได้และไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดีตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

<sup>55</sup>อนุชา สุนสวัสดิกุล (2551) แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ปัญหาในทางปฏิบัติ/หลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 54-55



ดังนั้น มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากสัญญาคู่มีเงินระหว่างเอกชนกับเอกชน เป็นกรณีพิพาททางแพ่งไม่ใช่กระทำทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานต้นสังกัด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2544 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือถึงสำนักงาน ป.ป.ช.ขอทราบข้อมูลเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีเพื่อนำไปประกอบการต่อสู้คดีในคดีอาญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีถูกฟ้องเป็นจำเลยนั้น เป็นการกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัว แม้จะเป็นหนังสือราชการและลงนามในฐานะอธิการบดีก็ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะอธิการบดีไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

## 2) การไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

(1) กรณีที่หน่วยงานของรัฐอาจไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้า เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้น ไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

จากบทบัญญัติวางแนวทางไว้ว่า แม้เจ้าหน้าที่จะไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหายในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ตาม แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานมีสิทธิไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่นั้นได้ หลังจากที่หน่วยงานได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว

ซึ่ง ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ว่า<sup>56</sup> บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ได้ยกระดับความรับผิดเป็นการส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะมีความรับผิดเป็นการส่วนตัว เพียง 2 ระดับเท่านั้น คือ ในกรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งแสดงว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่ประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานของรัฐไม่มีสิทธิไล่เบียด ซึ่งเป็นการยกระดับให้ดีขึ้น ส่วนคำว่า “กระทำโดยจงใจ” คือ จงใจทำให้

<sup>56</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์ (2540) สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 วันพุธที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 เวลา 9.00 -12.00 น. ณ ห้อง 401 อาคาร สพช. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., หน้า 14

เขาเสียหาย เป็นการกระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น แต่มิได้หมายความว่าจำเป็นต้องเจาะจงให้เกิดผลเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่าง เช่น กระทำโดยเจตนาในทางอาญา เช่น นาย ก. เข้าใจว่านายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของ นาย ข. นาย ก. จึงได้ไปรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของ นาย ข. การกระทำของ นาย ก. เป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจ เพราะนาย ก. รู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำของตน แต่การกระทำของ นาย ก. ดังกล่าวไม่เป็นความผิดฐานทำให้เสียหาย เพราะนาย ก. ไม่มีเจตนาในการกระทำผิด

ส่วนการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง นั้น

มีคำพิพากษาการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการกระทำโดยจงใจ เช่น การที่เจ้าหน้าที่อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่กระทำทุจริตให้ทางราชการเสียหาย หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการที่ฝ่าฝืนระเบียบปฏิบัติ เป็นต้น ดังตัวอย่าง เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐขับรถยนต์ของทางราชการติดต่อกับงานราชการ ระหว่างทางเกิดอุบัติเหตุ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ขับรถยนต์ราชการไปชนกับรถของเอกชนได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากการชนครั้งนี้ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจไล่จับโจรเกิดการยิงต่อสู้กัน บังเอิญเจ้าหน้าที่ตำรวจยิงพลาดไปถูกประชาชนได้รับบาดเจ็บ ซึ่งกรณีนี้ หน่วยงานของรัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบกับประชาชนที่ได้รับบาดเจ็บ ประชาชนผู้ถูกละเมิด ผู้นั้นสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ได้

## (2) หลักเกณฑ์การไล่เบี้ย

ก. การคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี โดยกฎหมายได้วางหลักไว้ ตามมาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติว่า “สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้”

ซึ่ง ศาสตราจารย์ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์ ให้คำอธิบายว่า มาตรานี้เป็นกรกำหนดว่าการไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่นั้นจะไล่เบี้ยอย่างไรให้คำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีประกอบด้วย เช่น เจ้าหน้าที่ได้ทำให้เกิดความเสียหายขึ้น เป็นเงิน 100 ล้านบาท เจ้าหน้าที่ยอมไม่มีเงินที่จะชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายได้อย่างแน่นอน จึงต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐจะไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

ข. คำนึงถึงความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม

โดยมาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย”

ซึ่ง ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ให้คำอธิบายว่า ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่เอารถของทางราชการ ไปใช้เป็นการส่วนตัว แล้วเกิดอุบัติเหตุทำความเสียหายให้แก่เอกชน เพราะเบรคของรถดังกล่าวไม่ทำงาน เนื่องจากหน่วยงานของรัฐบกพร่องมิได้จัดให้มีการบำรุงรักษา รถดังกล่าวให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ตามปกติ หรือถ้าการละเมิดเกิดจากระบบการดำเนินงานส่วนรวม เช่น ระบบการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการบกพร่องทำให้ได้คนที่ไม่ดีเข้ารับราชการ หรือระบบการฝึกงานของเจ้าหน้าที่บกพร่องโดยส่งเจ้าหน้าที่ใหม่ไปปฏิบัติงานเลยโดยที่ยังมิได้จัดให้มีการฝึกงานอย่างเพียงพอ ที่จะทำงานได้หรือระบบการจัดเก็บเคมีวัตถุของทางราชการ บกพร่อง ไม่มีการแยกแยะให้ชัดเจน ทำให้มีการหยิบเคมีวัตถุที่อันตรายไปใช้งานผิดประเภท เป็นต้น ในกรณีดังกล่าวข้างต้น ก็ต้องหักส่วนแห่งความผิด หรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐออกด้วย โดยต้องพิจารณาว่าการละเมิดเกิดจากส่วนใดมากกว่ากันเป็นสัดส่วนเท่าใด

ค. กรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน

ซึ่งได้วางหลักกฎหมายไว้ในมาตรา 8 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติว่า “ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่อง ลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น”

ซึ่งศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์ ได้ให้คำอธิบายว่า แต่เดิมเมื่อยังไม่มีกฎหมายในเรื่องนี้ ศาลก็ใช้ระบบลูกหนี้ร่วม กล่าวคือ โจทก์สามารถเรียกให้จำเลย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งชำระได้เต็มจำนวน ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่คนใดมีฐานะทางการเงินดี ก็อาจถูกบังคับคดีจนสิ้นเชิง หลังจากนั้นก็เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นจะไล่เบี้ยกันเอง ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมพระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดว่า เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น โดยตัดระบบความรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมออกไป

## 2.2.2 กรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานรัฐ

ในพระราชบัญญัตินี้ได้วางหลักในมาตรา 10 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้น อยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจาก เจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

### 1) กรณีที่หน่วยงานรัฐอาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

ท่าน อนุชา สุนสวัสดิกุล อธิบายไว้ว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ก็แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่ถ้าเป็นกระทำโดยประมาทเลินเล่อเล็กน้อยหรือประมาทเลินเล่อธรรมดาไม่ถึงขนาดเป็นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนเอาจากเจ้าหน้าที่ได้ ความเสียหายที่เกิดกับหน่วยงานของรัฐก็ตกเป็นพับกับหน่วยงานของรัฐไป การใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ดังแนวทางคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.267/2550 หัวหน้าส่วนโยธาธิการ ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมงานโครงการก่อสร้างถนนลูกรังไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ควบคุมงานตามระเบียบที่กำหนดไว้ถือว่าการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบทางราชการในความเสียหายที่เกิดขึ้นตามมาตรา 10 วรรคหนึ่งประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.338-339/2549 นาย ก. เป็นกรรมการตรวจการจ้างได้ลงชื่อตรวจรับสินค้าโดยไม่ได้ตรวจสินค้าจริง จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบที่เกี่ยวข้องยังให้ความคุ้มครองอื่น ๆ แก่เจ้าหน้าที่อีก เช่น กำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้ โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัว และความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย ตามมาตรา 13 หรือการห้ามหน่วยงานของรัฐไม่ให้ดำเนิน

คดีล้มละลายแก่เจ้าหนี้ที่ แม้เจ้าหนี้ที่จะไม่สามารถชำระหนี้ได้ เว้นแต่การที่เจ้าหนี้ที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้น เกิดจากการประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหนี้หรือเจ้าหนี้ที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน<sup>57</sup> ในกรณีที่เจ้าหนี้ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ เนื่องจากการละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่และหน่วยงานของรัฐได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหนี้ที่ชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 12 เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหนี้ที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับในกรณีที่การกระทำของเจ้าหนี้เป็นการละเมิดตามกฎหมาย และมุ่งใช้บังคับแก่การกำหนดความรับผิดชอบทางละเมิดระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหนี้ว่าแต่ละฝ่ายจะต้องรับผิดชอบอย่างน้อยเพียงใด โดยอาศัยหลักเกณฑ์อย่างไร ซึ่งจะเห็นได้จากถ้อยคำในมาตรา 5 และมาตรา 6 ว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหนี้ของตนได้กระทำ” และ “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหนี้มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่” ดังนั้น หากการกระทำของเจ้าหนี้ที่ไม่เป็นละเมิดตามกฎหมายแล้ว เช่น ไม่เข้าองค์ประกอบของละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 เช่น เป็นเหตุสุดวิสัย หรือเจ้าหนี้ที่ไม่ต้องรับผิดชอบจากการกระทำความผิดเนื่องจากเป็นนิรโทษกรรม กรณีเช่นนี้ก็ไม่ต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ หรือบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติฉบับนี้

## 2) กรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหนี้หลายคน

ท่าน อนุชา สุนสวัสดิกุล อธิบายไว้ว่า ในกรณีที่การทำละเมิดมีผู้ต้องรับผิดชอบร่วมกันหลายคน การแบ่งส่วนความรับผิดชอบในระหว่างผู้ทำละเมิดด้วยกัน ต้องพิจารณาตามส่วนของการกระทำ ผู้ใดมีส่วนในการทำละเมิดมากกว่าก็ย่อมต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนมากกว่า หากมีส่วนในการทำละเมิดเท่ากันก็ย่อมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามส่วนเท่ากันด้วย ดังคำพิพากษาศาลปกครอง ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.72/2550 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กระทรวงการคลัง) ได้แบ่งส่วนความรับผิดชอบโดยให้นาย ค. หัวหน้างานบัญชีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ 60 เนื่องจาก เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่ใกล้ชิดกับผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งหมดมากกว่า และให้ผู้ฟ้องคดี (สรรพากรอำเภอ) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานรับผิดชอบในอัตราส่วน

<sup>57</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหนี้ที่ พ.ศ.2539 ข้อ 27

ร้อยละ 40 ของค่าเสียหายทั้งหมด เห็นว่ากรณีละเมิดในคดีนี้มีสาเหตุจากผู้ฟ้องคดี และ นาย ค.จงใจ กระทำละเมิด อันจะถือว่าร่วมกันกระทำละเมิด หากแต่เป็นเรื่องต่างคนต่างทำละเมิด จึงต้องรับผิดชอบในผลละเมิดเฉพาะส่วนที่ตนได้กระทำลง ซึ่งตามมาตรา 8 วรรคสี่ มิให้นำหลักกฎหมายนี้ร่วมมาใช้บังคับ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้แบ่งส่วนความรับผิดชอบระหว่างผู้ฟ้องคดีและ นาย ค.ในอัตราร้อยละ 40 และร้อยละ 60 ของค่าเสียหายทั้งหมด การแบ่งส่วนความรับผิดชอบในอัตราดังกล่าวเหมาะสมแล้ว

### 2.2.3 ลักษณะการกระทำทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ได้แบ่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็น 2 กรณี คือ 1) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชน และ 2) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 1) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชน

##### (1) การกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

ซึ่งมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 วางหลักไว้ว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่” โดยเสียหายสามารถฟ้อง “หน่วยงานของรัฐ” ให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนเองได้เท่านั้น แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ แม้ว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดก็ให้ฟ้องกระทรวงการคลังแทน ( มาตรา 5 วรรค 2 ) กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชน<sup>58</sup> อาจเป็นการละเมิดต่อเอกชนทั่วไป หรืออาจเป็นการละเมิดต่อเจ้าหน้าที่ด้วยกันก็ได้ และเจ้าหน้าที่ที่ถูกละเมิดนั้นอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดหรือไม่ก็ได้ ข้อสำคัญ คือ การกระทำละเมิดนั้นต้องเป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ใดๆ เป็นการปฏิบัติหน้าที่นั้น อาจแยกพิจารณาลักษณะของการปฏิบัติตามหน้าที่ ออกได้ 2 ประการ คือ

ก. การกระทำทางกายภาพ คือ การปฏิบัติโดยใช้กำลังทางกายภาพ เช่น การใช้กำลังเข้าทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การให้สัญญาณบังคับให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม หากหน้าที่ปฏิบัติโดยจงใจเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายหรือปฏิบัติโดยไม่ระมัดระวังให้ดี ประมาทเลินเล่อทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย การกระทำนั้น ย่อมเป็นละเมิดของเจ้าหน้าที่

<sup>58</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์ (2540) สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 วันพุธที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 เวลา 9.00 -12.00 น. ณ ห้อง 401 อาคาร สพข. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., หน้า 14

ส่วนการประมาทเลินเล่อจะเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่นั้นเป็นประเด็นพิจารณาที่มีผลในเรื่องความรับผิดชอบต่างหากอีกส่วนหนึ่ง กล่าวคือ ถ้าประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดาหน่วยงานก็ต้องรับผิดชอบ แต่ถ้าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเจ้าหน้าที่ก็ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว

ข. การกระทำทางกฎหมาย คือ การกระทำทางกฎหมายเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในฐานะที่มีเอกสิทธิ์ทางปกครองเหนือเอกชน ซึ่งอาจจะเป็นการใช้อำนาจทางกฎหมายเหนือตัวบุคคลหรือเหนือทรัพย์สินของเอกชน

การกระทำทางกฎหมายนี้ยังอาจแยกพิจารณาออกได้เป็นการใช้อำนาจทางกฎหมายในทางปกครอง ซึ่งเป็น “การกระทำทางปกครอง” เช่น การแต่งตั้งโยกย้ายการตั้งกรรมการสอบสวนและการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ เป็นต้น หรืออาจจะเป็น “การใช้อำนาจทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น เจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจทำการจับกุมบุคคล หรือการที่พนักงานอัยการมีความเห็นสั่งฟ้องผู้ต้องหา เป็นต้น ในการใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ หากเจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานอัยการกระทำโดยจงใจหรือโดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เอกชนผู้อื่นได้รับความเสียหาย ย่อมเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ นอกจากการใช้อำนาจทางกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว กรณีอาจเป็น “การใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะที่มีโทษทางอาญา” ซึ่งกฎหมายดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นมีอำนาจจับกุม ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดตามกฎหมายเฉพาะนั้นด้วย เช่น เจ้าหน้าที่สรรพสามิต เจ้าหน้าที่ศุลกากร เป็นต้น

### (2) การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น โดยไม่ชอบ

ด้วยกฎหมาย

การออกกฎ การออกคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นของเจ้าหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น หากกระทำโดยจงใจหรือโดยประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน เช่น ออกคำสั่งหรือออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยที่ตนเองไม่มีอำนาจออกคำสั่งหรือออกกฎเช่นนั้น หรือออกกฎหรือคำสั่งโดยอ้างอำนาจตามกฎหมายที่ยกเลิกไปแล้ว เป็นต้น ดังนี้ ย่อมเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

### (3) การละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย

การเป็น “เจ้าหน้าที่” ย่อมมี “อำนาจหน้าที่” ตามกฎหมาย ดังนั้น การละเลยต่อการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนหรือการเพิกเฉยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติการเพิกเฉยละเลยดังกล่าวหากเกิดความเสียหายขึ้นกับเอกชนย่อมเป็นการกระทำละเมิด เช่น นายทะเบียนไม่จดเพิ่มเติมข้อความเกี่ยวกับการปกครองบุตรในบันทึก

ท้ายทะเบียนการหย่าระหว่างสามีภรรยา ตามที่สามีภรรยาได้ตกลงกัน เป็นการละเลยต่อหน้าที่ ตามกฎหมายที่กำหนดให้นายทะเบียนต้องปฏิบัติ หากการละเลยไม่จัดข้อความดังกล่าวก่อให้เกิด ความเสียหายย่อมเป็นการกระทำละเมิด

#### (4) การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ในกรณีนี้ หมายความว่า เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ของตน ตามกฎหมายแล้ว แต่ได้ใช้เวลาในการปฏิบัติจนล่วงพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือ ใช้เวลาปฏิบัตินานมากกว่าปกติวิสัยในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จไว้ ความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว หากเกิดความเสียหายย่อมเป็นการกระทำละเมิด

#### 2) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้ ในมาตรา 10 ซึ่งท่านสะเทือน ชุสกุล<sup>59</sup> อธิบายว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่หรือไม่ก็ตาม ถ้ากระทำละเมิดไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องบังคับ ตามบทบัญญัติกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นหลักทั่วไปของการทำละเมิด ซึ่งหมายความว่า การฟ้องร้องในกรณีนี้ต้องฟ้องศาลยุติธรรม กรณีจึงเท่ากับว่าหน่วยงานของรัฐก็มีสถานะเสมือน เป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายนั่นเอง หากเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ การจะเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายก็ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ ของลักษณะการกระทำที่เป็นละเมิดนั้นเช่นเดียวกันกับกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชน แต่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐ เมื่อได้กระทำละเมิดโดยจงใจ ถ้าเป็นการกระทำ ละเมิดโดยประมาทเลินเล่อต้องเป็นการ “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” เท่านั้น เจ้าหน้าที่จึง จะต้องรับผิดชอบ หากเป็นการกระทำที่ไม่ได้จงใจ หรือไม่ใช่การกระทำเป็นการประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดชอบ นอกจากนี้กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐ ยังจะต้องพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีด้วย เจ้าหน้าที่ อาจไม่ต้องชดเชยเงินเต็มจำนวนก็ได้ และถ้าหน่วยงานหรือระบบราชการมีส่วนผิดหรือ บกพร่องอยู่ด้วยก็ต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบนั้นออก รวมทั้งกรณีเจ้าหน้าที่หลายคนละเมิด ก็ไม่ให้นำหลักกฎหมายนี้รวมมาใช้เช่นกันการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ

<sup>59</sup>สะเทือน ชุสกุล (2540) สารสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 38-39



อาจเป็นการกระทำต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นอยู่ในสังกัดหรือเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานอื่นของรัฐก็ได้

(1) การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัด

ซึ่งอาจจะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นการกระทำละเมิดที่มีได้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ จึงแยกศึกษาได้ ดังนี้

ก. การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น อยู่ในสังกัด

การที่มีกระทำละเมิดกรณีนี้ คือ การที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิด ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอาจเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วย “การกระทำทางกายภาพ” เช่น ขับรถของทางราชการ ไปติดต่อราชการของหน่วยงานของตนกับหน่วยราชการอื่น แต่ระหว่างเดินทางได้ขับรถยนต์โดยประมาทไปชนต้นไม้ข้างทางรถยนต์ของหน่วยงานได้รับความเสียหาย ถ้าความเสียหายเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่นั่นเอง การกระทำดังกล่าวก็เป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่และเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบ หรืออาจจะ เป็น “การกระทำโดยการใช้อำนาจตามกฎหมาย” อันได้แก่ การออกกฎ การออกคำสั่งทางปกครอง หรือการออก คำสั่งอื่น หรืออาจจะเป็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องปฏิบัติ หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ข. การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดแต่มิใช่ การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้อาจเกิดขึ้น ได้ทั้งในเวลา ราชการและนอกเวลาราชการ แม้แต่ระหว่างปฏิบัติหน้าที่แต่ได้กระทำไปโดยใช้อารมณ์ และ สนองความต้องการส่วนตัว ซึ่งมีใช้ความมุ่งหมายของทางราชการ หรือเป็นเรื่องส่วนตัวของ เจ้าหน้าที่โดยแท้ ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวเพียงผู้เดียว

#### 2.2.4 สารสำคัญของพระราชบัญญัติในส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติ

พระราชบัญญัตินี้ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการเรียกค่าสินไหมทดแทน ได้จำนวน 2 วิธี คือ (1) การร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (2) การนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลโดยฟ้องคดีเป็นคดีละเมิด

1) การร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติให้ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดสังกัดอยู่ให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ โดยบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่

ออกไปรับคำขอ และต้องพิจารณาคำขอโดยไม่ชักช้าแต่ถ้าเป็นเรื่องที่ซับซ้อนก็กำหนดให้ใช้เวลาพิจารณาได้ไม่เกิน 180 วัน หากไม่แล้วเสร็จต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือที่กำกับ ควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐนั้นทราบ และขอขยายระยะเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่จะขยายออกไปได้อีกไม่เกิน 180 วัน ถ้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของตนกระทำละเมิดจริงตามคำขอนั้น หน่วยงานก็จะกำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ยและแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าตนไม่ต้องรับผิดชอบ ก็ให้ยกคำร้องและแจ้งผู้ยื่นคำขอทราบ หากผู้ยื่นคำขอไม่เห็นด้วยกับการวินิจฉัยดังกล่าว ผู้เสียหายก็ต้องยื่นอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 44 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง หากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ยังยืนยันตามเดิมหรือยกคำอุทธรณ์ผู้ยื่นคำขอก็มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วันนับแต่รับแจ้งผลคำสั่งนั้น วิธียื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐเป็นวิธีที่ผู้เสียหายสามารถกระทำได้ง่ายไม่มีค่าใช้จ่ายใด ๆ

## 2) การนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาล โดยฟ้องคดีเป็นคดีละเมิด

หากผู้ได้รับความเสียหายไม่ประสงค์จะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดให้อยู่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 ดังกล่าวมาข้างต้น ผู้เสียหายก็สามารถจะยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ การยื่นฟ้องของผู้ได้รับความเสียหายนั้น เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่ จึงต้องพิจารณาต่อไปว่าการนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลนั้น กรณีใดเป็นคดีที่ต้องนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมและคดีใดเป็นคดีที่ต้องนำขึ้นสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง

### 2.2.5 ตัวอย่างการสอบข้อเท็จจริงตามคู่มือของกรมบัญชีกลาง

กรมบัญชีกลางได้มีความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดพิจารณาเปรียบเทียบกัน กรณีพนักงานขับรถยนต์เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐขับรถยนต์ราชการชนรถยนต์ของบุคคลภายนอกโดยต้องรับผิดชอบและไม่ต้องรับผิดชอบ ดังนี้

กรณีไม่ต้องรับผิดชอบเท็จจริงตามสำนวนการสอบสวน<sup>60</sup> ปรากฏว่า เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2548 เวลาประมาณ 17.30 น. นาย xxxx ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ได้ขับรถยนต์บรรทุก หมายเลขทะเบียน xxxx กรุงเทพมหานคร ของกรมxxxx กลับจากการปฏิบัติราชการที่จังหวัดระยอง นาย xxxx ได้ขับรถด้วยความเร็วประมาณ 60 กิโลเมตรต่อชั่วโมง โดยบรรทุกของหนักเต็มรถและได้เปลี่ยนช่องทางวิ่งตามหลังรถโดยสารประจำทางขณะลงเดินเขา นาย xxxx ควรจะต้องใช้ความระมัดระวังมากกว่าปกติ โดยเว้นระยะห่างจากรถคันหน้าพอสมควร และชะลอรถพร้อมที่จะหยุดได้เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน การที่นายxxxx ไม่สามารถหยุดรถได้ทันทำให้ชนท้ายรถโดยสารประจำทางอย่างแรงจนชนรถที่จอดอยู่ข้างหน้าต่อ ๆ กันไปอีก 4 คัน และรถคันที่ นาย xxxx ขับได้เสียการควบคุม เนื่องจากเพลาคหักพุ่งไปชนรถในช่องทางวิ่งด้านซ้ายอีกด้วย รวมทั้งสิ้น 6 คัน เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รถของราชการและของบุคคลภายนอกรวม 7 คัน ประกอบกับตามบันทึกรายงานประจำวันของสถานีตำรวจทางหลวง นาย xxxx ได้ให้การรับสารภาพว่าขับโดยประมาทเป็นเหตุให้ทรัพย์สินผู้อื่นเสียหายและมีผู้ได้รับอันตรายแก่กายและจิตใจกับได้ให้พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบปรับด้วยแล้ว การกระทำของนาย xxxx จึงเป็นการกระทำโดยประมาทปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจกต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และนายxxxx อาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้เพียงไม่แต่มีได้มีลักษณะของการกระทำโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่น คาดเห็นได้ว่า ความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้ หรือหากระมัดระวังสักเล็กน้อยยังคงได้คาดเห็นว่าอาจเกิดความเสียหายขึ้นเช่นนั้นอันจะถือเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรณีตามข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีได้กระทำด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตาม มาตรา 5 มาตรา 8 วรรคแรก และมาตรา 10 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นาย xxxx จึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายของรถยนต์ราชการหมายเลขทะเบียน xxxx กรุงเทพมหานคร และความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรถยนต์ของบุคคลภายนอก

<sup>60</sup> กรมบัญชีกลาง (2551) คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับสมบูรณ์) กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการกรมบัญชีกลาง, 105-106.

กรณีให้รับผิดชอบข้อเท็จจริงตามสำนวนสอบสวนปรากฏว่า เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2548 เวลาประมาณ 17.30 น. นาย xxxx ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ได้ขับรถยนต์บรรทุก หมายเลขทะเบียน xxxx กรุงเทพมหานคร ของกรมxxxx กลับจากปฏิบัติราชการที่จังหวัดระยอง เมื่อเดินทางถึงทางหลวงพิเศษ หมายเลข 7 ถนนกรุงเทพ-พัทยา ระหว่างกิโลเมตรที่ 23-24 ช่วง ลงเนินเขา รถยนต์โดยสารประจำทาง หมายเลขทะเบียน xxxx กรุงเทพมหานคร ซึ่งวิ่งอยู่ด้านหน้า ทางซ้ายของรถยนต์ราชการได้เปลี่ยนช่องทางมาทางขวาและหยุดรถยนต์อย่างกะทันหัน นาย xxxx อ้างว่าได้พยายามเบรกหยุดรถแต่เบรกแข็งไม่สามารถหยุดรถยนต์ได้ทัน รถยนต์ของทางราชการ จึงเฉี่ยวชนท้ายรถยนต์โดยสารประจำทางคันดังกล่าว ทำให้รถยนต์โดยสารประจำทางพุ่งไปเฉี่ยวชนท้ายรถยนต์ต่อคันไป ในขณะที่เดียวกันรถยนต์ของทางราชการได้เสียหลักไปเฉี่ยวชนท้ายรถยนต์คู่ทำให้อัตราเร็วพุ่งไปชนท้ายรถยนต์กระบะอีกทอดหนึ่งเป็นเหตุให้บุคคลภายนอก ผู้ที่โดยสารมากับรถยนต์หมายเลขทะเบียน xxxx กรุงเทพมหานคร ได้รับความเจ็บจำนวน 3 คน รถยนต์ของทางราชการได้รับความเสียหายคิดเป็นเงิน 327,741 บาท และรถยนต์ของบุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย รวม 6 คัน เมื่อพิจารณาถึงสภาพความเสียหายทั้งของรถยนต์ราชการและบุคคลภายนอก ซึ่งได้รับความเสียหายคิดเป็นเงินค่าซ่อมแซมจำนวนค่อนข้างสูง ประกอบกับตามรายละเอียดการซ่อมแซมรถยนต์ของทางราชการ หลังเกิดเหตุไม่ปรากฏว่ามีรายการซ่อมแซมระบบเบรกแต่อย่างใด จึงเชื่อได้ว่านาย xxxx ขับรถยนต์มาด้วยความเร็วสูง ซึ่งนาย xxxx ในฐานะมีอาชีพพนักงานขับรถยนต์ควรใช้ความระมัดระวัง โดยเว้นระยะห่างจากรถยนต์คันหน้าพอสมควรและพร้อมที่หยุดรถยนต์ได้ แต่หาได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอไม่ จึงไม่สามารถหยุดรถได้ทันทีเมื่อจำเป็นต้องหยุด พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง นาย xxxx จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหายให้แก่ทางราชการเมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมแห่งกรณีที่ผู้ขับรถยนต์โดยสารประจำทางก็มีส่วนประมาทด้วยเช่นกัน จึงให้นาย xxxx รับผิดชอบใช้ในอัตราร้อยละ 50 ของค่าเสียหาย เป็นเงิน 327,741 บาท คิดเป็นเงิน 163,870.50 บาท และหาก กรม xxxx ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้บุคคลภายนอก ก็ให้ นาย xxxx รับผิดชอบใช้ในอัตราเดียวกันตามนัยมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ตามแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

## บทที่ 4

# การวิเคราะห์เปรียบเทียบความรับผิดชอบทางวินัยและความรับผิดชอบ ทางละเมิดของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีปฏิบัติหน้าที่โดยประมาท

ผลการศึกษา เรื่องความรับผิดชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาท : ศึกษาเปรียบเทียบความรับผิดชอบทางวินัยกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทแล้วมีความสัมพันธ์กัน ประกอบด้วย 4 ส่วน คือ 1) เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการ 2) การกระทำประมาทแล้ว 3) การปฏิบัติหน้าที่ราชการ และ 4) ความเสียหายทางราชการ แต่ก็มีส่วนที่แตกต่างกันในการวางหลักความรับผิดชอบและความรับผิดชอบทางละเมิดที่ต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบสำคัญเพื่อกำหนดระดับความรับผิดชอบและการลงโทษวินัย ซึ่งสรุปประเด็นสำคัญ ได้ดังต่อไปนี้

## 1. วิเคราะห์เจตนารมณ์ของกฎหมายระหว่างกฎหมายวินัยข้าราชการ และกฎหมาย ละเมิดของเจ้าหน้าที่

### 1.1 กฎหมายวินัยข้าราชการ

เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายวินัย นั้น ที่บัญญัติขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มีเจตนารมณ์เพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐ คือ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประมาทแล้วขาดความระมัดระวัง ไม่รอบคอบหรือไม่เอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและรักษาผลประโยชน์ของทางราชการไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม จุดสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ ก็คือ ความสำเร็จหรือการบรรลุเป้าหมายขององค์กรปัญหาว่าจะทำอย่างไรจึงจะทำให้คนในองค์กรปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรตามเป้าหมายที่วางไว้ การจัดการ

เกี่ยวกับบุคคลเป็นสิ่งที่สำคัญมาก เพราะคนเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนางาน พัฒนางองค์กร ตลอดจนถึงการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง องค์กรทุกองค์กรล้วนแต่มุ่งแสวงหามาตรการในการนำทรัพยากรบุคคลมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กร กล่าวได้ว่าความสำเร็จและความเจริญก้าวหน้าขององค์กร มีผลมาจากการมีทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมีคุณค่าและมีวินัยเสมอ รัฐจึงต้องบัญญัติกฎหมายวินัยขึ้นมา เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติตามข้อกำหนดทางวินัย ตามที่กฎหมายบัญญัติอย่างเคร่งครัด ระมัดระวัง ดูแล ป้องกันไม่ฝ่าฝืน หรือหลีกเลี่ยง หากพบว่ามีกระทำความผิดผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการทางวินัยทันที เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้อื่น เป็นการปรามให้เข็ดหลาบไม่ให้กระทำซ้ำอีก

ส่วนระบบกฎหมายต่างประเทศนั้น จากที่ได้ศึกษาพบว่า ระบบกฎหมายวินัยอังกฤษ ได้นำหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมาใช้ อันประกอบด้วย 1) หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ 2) หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิและ 3) หลักการต้องให้เหตุผลของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ ระบบกฎหมายวินัยอังกฤษวางหลักไว้มีเจตนารมณ์หรือมุ่งหมายเพื่อควบคุมการใช้อำนาจทางฝ่ายปกครอง มิให้ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ และการกระทำของเจ้าหน้าที่ปกครองมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนเองวินิจฉัยหรือไม่ และต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้กระทบสิทธิให้โอกาสโต้แย้ง เมื่อพิจารณาแล้ว พบว่า ระบบกฎหมายวินัยของอังกฤษนั้นมีลักษณะคล้ายกับระบบกฎหมายวินัยของไทยที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมเจ้าหน้าที่รัฐให้ปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ

ระบบกฎหมายเยอรมัน มีเจตนารมณ์หรือมุ่งหมายคล้ายกับระบบกฎหมายวินัยของประเทศไทย กล่าวคือ ระบบกฎหมายเยอรมันกำหนดให้ข้าราชการปฏิบัติตามหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเคารพ ความน่าเชื่อถือต่อตำแหน่งหน้าที่หรือเกียรติของข้าราชการ โดยระบบกฎหมายวินัยของเยอรมันมีกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ใช้บังคับสำหรับข้าราชการ มาตรา 77 บังคับใช้กับข้าราชการ 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มข้าราชการทั่วไป 2) กลุ่มข้าราชการบำนาญ แต่ยกเว้นข้าราชการทหารที่มีกฎหมายเป็นการเฉพาะ เจตนารมณ์ของระบบกฎหมายเยอรมันนั้น มีการวางหลักกฎหมายวินัยกับกลุ่มข้าราชการทั่วไป เพื่อป้องกัน

ไม่ให้เกิดความเสียหายต่อความเคารพและความน่าเชื่อถือต่อตำแหน่งหน้าที่หรือเกียรติของข้าราชการ และในส่วนของกลุ่มข้าราชการบำนาญมีการวางหลักกฎหมายวินัยเพื่อมุ่งหมายห้ามข้าราชการบำนาญกระทำการกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ได้แก่ ห้ามกระทำการต่อต้านหลักการพื้นฐานของเสรีประชาธิปไตยของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และห้ามเข้าไปมีส่วนร่วมก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำรงอยู่หรือต่อความมั่นคงปลอดภัยของสหพันธรัฐ รวมทั้งห้ามกระทำการละเมิดหน้าที่ในการรักษาความลับของทางราชการ ละเมิดข้อห้ามที่ห้ามประกอบอาชีพ หรือละเมิดข้อห้ามที่ห้ามมิให้รับสิ่งของ

ส่วนระบบกฎหมายวินัยของฝรั่งเศส มีองค์กรสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่พิจารณาตัดสินใจในปัญหาทั่วไปเกี่ยวข้องกับข้าราชการของรัฐและรับเรื่องร้องทุกข์ ปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับข้าราชการ โดยระบบกฎหมายวินัยฝรั่งเศสมีการแบ่งประเภทข้าราชการออกเป็น จำนวน 3 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ 1) ข้าราชการของรัฐ 2) ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) ข้าราชการในโรงพยาบาล โดยกระบวนการพิจารณาสอบสวนทางวินัยมีหลักประกันที่มีความใกล้เคียงกับกระบวนการวิธีพิจารณาของศาล โดยเฉพาะหลักการให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิโต้แย้งเพื่อปกป้องตนเองจากข้อกล่าวหาต่าง ๆ และหลักการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะทำการลงโทษทางวินัยใด ๆ ส่วนบทลงโทษแบ่งเป็น 4 กลุ่มด้วยกัน ประกอบด้วย กลุ่มที่ 1 เป็นโทษที่เบาที่สุด ได้แก่ ตักเตือน ตำหนิ กลุ่มที่ 2 ได้แก่ การตัดชื่อออกจากรายชื่อการเลื่อนตำแหน่งหรือระดับ การเลื่อนชั้นการให้ออกชั่วคราวเป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน การย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น กลุ่มที่ 3 ประกอบด้วย การลดตำแหน่ง การให้ออกจากราชการชั่วคราว 3 เดือน ถึง 2 ปี เมื่อพิจารณาบทลงโทษแล้วพบว่า การลงโทษกลุ่มที่ 1 - 3 นั้น กฎหมายมุ่งหมายเพื่อเป็นการป้องปรามให้เข็ดหลาบไม่ให้กระทำซ้ำอีก แต่ให้ออกสักระยะข้าราชการกลับตัวกลับใจ กฎหมายจึงได้กำหนดระยะเวลาการลงโทษระยะสั้น ๆ ให้ออกจากราชการเป็นการชั่วคราว แต่ในส่วนของกลุ่มที่ 4 นั้น เป็นการลงโทษที่รุนแรง ได้แก่ การให้ออกจากราชการและการไล่ออกจากราชการ

## 1.2 กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายละเมิดนั้น บัญญัติขึ้นเพื่อมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ที่กล้าคิดกล้าตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพคุ้มครองเจ้าหน้าที่ไม่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อธรรมดารับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานรัฐเข้ามารับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายละเมิดจึงได้วางหลักความรับผิดชอบเอาไว้ให้ค้ำถึงระดับการกระทำประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่เท่านั้นในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ แล้วละเมิดต่อผู้อื่น แต่ไม่ได้ค้ำถึงระดับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการเหมือนกับการวางหลักกฎหมายวินัย ดังนั้นเมื่อพิจารณาระดับการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงเป็นพฤติกรรมที่ชั่วร้ายของเจ้าหน้าที่ผู้ละเมิดปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความระมัดระวังแม้แต่เพียงเล็กน้อย ไม่รอบคอบ ไม่เอาใจใส่งาน หรือปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแลทำให้เกิดความเสียหายจากการกระทำของตนโดยตรง กฎหมายละเมิดไม่ได้ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ หน่วยงานต้นสังกัดใช้สิทธิไล่เบียดเอาจากเจ้าหน้าที่ได้ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ภายหลังจากที่หน่วยงานต้นสังกัดได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายแล้ว แต่ความรับผิดชอบทางละเมิดนั้นจะรับผิดชอบตามส่วนที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำลงไป ต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคสาม เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนหากพบว่าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานรัฐด้วย หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบนั้นออกด้วย หลักความรับผิดชอบทางละเมิดได้วางหลักไว้ จึงมีความเป็นธรรมและเหมาะสมกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่เกิดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เต็มศักยภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ และขอยกตัวอย่างคดีที่กฎหมายละเมิดให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ละเมิดต่อผู้อื่น แต่กระทำเพียงโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาเท่านั้น มิได้มีระดับร้ายแรงถึงขั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังคดีตัวอย่าง ต่อไปนี้

1) คดีตัวอย่างที่ 1 เป็นคดีข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่การสอนวิชาพลศึกษาทำละเมิดต่อนักเรียนจนเสียชีวิต ศาลฎีกาได้ยึดหลักตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อข้าราชการครูเป็นอาจารย์ทำการสอนวิชาพลศึกษาในชั่วโมงวิชาพลศึกษาของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ห้อง 1/4 ของโรงเรียนวชิรธรรมสาธิต เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ในฐานะผู้แทนของกรมสามัญศึกษา การออกคำสั่งให้นักเรียนวิ่งรอบสนามเพื่ออบอุ่นร่างกายและการลงโทษนักเรียนให้วิ่งรอบสนาม ก็ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วย เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการของครูผู้สอนทำให้เด็กชายพงศกรนักเรียนคนหนึ่งในชั้นดังกล่าว



ถึงแก่ความตาย กรมสามัญศึกษา จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่โจทก์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 วรรคหนึ่ง ฉะนั้นเมื่อคดีปรากฏว่า การกระทำ ละเมิดของครูผู้สอนต่อ โจทก์เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของกรมสามัญศึกษา โจทก์จึง ต้องห้ามมิให้ฟ้องครูผู้สอนนั้น ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5129/2546)

2) คดีตัวอย่างที่สอง เป็นคดีผู้อำนวยการโรงเรียนปล่อยปละละเลยไม่ควบคุม กำกับดูแลทำให้ทรัพย์สินของทางราชการที่ยืมมาเกิดความเสียหาย ซึ่งผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและมีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของสถานศึกษา หรือส่วนราชการให้ เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ และของสถานศึกษาหรือ ส่วนราชการ ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษาหรือส่วนราชการให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการเป็นผู้แทนของสถานศึกษาหรือส่วนราชการในกิจการทั่วไป รวมทั้งการจัดทำนิติกรรมสัญญาราชการของสถานศึกษา หรือ ส่วนราชการตามวงเงินงบประมาณ ที่สถานศึกษาหรือส่วนราชการตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาหรือส่วนราชการได้รับตามที่ ได้รับมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 39 (1) (2) และ (3) แม้เครื่องตัดหญ้าคันเกิดเหตุจะมีชื่อทรัพย์สินของทางราชการ แต่ก็ เป็นทรัพย์สินที่ผู้อำนวยการโรงเรียนยืมมาใช้ในราชการสถานศึกษาและผู้อำนวยการโรงเรียนจึงจำต้อง สงวนทรัพย์สินซึ่งยืมไปเหมือนเช่นวิญญูชนจะพึงสงวนทรัพย์สินของตนเองตามประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ มาตรา 644 การที่ผู้อำนวยการโรงเรียนปล่อยปละละเลย การบริหารกิจการของ สถานศึกษา และไม่ควบคุมดูแลบุคลากรในสถานศึกษาให้ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ หรือของสถานศึกษาจึงเป็นความประมาทเลินเล่อทำละเมิดตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ซึ่งยืมเครื่องตัดหญ้าคันเกิดเหตุมาใช้ราชการ แต่ไม่ปฏิบัติ ตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 39 จนเป็น เหตุให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ จึงเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น สถานศึกษา และหน่วยงานต้นสังกัดของผู้อำนวยการโรงเรียนต้องร่วมกันรับผิดชอบ โจทก์ในผลแห่งละเมิด ซึ่งศาลยึดหลักคำวินิจฉัยตาม พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15171/2556)

3) ตัวอย่างคดีที่สาม ในคดีครูผู้สอนกระทำโดยประมาทเดินเล่น ไม่รอบคอบ เป็นเหตุให้นักเรียนได้รับบาดเจ็บ ซึ่งเป็นคดีที่ครูผู้สอนวิชาภาษาไทยทำหน้าที่สอนวิชาดังกล่าว ให้แก่นักเรียน ดังนั้น นอกจากครูผู้สอน จะต้องทำหน้าที่ให้ความรู้อบรมสั่งสอนนักเรียนในวิชา ภาษาไทยแล้ว ยังถือว่าครูผู้สอนยังได้รับมอบหมายให้ดูแลนักเรียนซึ่งยังเป็นผู้เยาว์ให้ได้รับความ ปลอดภัยให้ประพฤติดนอยู่ในระเบียบข้อบังคับของโรงเรียนไม่ไปก่อเรื่องเดือดร้อนเสียหายใด ๆ แก่ผู้อื่น การที่ครูผู้สอนได้สั่งให้นักเรียนทำธนูเป็นอุปกรณ์การเรียน จำเลยน่าจะใช้ความระมัดระวัง คาดหมายหรือสังเกตเห็นได้ว่าธนูดังกล่าวอาจเกิดอันตรายแก่กายได้ หากนักเรียนนำไปใช้ยิงเล่นใส่กัน และครูผู้สอนไม่ได้สั่งให้นักเรียนนำธนูไปทำลายทิ้งหรือเก็บไว้ในที่ปลอดภัยหรือห้ามมิให้นำธนู ไปใช้เล่นกัน เพราะปรากฏว่ายังมีธนูในห้องเรียนอีกหลายคัน เช่นวิสัยผู้มีอาชีพครูทั่วไปจะถือ ปฏิบัติ ดังนั้น จึงถือว่าเป็นการปฏิบัติไม่ชอบและขาดความรอบคอบเป็นความประมาทเดินเล่น มิได้เป็นพฤติการณ์นอกเหนือที่ไม่อาจคาดหวังว่าจะเกิดขึ้นได้ จึงถือได้ว่าจำเลยมีส่วนกระทำ ละเมิดเป็นเหตุให้โจทก์เสียหายแก่ร่างกายแต่การสอนวิชาภาษาไทยแก่นักเรียนชั้นมัธยมศึกษา ปีที่ 2 ของ โรงเรียนกุหลาบวิทยาลัย เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการในฐานะผู้แทนกรมสามัญ เมื่อ ครูผู้สอนได้กระทำละเมิดต่อนักเรียน ดังนั้น กรมสามัญซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนให้กับนักเรียนโดยศาลฎีกาได้ยึดหลักคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4466/2551)

4) ตัวอย่างคดีที่สี่ เป็นคดีครูประจำชั้นประมาทเดินเล่นในการดูแลความปลอดภัย ของนักเรียนทำให้สูญเสียชีวิต ซึ่งครูประจำชั้น สังกัดหน่วยงาน กรุงเทพมหานคร มีส่วน ประมาทเดินเล่นในการดูแลความปลอดภัยของนักเรียนที่ตนเองเป็นครูประจำชั้น โดยละเลยไม่รับ นำโจทก์ไปให้แพทย์ตรวจรักษาดวงตา หลังจากทราบว่าโจทก์ถูกนักเรียนชายใช้หนังสติ๊กยิงแทง ดินสอดูดดวงตาข้างซ้าย ครูประจำชั้นจึงมีส่วนทำให้ดวงตาข้างซ้ายของนักเรียนสูญเสียชีวิตการมองเห็นครูผู้สอนกระทำการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ศาลจึงได้พิพากษาให้หน่วยงานต้นสังกัด กรุงเทพมหานครรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้นักเรียนที่ถูกละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ประกอบ ป.พ.พ.มาตรา 420 (คำพิพากษา ศาลฎีกา 7383/2558)

5) ตัวอย่างคดีที่ห้า ในคดีข้าราชการครูไม่ได้มาอยู่เวรยาม คนร้ายมาลักทรัพย์ ใน โรงเรียน ศาลฎีกาพิเคราะห์แล้วเห็นว่าข้าราชการครู ซึ่งได้รับมอบหมายจากอาจารย์ใหญ่แต่งตั้ง จำเลยเป็นครูเวรรักษาการณ์ตามมติคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่ควบคุมคนยามมิให้ละทิ้งหน้าที่ แต่ต้อง มาอยู่เวรที่โรงเรียนและนอนในห้องที่โรงเรียนจัดไว้ ก็นเกิดเหตุข้าราชการครูผู้สอนไม่ได้มาอยู่เวร คงมีแต่ภารโรงทำหน้าที่เป็นคนยาม และคนร้ายได้เข้าไปลักทรัพย์ใน โรงงานที่ 4 และที่ 6 ของ

โรงเรียนที่อยู่ห่างจากห้องที่ครูเวรนอนออกไปถึง 50 เมตร และ 250 เมตร ตามลำดับ ซึ่งไม่อยู่ในวิสัยที่ผู้อยู่เวรจะล่วงรู้ได้ ถึงหากจำเลยจะมาอยู่เวรก็ไม่อาจป้องกันไม่ให้เกิดการลักทรัพย์ดังกล่าวขึ้นได้ เพราะไม่มีหน้าที่เป็นคนยามคอยตรวจตราฝ้าขโมย การที่โรงเรียนถูกลักทรัพย์จึงไม่ใช่ผลโดยตรงจากการที่จำเลยไม่มาอยู่เวร จำเลยจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายฐานละเมิด นั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1996/2523) ซึ่งในคดีนี้ ข้าราชการครูผู้นี้ไม่ต้องมีความรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 แต่จะมีความผิดทางวินัยฐานละเว้นไม่ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติราชการ ผ่าฝืนระเบียบข้อบังคับและคำสั่งของทางราชการ

6) ตัวอย่างคดีที่หก เป็นคดีที่บุคลากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดแห่งหนึ่งละเมิดต่อผู้ขายในการจัดซื้อ โต๊ะเก้าอี้นักเรียน ศาลฎีกาวินิจฉัยเห็นว่าบุคลากรทางการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดแห่งหนึ่ง จำนวน 6 คน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง โต๊ะนักเรียนจากห้างหุ้นส่วนจำกัด อภิมหาโชค กับพวก โดยบุคลากรทางการศึกษา ทั้ง 6 คน เป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับคดีนี้ ในขั้นตอนของการตรวจสอบ วางฎีกา และเสนอเรื่องให้ผู้บริหารพิจารณาอนุมัติเบิกจ่ายเงิน ซึ่งจะต้องดำเนินการตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ.2520 ดังนั้น เมื่อข้อสาระสำคัญในการตรวจสอบ และเสนอขอให้อนุมัติฎีกาเบิกจ่ายเงินมีเอกสารดังกล่าวข้างต้นครบถ้วนแล้ว ถึงแม้เอกสารที่ระบุว่าเป็นใบตอบรับของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดต่าง ๆ จะมีการปลอมข้อความโดยเฉพาะวันที่รับ โต๊ะและเก้าอี้นักเรียนทั้งสองงวด แต่เมื่อไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่รู้เห็นในการปลอมเอกสาร พฤติการณ์ยังถือไม่ได้ว่าร่วมกันกระทำละเมิดต่อโจทก์ทำให้โจทก์เสียหาย ถึงแม้จะมีเจ้าหน้าที่อีกคนเป็นผู้ลงลายมือชื่อเป็นพยานในสัญญาซื้อขายไม่ปรากฏหลักฐานใดว่าได้เข้าไปเกี่ยวข้องในการตรวจจ่ายเงินค่า โต๊ะเก้าอี้นักเรียนแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่จึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ ซึ่งศาลฎีกาได้ยึดหลักคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง เมื่อบุคลากรทางการศึกษาได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ แล้วหน่วยงานรัฐต้องรับผิดชอบ คือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนั้น ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับห้างหุ้นส่วนจำกัด อภิมหาโชค กับพวก (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9898-9899/2555)

## 2. วิเคราะห์หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบกฎหมายวินัยข้าราชการและกฎหมายละเมิด ของเจ้าหน้าที่

### 2.1 กฎหมายวินัยข้าราชการ

กฎหมายวินัย เป็นเครื่องมือในการควบคุมกำกับเพื่อเป็นหลักประกันว่าเจ้าหน้าที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล ระเบียบแบบแผนราชการ เพื่อประโยชน์ของราชการและส่วนรวม และยังเป็นกรอบควบคุมความประพฤติของข้าราชการให้เป็นแบบอย่างที่ดีเกิดความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชนต่อตัวข้าราชการเอง หน่วยงานและรัฐบาล แต่หากมีเจ้าหน้าที่ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบราชการที่เกี่ยวข้องก็จะถูกลงโทษทางวินัย จากที่ได้ศึกษา กฎหมายวินัยได้วางหลักความรับผิดชอบไว้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไว้ว่า ระดับความร้ายแรงของการลงโทษทางวินัยกรณีประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ ย่อมขึ้นอยู่กับระดับความเสียหายของทางราชการที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิด ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม แต่ไม่ได้คำนึงถึงระดับการกระทำโดยประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่เช่นเดียวกับกฎหมายละเมิด พิจารณาเพียงระดับความเสียหายแก่ทางราชการเท่านั้นไม่ได้พิจารณาถึงพฤติกรรมหรือความประพฤติของเจ้าหน้าที่ว่ามีความชั่วร้าย หรือไม่ชั่วร้ายอย่างไร หากมีพฤติกรรมชั่วร้าย คือ กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เช่น ปราศจากความระมัดระวัง แม้แต่เพียงเล็กน้อยก็จะไม่เกิดความเสียหายแต่ไม่กระทำ หรือปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมกำกับดูแลอันเป็นเหตุให้ผู้ได้บังคับบัญชาขอยกเงินของทางราชการไปใช้ส่วนตัว เป็นต้น ส่วนการมีพฤติกรรมไม่ชั่วร้าย คือ กระทำโดยความประมาทเลินเล่อธรรมดา เช่น มีความระมัดระวังแต่ยังไม่เพียงพอ หรือไม่รอบคอบเท่าที่ควร เป็นต้น เพื่อให้ชัดเจน ขอยกตัวอย่างประกอบเป็นกรณีศึกษา เช่น ในกรณีขับรถของทางราชการเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ ระหว่างทางเจอรถบรรทุกโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา เชี่ยวชนเสาไฟฟ้าข้างทาง รถยนต์พลิกคว่ำพังเสียหายทั้งคัน โดยกรณีศึกษาดังกล่าวนั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการ รถยนต์ของทางราชการพังเสียหายทั้งคันอยู่นอกเหนือจากการควบคุมไม่สามารถป้องกันได้ว่าจะให้เกิดความเสียหายแก่รถยนต์มากน้อยเพียงใด จึงยากที่จะควบคุมได้ แต่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบโดนลงโทษทางวินัย ระดับโทษเป็นวินัย

ร้ายแรง ถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ซึ่งเป็นการลงโทษสถานหนักมาก จึงไม่เป็น  
 ธรรมดาต่อเจ้าหน้าที่ ควรวางหลักความรับผิดชอบทางวินัยให้เบาลง ไม่ถึงขนาดถูกลงโทษ  
 ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ เพราะเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่ใช่  
 ประโยชน์ส่วนตัว ไม่ควรจะได้รับโทษที่รุนแรงเช่นนั้น และเจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยประมาท  
 เลินเล่อธรรมดาเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ไม่ได้มีพฤติกรรมที่ชั่วร้าย เผอเรอเล็กน้อยและความเสียหาย  
 ที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการนั้น ถึงแม้จะมีมูลค่าความเสียหายมาก รอยนต์ของทางราชการพึงหึงคั้น  
 โดยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรอยนต์ราชการอยู่นอกเหนือการควบคุม แต่เจ้าหน้าที่ก็ได้รับโทษ  
 ทางวินัยอย่างร้ายแรง ดังนั้น จึงเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่สนใจศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ตาม  
 มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547  
 กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรง เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดวินัย  
 อย่างไม่ร้ายแรง และหากเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการร้ายแรง เจ้าหน้าที่ที่มีความ  
 ผิดวินัยอย่างร้ายแรง และความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการนั้น และเมื่อวิเคราะห์แล้ว พบว่า  
 ความเสียหายทางราชการในทางกฎหมายวินัยนั้น มีความหมายที่กว้างกว่ากฎหมายละเมิด  
 เนื่องจาก มีได้ทั้งความเสียหายที่เป็นตัวเงินหรือตราค่าเป็นเงินได้ เช่น เงิน หรือทรัพย์สินต่าง ๆ  
 และความเสียหายที่ไม่อาจตราค่าเป็นเงินได้หรือไม่อาจคำนวณได้ เช่น ความเสียหายต่อชื่อเสียง  
 ของทางราชการความเสียหายด้านความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อทางราชการ เป็นต้น ไม่มีบทบัญญัติ  
 ในกฎหมายวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดไว้ว่า ความเสียหายแก่หน่วยงาน  
 ราชการเป็นเงินเท่าใด จึงจะมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง หรือความเสียหายแก่  
 ราชการที่ไม่อาจคำนวณได้ในลักษณะใดจะเป็นความเสียหาย ระดับใด ต้องพิจารณาข้อเท็จจริง  
 เป็นกรณีไป ตามที่ได้ศึกษาข้างต้นสำนักงาน ก.พ. ได้ตอบข้อหารือวางหลักความเสียหายแก่ราชการ  
 ไว้ ส่วนความเสียหายในทางกฎหมายละเมิดนั้น ถูตามบัญญัติ มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมาย  
 แพ่งและพาณิชย์ เป็นความเสียหายที่มีผลกระทบต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือ  
 สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด รวมถึงสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวของผู้อื่นเป็นสิทธิที่กฎหมายรับรอง  
 คุ่มครองไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเป็นทรัพย์สินที่สามารถคำนวณเป็นราคาได้ หรือสิทธิอย่างอื่น  
 ที่ไม่อาจคิดคำนวณเป็นราคาได้แต่ต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอนแม้จะเกิดในอนาคตก็ตาม  
 มีผลโดยตรงจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ และการพิจารณาระดับความรับผิด

ทางละเมิดนั้น ไม่ได้พิจารณาถึงระดับความเสียหายแก่ทางราชการ แต่จะพิจารณาจากระดับการประมาทเลินเล่อเท่านั้น หากเจ้าหน้าที่กระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา กฎหมายละเมิดให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานต้นสังกัดไม่มีสิทธิไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ได้ ยกเว้น กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานต้นสังกัด มีสิทธิไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ได้ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ภายหลังจากที่หน่วยงานต้นสังกัดได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายแล้วนั้น โดยระบบกฎหมายวินัยของไทย ได้แบ่งประเภทความรับผิดชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาออกได้จำนวน 2 ประเภท คือ 1) วินัยอย่างร้ายแรง 2) วินัยอย่างไม่ร้ายแรง และขอยกตัวอย่างประกอบดังต่อไปนี้

1) *วินัยอย่างร้ายแรง* ดังคดีตัวอย่าง ดังนี้

*คดีตัวอย่างที่ 1* ข้าราชการครูได้ขับรถยนต์ของทางราชการไปเพื่อปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่ระหว่างทางกระทำโดยประมาทผลอพุดคุดยหอกล้อทำให้รถยนต์ของทางโรงเรียนเสียหายหลัก รถตกข้างทางพลิกคว่ำ รถพังทั้งคัน ข้าราชการครูกระทำโดยประมาทเลินเล่อ อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษไล่ออกจากราชการ)

*คดีตัวอย่างที่ 2* ขณะปฏิบัติหน้าที่อยู่เวรประจำสำนักงาน ข้าราชการครูได้อ่านหนังสือนอกมุ้งและจูดยากันยุงไว้ เมื่อเข้านอนสลิ้มดับยากันยุง เป็นเหตุให้ไฟลุกไหม้มุ้งและที่นอนทั้งหมดและไหม้ทรัพย์สินของทางราชการอาคารเรียนเสียหายทั้งหลัง เป็นกรณีข้าราชการครูกระทำโดยประมาทเลินเล่อ อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษไล่ออกจากราชการ)

*คดีตัวอย่างที่ 3* นาย ก. ตำแหน่ง ผู้อำนวยการ โรงเรียนแห่งหนึ่ง เป็นผู้ควบคุมและดูแลกำกับคณะกรรมการตรวจกระดาษข้อสอบเพื่อคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียน โดย นาย ก. ไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเอาใจใส่ ประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ต้องประกาศยกเลิกการสอบคัดเลือกดังกล่าว เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคสอง

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (ลงโทษปลดออกจากราชการ)

คดีตัวอย่างที่ 4 ข้าราชการครูได้ยืมเงินของทางราชการเพื่อจัดทำโครงการที่ได้รับผิดชอบ จำนวนเงิน 300,000 บาท เมื่อเบิกเงินออกมาเปลื้องวางไว้ในรถยนต์ของตนเอง และไปทำธุระที่อื่น ถูกโจรขโมยเงินของทางราชการไปทั้งหมด เป็นกรณีเกิดจากความประมาทเลินเล่อ ไม่ได้ระมัดระวัง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (ลงโทษปลดออกจากราชการ)

คดีตัวอย่างที่ 5 ข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่การสอนวิชาพลศึกษาท่าละเมิดลงโทษต่อนักเรียน โดยลงโทษให้วิ่งหลายรอบสนามขณะอากาศร้อนจัดจนนักเรียนเสียชีวิตจึงเป็นกรณีข้าราชการครูกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ขาดความรอบคอบระมัดระวัง อันเป็นเหตุทำให้นักเรียนเสียชีวิต มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษปลดออกจากราชการ)

คดีตัวอย่างที่ 6 ข้าราชการครูขับรถของทางราชการไปรับเด็กนักเรียนที่อยู่ห่างไกลเพื่อมาเรียน เมื่อมาถึงโรงเรียน คุณครูไม่ตรวจสอบคิดว่าเด็กนักเรียนที่ไปรับลงจากรถหมดทุกคนแล้ว จึงปิดล็อครถยนต์เอาไว้ ซึ่งมีเด็กนอนหลับอยู่ในรถหนึ่งคน ต่อมาเด็กเสียชีวิตเพราะขาดอากาศหายใจ จึงเป็นกรณีข้าราชการครูกระทำโดยประมาทเลินเล่อขาดความระมัดระวัง อันเป็นเหตุทำให้นักเรียนเสียชีวิต มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษปลดออกจากราชการ)

คดีตัวอย่างที่ 7 ผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่ง ปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแลตรวจสอบการเก็บรักษาเงินสดและการเบิกจ่ายเงินของโรงเรียน ทำให้เจ้าหน้าที่การเงินนำเงินของทางราชการไปใช้ส่วนตัว เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ทางราชการ เป็นกรณี กระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือปล่อยปละละเลยไม่เอาใจใส่อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547(โทษปลดออกจากราชการ)

คดีตัวอย่างที่ 8 ข้าราชการครูขับรถของทางราชการไปปฏิบัติงาน แต่ในขณะที่ไปนั้นเกิดเสียงดังที่รถในตัวเครื่อง แต่ครูไม่ได้สนใจจอดูรถว่าเสียหรือไม่อย่างไรกับขับรถต่อไป ทำให้รถล้อหลุดและพลิกคว่ำลงข้างทาง รถพังเสียหายทั้งคัน มีฐานความผิด กระทำโดยประมาทเลินเล่อ อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง มีความผิดวินัย

อย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษปลดออกจากราชการ)

*คดีตัวอย่างที่ 9* ข้าราชการครูสอนวิชาช่างไฟฟ้า เมื่อหมดเวลาเรียนกลับบ้าน และไม่ได้ตรวจสอบอุปกรณ์ไฟฟ้าที่สอน เสียบบลั๊กไฟทิ้งไว้ ซึ่งมีความชำรุดเสื่อมสภาพอยู่แล้ว เป็นเหตุให้เกิดไฟไหม้ทั้งอาคาร เป็นกรณี กระทำโดยประมาทเลินเล่อ หรือขาดการเอาใจใส่ ระวังมัดระวัง อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษปลดออกจากราชการ)

*คดีตัวอย่างที่ 10* ข้าราชการครูได้รับมอบหมายดูแลอาคารสถานที่ให้เรียบร้อย มีความสะอาด ข้าราชการครูจึงได้ส่งเด็กนักเรียนมาช่วยกันเผาขยะ พอเลิกเรียนครูและนักเรียน ต่างก็กลับบ้าน โดยครูก็เผอเรอไม่ได้ตรวจสอบดูว่าไฟที่เผาขยะหมดหรือยัง ปรากฏว่าคืนนั้นไฟได้ลุกลามไหม้อาคารเรียนก่อสร้างด้วยไม้เสียหาย ทั้งหลัง เป็นกรณี กระทำโดยประมาทเลินเล่อ หรือขาดการเอาใจใส่ ระวังมัดระวัง อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษปลดออกจากราชการ)

*คดีตัวอย่างที่ 11* ข้าราชการครู ขับรถยนต์ของทางราชการไปปฏิบัติหน้าที่ ในขณะที่ขับรถได้โทรศัพท์คุยไปตลอดทาง จึงผลอไม่ได้ดูทาง รถจึงพุ่งชนเสาไฟฟ้า และพลิกคว่ำลงข้างทาง รถยนต์ของทางราชการเสียหายทั้งคัน จึงเป็นกรณี กระทำโดยประมาทเลินเล่อ หรือขาดการเอาใจใส่ ระวังมัดระวัง อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษปลดออกจากราชการ)

## 2) วินัยอย่าง ไม่ร้ายแรง ดังคดีตัวอย่าง ดังนี้

*คดีตัวอย่างที่ 1* ข้าราชการครูได้ขับรถยนต์ของทางราชการไปเพื่อปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่ระหว่างทางกระทำโดยประมาทผลอพูดคุยหยอกล้อ ทำให้รถยนต์ของทางโรงเรียนเสียหลักเฉี่ยวชนต้นไม้ข้างทาง รถยนต์เสียหายเล็กน้อย ฐานความผิดข้าราชการครู กระทำโดยประมาทเลินเล่อ อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างไม่ร้ายแรง มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษภาคทัณฑ์)



คดีตัวอย่างที่ 2 ขณะปฏิบัติหน้าที่อยู่เวรประจำสำนักงาน ข้าราชการครูได้อ่านหนังสือนอกมุ้งและจุดยากันยุงไว้ เมื่อเข้านอนลืมหัดยากันยุง เป็นเหตุให้ไฟลุกไหม้มุ้งและที่นอนทั้งหมดและไหม้ทรัพย์สินของทางราชการเสียหายเล็กน้อย จึงเป็นกรณีข้าราชการครูกระทำโดยประมาทเลินเล่อ อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรงมีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษตัดเงินเดือน 10% จำนวน 2 เดือน)

คดีตัวอย่างที่ 3 นาย ก. ตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนแห่งหนึ่งเป็นผู้ที่ควบคุมดูแลกำกับคณะกรรมการตรวจกระดาษข้อสอบเพื่อคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเอาใจใส่ประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ต้องประกาศยกเลิกการสอบคัดเลือกดังกล่าว เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรง มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (ลงโทษลดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 1 เดือน)

คดีตัวอย่างที่ 4 ข้าราชการครู ได้ยืมเงินของทางราชการเพื่อจัดทำโครงการที่ได้รับผิดชอบ จำนวนเงิน 5,000บาท เมื่อเบิกเงินออกมาเปลืองวางไว้ในรถยนต์ของตนเองและไปทำธุระที่อื่น ถูกโจรขโมยเงินของทางราชการไปทั้งหมด อันเกิดจากความประมาทเลินเล่อไม่ได้ระมัดระวัง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการแต่ไม่ร้ายแรง หลังจากนั้นข้าราชการครูนำเงินมาชดใช้มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง มาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษภาคทัณฑ์)

คดีตัวอย่างที่ 5 ข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่การสอนวิชาพลศึกษาทำละเมิดลงโทษต่อนักเรียนได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย ข้าราชการครูกระทำโดยประมาทเลินเล่อ หรือไม่ได้ระมัดระวังเท่าที่ควร อันเป็นเหตุทำให้นักเรียนได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง มาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษภาคทัณฑ์)

คดีตัวอย่างที่ 6 ข้าราชการครูขับรถยนต์ของทางราชการไปรับเด็กนักเรียนที่อยู่ห่างไกล เพื่อมาเรียนเมื่อมาถึงโรงเรียน คุณครูไม่ตรวจสอบคิดว่าเด็กนักเรียนที่ไปรับลงจากรถหมดทุกคนแล้ว จึงปิดล็อครถยนต์เอาไว้ ซึ่งมีเด็กนอนหลับอยู่ในรถหนึ่งคน ต่อมาคุณครูไม่เห็นเด็กคนนั้นจึงรีบกลับไปที่รถ เห็นเด็กกำลังร้องเรียก พาเด็กออกจากรถแต่เด็กเป็นลมหมดสติ รีบส่งโรงพยาบาล หมอรักษาจนรอดปลอดภัย ฐานความผิดข้าราชการครูกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ขาดความระมัดระวัง อันเป็นเหตุทำให้นักเรียนเป็นลมหมดสติ มีความผิด

วินัยไม่ร้ายแรง มาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 1 เดือน)

คดีตัวอย่างที่ 7 ผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่ง ปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแลตรวจสอบการเก็บรักษาเงินสดและการเบิกจ่ายเงินของโรงเรียน ทำให้เจ้าหน้าที่การเงินนำเงินของทางราชการไปใช้ส่วนตัว เกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรง ฐานความผิดกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือปล่อยปละละเลยไม่เอาใจใส่ อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงมาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษภาคทัณฑ์)

คดีตัวอย่างที่ 8 ข้าราชการครูขับรถยนต์ของทางราชการไปปฏิบัติงาน แต่ในขณะที่ไปนั้นเกิดเสียงดังที่รถในตัวเครื่อง แต่ครูไม่ได้สนใจจอดูรถว่าเสียหรือไม่อย่างไร กลับขับรถต่อไป ทำให้ล้อหลุดและเกี่ยวชนต้นไม้ข้างทาง รถเสียหายเล็กน้อย มีฐานความผิดกระทำโดยประมาทเลินเล่อ อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรงมีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษภาคทัณฑ์)

คดีตัวอย่างที่ 9 ข้าราชการครูสอนวิชาช่างไฟฟ้า เมื่อหมดเวลาเรียนกลับบ้าน และไม่ได้ตรวจสอบอุปกรณ์ไฟฟ้าที่สอน เสียบบลั๊กไฟทิ้งไว้ ซึ่งมีความชำรุดเสื่อมสภาพอยู่แล้ว แต่พอนึกได้จึงรีบมาที่ห้องเรียน ปรากฏว่าปลั๊กไฟฟ้าไหม้เสียหายเล็กน้อย มีฐานความผิดกระทำโดยประมาทเลินเล่อ หรือขาดการเอาใจใส่ไม่ระมัดระวังอันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรง มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง มาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษภาคทัณฑ์)

คดีตัวอย่างที่ 10 ข้าราชการครูรับมอบหมายดูแลอาคารสถานที่ให้เรียบร้อย มีความสะอาด ข้าราชการครูจึงได้ส่งเด็กนักเรียนมาช่วยกันเผาขยะ พอเลิกเรียนครูและนักเรียนต่างก็กลับบ้าน โดยครูก็เผอเรอไม่ได้ตรวจสอบดูว่าไฟที่เผาขยะหมดหรือยัง ปรากฏว่า คืบนั้นไฟได้ลุกลามไหม้ห้องน้ำเสียหายบางส่วน เป็นกรณี กระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวัง อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรง มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 1 เดือน)

คดีตัวอย่างที่ 11 ข้าราชการครู ข้าราชการของทางราชการไปปฏิบัติหน้าที่ ในขณะที่ขับรถได้โทรศัพท์คุยไปตลอดทาง จึงพลอไม่ได้ดูทาง รถจึงเฉี่ยวชนเสาไฟฟ้ารถเสียหายเล็กน้อย จึงเป็นกรณี กระทำโดยประมาทเลินเล่อ หรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวัง อันเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ไม่ร้ายแรง มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง มาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษภาคทัณฑ์)

คดีตัวอย่างที่ 12 ข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่การสอน โดยสอนให้เด็กทำธนู เมื่อหลังจากสอน ไม่ได้ห้ามปรามเด็กหรือห้ามมิให้เด็กเอาธนูมายิงกัน ปล่อยปละละเลยไม่ควบคุม ทำให้นักเรียนได้รับบาดเจ็บจากลูกธนู นักเรียนได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย คดีนี้จึงเป็นกรณีข้าราชการครูกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่ได้ระมัดระวังเท่าที่ควร ปล่อยปละละเลย อันเป็นเหตุทำให้นักเรียนได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง มาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (โทษภาคทัณฑ์)

## 2.2 กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

กฎหมายละเมิด บังคับใช้ตามกฎหมายแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยกฎหมายละเมิดได้วางหลักความรับผิดไว้ว่า ระดับความร้ายแรงของความรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จะขึ้นอยู่กับระดับความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่แล้วละเมิดต่อบุคคลอื่น โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานต้นสังกัดมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้ ภายหลังจากที่หน่วยงานต้นสังกัดได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายไปแล้ว แต่ถ้การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กระทรวงการคลังมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ภายหลังจากที่กระทรวงการคลังได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายไปแล้ว

ในการนี้ หลักความรับผิดทางละเมิด มีการแบ่งระดับการกระทำโดยประมาท ออกไว้อย่างชัดเจน โดยแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ 1) กระทำโดยความประมาทเลินเล่อธรรมดา 2) กระทำโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่กฎหมายวินัยเอาผิดลงโทษเจ้าหน้าที่ได้ หากกระทำโดยประมาทเลินเล่อ แล้วเกิดความเสียหายแก่ทางราชการครอบคลุมกว้างกว่ากฎหมายละเมิด เอาผิดทั้งประมาทเลินเล่อธรรมดาและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่ได้มี

การแบ่งระดับความประมาทเลินเล่อเหมือนกับกฎหมายละเมิด กฎหมายวินัยนั้น คำนี้แต่ระดับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานราชการเท่านั้น อันมีผลจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น แต่ในบางกรณีอาจจะไม่ได้เกิดผลโดยตรงจากเจ้าหน้าที่ก็ได้ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ขับรถชนตำรวจเพื่อไปปฏิบัติงาน เกิดอุบัติเหตุพลัดตกว่ระหว่างทาง ทำให้รถยนต์ราชการเสียหายทั้งคัน โดยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรถยนต์พังเสียหายมันนอกเหนือจากการควบคุมแล้ว ไม่สามารถจะกำหนดได้ว่า จะให้เสียหายมากน้อยเพียงใด เพียงเจ้าหน้าที่ประมาทเลินเล่อเล็กน้อย แต่ผลเสียหายแก่ทางราชการมีระดับร้ายแรง เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดเป็นวินัยอย่างร้ายแรง ถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ตามหลักความรับผิดชอบทางวินัยที่ได้วางหลักไว้ จึงเป็นปัญหาทางข้อกฎหมาย ควรได้รับการพัฒนาหลักกฎหมายวินัยใหม่ ให้เป็นธรรมและเหมาะสมกว่าเดิม ลดระดับโทษให้เบากว่าเดิม ไม่ต้องถึงขนาดไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ ซึ่งหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น จะเป็นธรรมเหมาะสมมากกว่า เนื่องจาก กฎหมายให้ความคุ้มครองต่อเจ้าหน้าที่ไม่ต้องถูกเรียกหรือไล่ออกให้ชดใช้ค่าความเสียหายภายหลังจากหน่วยงานต้นสังกัด ได้จ่ายชดใช้ไปก่อน เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดาในการปฏิบัติหน้าที่ ยกเว้นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานต้นสังกัดสามารถไล่ออกจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดให้ชดใช้ได้ภายหลังจากที่ได้จ่ายชดใช้ค่าเสียหายให้กับบุคคลภายนอกที่เสียหาย ก็เห็นว่า การวางหลักความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น เหมาะสมและเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่เป็นอย่างยิ่ง เพราะพฤติกรรมหรือความประพฤติของเจ้าหน้าที่ระดับชั่วร้าย ปราศจากความระมัดระวัง แม้แต่เพียงเล็กน้อยหรือไม่ใส่ใจรักษาประโยชน์ของราชการเท่าที่ควร เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบละเมิด ตามมาตรา 8 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ส่วนการเรียกให้ชดใช้จากเจ้าหน้าที่ไม่ต้องเรียกให้ชดใช้เต็มจำนวนก็ได้ ตามมาตรา 8 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน สามารถหักความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมออกจากความผิดได้ ตามมาตรา 8 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบได้เฉพาะ

ส่วนความรับผิดของตนเท่านั้น ตามมาตรา 8 วรรค 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จากการศึกษา ยังพบอีกว่า การที่ไม่ให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทนกรณีกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยความประมาทเลินเล่อธรรมดา นั้น เนื่องจากยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล และมีการดำเนินการทางวินัยเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่แล้ว ไม่ได้มีหลักห้ามลงโทษซ้ำในการกระทำผิดครั้งเดียว มิได้ห้ามลงโทษวินัยกับเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการกระทำผิดครั้งเดียวกันนั้น และขอยกตัวอย่างประกอบกรณีวิเคราะห์หลักความรับผิดระหว่างกฎหมายวินัยและกฎหมายละเมิดให้เห็นชัดเจนถึงความแตกต่าง ดังต่อไปนี้

#### ตัวอย่างเช่น

กรณีข้าราชการรูปปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่อธรรมดาและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ มูลค่าความเสียหาย จำนวนเงิน 1,000,000 บาท

#### หลักความรับผิดทางวินัย

กรณีข้าราชการรูปปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่อธรรมดา และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

ความรับผิด โทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ

#### หลักความรับผิดทางละเมิด

กรณีนี้ ข้าราชการรูปปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่อธรรมดา แม้จะเกิดความเสียหายแก่ทางหน่วยงานต้นสังกัด มูลค่ามาก จำนวนเงิน 1,000,000 บาท แต่กฎหมายให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ประกอบด้วยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ความรับผิด เจ้าหน้าที่จะไม่ถูกหน่วยงานต้นสังกัดไล่เบี้ยให้ชดใช้ค่าเสียหาย ไม่ต้องถูกฟ้องคดีต่อศาล หน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเองแทนเจ้าหน้าที่ผู้ละเมิด

จากตัวอย่างกรณีศึกษาข้างต้น หลักกฎหมายละเมิดนั้น วางหลักความรับผิดให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นในการปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่อธรรมดาเล็กน้อย แม้ค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการจะมากสักเท่าไรก็ตาม อาจมีมูลค่าความเสียหายถึงหนึ่งล้านบาทดังตัวอย่างก็ตาม เจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินค่าความเสียหายนั้น

หน่วยงานต้นสังกัด ต้องรับผิดชอบจ่ายค่าเสียหายเองไม่มีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ เพราะกฎหมายละเมิดวางหลักความรับผิดชอบให้ค้ำนึ่งแต่ระดับการกระทำของเจ้าหน้าที่เท่านั้น ไม่ได้ค้ำนึ่งถึงผลเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการแต่ประการใด โดยพิจารณาจากพฤติกรรมการทำว่าเจ้าหน้าที่ที่กระทำประมาทเลินเล่อแบบใด มีระดับร้ายแรงหรือไม่ หากไม่ร้ายแรง คือประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานต้นสังกัดจะรับผิดชอบต่อผู้เสียหายแทน แต่หากเจ้าหน้าที่กระทำอันมีระดับความร้ายแรงของการกระทำ คือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว หน่วยงานต้นสังกัดมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้ แตกต่างจากหลักความรับผิดชอบทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เนื่องจากหลักกฎหมายวินัยนี้ ไม่ได้แบ่งระดับการกระทำโดยความประมาทเอาไว้เหมือนกับกฎหมายละเมิด ดังนั้น แม้เจ้าหน้าที่ข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษากระทำโดยความประมาทเลินเล่อธรรมดาในการปฏิบัติหน้าที่ก็ต้องมีความผิดทางวินัย อาจจะมีผลวินัยอย่างร้ายแรง หรือไม่ร้ายแรง ก็ต้องพิจารณาดูจากผลความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการก่อน ไม่ได้ดูองค์ประกอบภายในของการกระทำของเจ้าหน้าที่ ค้ำนึ่งแต่ผลความเสียหายที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานราชการ หากผลความเสียหายแก่ทางราชการร้ายแรง กล่าวคือเสียหายมาก เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มีโทษอย่างรุนแรงถึงถูกไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ และหากมีผลเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรง กล่าวคือ เสียหายน้อย เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง วางโทษไว้ คือ ภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นราย ๆ ไป ซึ่งก็ยังคงถือว่าเป็นโทษที่รุนแรงสำหรับเจ้าหน้าที่ข้าราชการครู หรือบุคลากรทางการศึกษา ไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมไม่ได้เป็นงานส่วนตัว แต่ได้รับโทษอย่างรุนแรง เป็นบั่นทอนขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจในการดำเนินการเกรงว่าจะได้รับโทษทางวินัย แต่หลักกฎหมายละเมิดนั้นได้วางหลักความรับผิดชอบไว้อย่างเหมาะสม เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน กฎหมายให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ที่กระทำโดยความประมาทเลินเล่อธรรมดาในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ ไม่ต้องถูกหน่วยงานต้นสังกัดไล่เบี้ยให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องต่อเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง ข้าพเจ้าจึงสนใจศึกษาค้นคว้าเพื่อจัดทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ เพื่อพัฒนาปรับปรุงหลักกฎหมายวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสมเป็น

ธรรมได้ทั้งสองฝ่าย ทั้งหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มศักยภาพ และขอยกตัวอย่างคดีประกอบ ดังต่อไปนี้

1) กรณีแรก การกระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง มีคดีตัวอย่าง ดังนี้

คดีตัวอย่างที่ 1 คดีนายอำเภอได้ทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองให้กับนาง อ. แล้วเก็บรักษาพินัยกรรมนั้นไว้ ทั้ง ๆ ที่ นาง อ.ยังมีได้ลงลายมือชื่อในพินัยกรรมโดยนายอำเภอไม่ได้ตรวจสอบเสียก่อนว่าได้ลงลายมือชื่อ หรือยัง เป็นเหตุให้พินัยกรรมเป็นโมฆะตามมาตรา 1705 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีจึงถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 214/2550)

คดีตัวอย่างที่ 2 คดีผู้ฟ้องคดีขออนุญาตนำรถยนต์ของทางราชการไปเก็บรักษาไว้ที่บ้านพักอาศัยเป็นการชั่วคราว โดยให้เหตุผลว่า การจอดรถยนต์ในบริเวณศาลากลางจังหวัดอาจเกิดการสูญหาย เพราะศาลากลางจังหวัดมีบริเวณกว้างและมีคนมาก ขามวิกาลเวรยามอาจดูแลได้ไม่ทั่วถึง ซึ่งทางผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้อนุญาตตามคำขอเป็นระยะเวลา 5 เดือน ต่อมาปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียังคงนำรถยนต์คันดังกล่าวไปเก็บรักษาไว้ที่บ้านเหมือนเดิมเป็นเหตุให้รถยนต์ถูกคนร้ายลักขโมย ประกอบกับพนักงานขับรถและเจ้าหน้าที่พัสดุให้การสอดคล้องกันว่าการเก็บรักษารถยนต์ราชการในช่วงกลางคืน ส่วนใหญ่ผู้ฟ้องคดีจะนำรถยนต์ไปเก็บที่บ้านพัก กรณีจึงไม่ใช่เป็นการนำรถไปเก็บรักษาที่อื่นเป็นการชั่วคราวหรือเป็นครั้งคราว อันเป็นการฝ่าฝืนต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรถราชการ พ.ศ. 2523 ประกอบกับสถานที่ที่นำรถไปเก็บรักษาไม่มีรั้วรอบขอบชิด เป็นเส้นทางสาธารณะที่บุคคลทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ไม่ได้เป็นที่รโหฐานส่วนตัวและไม่ได้มีการจัดเวรยามรักษา จากเหตุดังกล่าวนี้ ผู้ฟ้องคดีน่าจะได้คาดเห็นความไม่ปลอดภัยในการเก็บรักษารถยนต์ กรณีนี้จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นการกระทำละเมิดที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 362/2549)

คดีตัวอย่างที่ 3 คดีนาย ก. เป็นกรรมการตรวจการจ้างได้ลงชื่อตรวจรับสินค้า โดยไม่ได้ตรวจสินค้าจริง จึงถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.338-339/2549)

คดีตัวอย่างที่ 4 คดีผู้บังคับบัญชาลงลายมือชื่อในใบเสร็จรับเงินค่าธรรมเนียมไว้ล่วงหน้าและไม่ทำลายใบเสร็จก่อนที่จะย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น ต่อมาผู้ใต้บังคับบัญชาได้นำใบเสร็จดังกล่าวไปเรียกเก็บเงินเพื่อประโยชน์ส่วนตนในกรณีดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1287/2549)

คดีตัวอย่างที่ 5 คดีการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างทั้งที่ผู้รับจ้างไม่ได้ดำเนินการตามที่กำหนดในสัญญาจ้าง ซึ่งเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อระเบียบของทางราชการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน จึงถือว่าเป็นการกระทำโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลปกครองขอนแก่น ที่ 133/2551)

คดีตัวอย่างที่ 6 คดีเจ้าหน้าที่ได้รับอนุญาตให้ใช้รถยนต์ของทางราชการและได้นำรถไปจอดไว้ที่พักรถของตน ซึ่งจะดำเนินการจอดรถในที่อื่นได้นอกจากสถานที่ราชการได้ เฉพาะในกรณีจำเป็นเร่งด่วน หรือที่จอดรถของทางราชการไม่ปลอดภัย แต่ในข้อเท็จจริงนี้ เจ้าหน้าที่ได้จอดรถไว้นอกรั้วบริเวณหน้าบ้านพักของตนเอง ทั้งที่สามารถนำรถยนต์เข้าไปจอดภายในบ้านพัก อันเป็นเหตุให้รถยนต์ของทางราชการสูญหาย จึงถือว่าเป็นการกระทำ โดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 462/2551)

คดีตัวอย่างที่ 7 คดีเจ้าหน้าที่ได้ขออนุญาตใช้รถยนต์ของทางราชการและขออนุญาตนำรถมาเก็บรักษาไว้ที่บ้านพักของตน วันไปราชการเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตลาป่วย พนักงานขับรถก็นำรถไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่เมื่อหลังเลิกงานพนักงานขับรถไม่นำรถมาเก็บรักษาไว้ที่บ้านพักของเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและผู้ขออนุญาตใช้รถภายในเวลาอันสมควรแต่เจ้าหน้าที่ มิได้เอาใจใส่ ติดตามรถยนต์กลับคืนมาให้เพียงพอดตามวิสัยและพฤติการณ์ที่ผู้ควบคุมรถพึงจะกระทำ และมีได้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ อันเป็นเหตุให้พนักงานขับรถนำรถไปใช้ส่วนตัว จนเกิดอุบัติเหตุ ถือว่าความเสียหายส่วนหนึ่งเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ควบคุมรถจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ 50 (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. 549/2551)

คดีตัวอย่างที่ 8 คดีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีอากรและเงินผลประโยชน์ของรัฐ ไม่ได้จัดทำสมุดทะเบียนคุมเช็คเอาไว้ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาทุจริต ยักยอกเงินได้ จึงถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. 72/2552 , อ. 73/2550, อ. 456/2550)



คดีตัวอย่างที่ 9 คดีการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง โดยผู้ควบคุมงาน ก่อสร้างนั้นมีหน้าที่จัดบันทึกการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมต่าง ๆ เป็นรายวัน พร้อมทั้งผลการปฏิบัติงานเพื่อรายงานคณะกรรมการตรวจการจ้างทราบทุกสัปดาห์ แต่ตามข้อเท็จจริงผู้ควบคุมงานก่อสร้างไปดูแลงานบางวันเท่านั้นและไม่ได้จัดบันทึกการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมเป็นรายวัน รวมทั้งการบันทึกรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานและวัสดุที่ใช้เพื่อรายงานให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบทุกสัปดาห์ การไม่ได้กระทำดังกล่าวถือว่าผู้ควบคุมงานไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ จึงถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.267/2550)

คดีตัวอย่างที่ 10 คดีที่เจ้าหน้าที่พัสดุไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อควบคุมดูแลวัสดุครุภัณฑ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน แต่ยังได้ส่งมอบกุญแจให้กับผู้ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่และไม่ได้ทำเป็นหนังสือส่งมอบวัสดุครุภัณฑ์ให้ถูกต้อง อันเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของทางราชการสูญหาย การกระทำดังกล่าว จึงถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ104/2551)

2) กรณีที่สอง การกระทำโดยความประมาทเลินเล่อธรรมดา มีคดีตัวอย่าง ดังนี้

คดีตัวอย่างที่ 1 ผู้ฟ้องคดีข้าราชการครูเป็นอาจารย์สอนวิชาพลศึกษาในชั่วโมงสอนนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ห้อง 1/4 ของโรงเรียนวชิรธรรมสาริต เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการในฐานะผู้แทนของกรมสามัญศึกษา ครูได้ออกคำสั่งให้นักเรียนวิ่งรอบสนามเพื่ออบอุ่นร่างกายและการลงโทษนักเรียนให้วิ่งรอบสนาม ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการของครูผู้สอนทำให้เด็กชายพงศกรนักเรียนคนหนึ่งในชั้นดังกล่าวถึงแก่ความตาย กรมสามัญศึกษา จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่โจทก์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 วรรคหนึ่ง ฉะนั้นเมื่อคดีปรากฏว่าการกระทำละเมิดของครูผู้สอนต่อโจทก์เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของกรมสามัญศึกษาโจทก์จึงต้องห้ามมิให้ฟ้องครูผู้สอนนั้น มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5129/2546)

คดีตัวอย่างที่ 2 คดีครูผู้สอนกระทำโดยประมาทเลินเล่อไม่รอบคอบเป็นเหตุให้นักเรียนได้รับบาดเจ็บ ซึ่งเป็นคดีที่ครูผู้สอนวิชาภาษาไทยทำหน้าที่สอนวิชาดังกล่าวให้แก่ นักเรียน ดังนั้น นอกจากครูผู้สอนจะต้องทำหน้าที่ให้ความรู้อบรมสั่งสอนนักเรียนในวิชาภาษาไทยแล้ว ยังถือว่าครูผู้สอนยังได้รับมอบหมายให้ดูแลนักเรียนซึ่งยังเป็นผู้เยาว์ให้ได้รับความปลอดภัยให้

ประพัตตินอยู่ในระเบียบข้อบังคับของโรงเรียน ไม่ไปก่อเรื่องเดือดร้อนเสียหายใด ๆ แก่ผู้อื่น การที่ครูผู้สอนได้สั่งให้นักเรียนทำธนูเป็นอุปกรณ์การเรียน จำเลยน่าจะใช้ความระมัดระวัง คาดหมายหรือเล็งเห็นได้ว่าธนูดังกล่าวอาจเกิดอันตรายแก่กายได้ หากนักเรียนนำไปใช้ยิงเล่น ไล่กัน และครูผู้สอนไม่ได้สั่งให้นักเรียนนำธนูไปทำลายทิ้งหรือเก็บไว้ในที่ปลอดภัยหรือห้ามมิให้นำธนูไปใช้เล่นกัน เพราะปรากฏว่ายังมีธนูในห้องเรียนอีกหลายคัน เช่นวิสัยผู้มีอาชีพครูทั่วไปจะถือปฏิบัติ ดังนั้น จึงถือว่าเป็นการปฏิบัติไม่ชอบและขาดความรอบคอบเป็นความประมาทเลินเล่อ มิได้เป็นพฤติการณ์นอกเหนือที่ไม่อาจคาดหวังว่าจะเกิดขึ้นได้ จึงถือได้ว่าจำเลยมีส่วนกระทำ ละเมิดเป็นเหตุให้โจทก์เสียหายแก่ร่างกายแต่การสอนวิชาภาษาไทยแก่นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 ของโรงเรียนกุหลาบวิทยา เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการในฐานะผู้แทนกรมสามัญ เมื่อครูผู้สอนได้ กระทำละเมิดต่อนักเรียน ดังนั้น กรมสามัญซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหม ทดแทนให้กับนักเรียน โดยศาลฎีกาได้ยึดหลักคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4466/2551)

*คดีตัวอย่างที่ 3* คดีครูประจำชั้นประมาทเลินเล่อในการดูแลความปลอดภัย ของนักเรียนทำให้สูญเสียชีวิต ซึ่งครูประจำชั้น สังกัดหน่วยงาน กรุงเทพมหานครมีส่วนประมาท เลินเล่อในการดูแลความปลอดภัยของนักเรียนที่ตนเองเป็นครูประจำชั้น โดยละเลยไม่รับนำโจทก์ ไปให้แพทย์ตรวจรักษาดวงตา หลังจากทราบว่าโจทก์ถูกนักเรียนชายใช้หนังสายยิงแทงดินสอดูดวงตาข้างซ้าย ครูประจำชั้นจึงมีส่วนทำให้ดวงตาข้างซ้ายของนักเรียนสูญเสียชีวิต การมองเห็น ครูผู้สอนกระทำการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลจึงได้พิพากษาให้หน่วยงานต้นสังกัด กรุงเทพมหานคร รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้นักเรียนที่ถูกละเมิด แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ประกอบ ป.พ.พ.มาตรา 420 (คำพิพากษาศาลฎีกา 7383/2558)

*คดีตัวอย่างที่ 4* ในคดีข้าราชการครู ไม่ได้มาอยู่เวรยาม คนร้ายมาลักทรัพย์ ในโรงเรียน ศาลฎีกาพิเคราะห์แล้วเห็นว่าข้าราชการครู ซึ่งได้รับมอบหมายจากอาจารย์ใหญ่ แต่งตั้งจำเลยเป็นครูเวรรักษาการณ์ตามมติคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่ควบคุมคนขามมิให้ละทิ้งหน้าที่ แต่ต้องมาอยู่เวรที่โรงเรียนและนอนในห้องที่โรงเรียนจัดไว้ ก็นเกิดเหตุข้าราชการครูผู้นี้ไม่ได้มา อยู่เวรคงมีแต่การ โรงทำหน้าที่เป็นคนขาม และคนร้ายได้เข้าไปลักทรัพย์ในโรงงานที่ 4 และที่ 6

ของโรงเรียนที่อยู่ห่างจากห้องที่ครูเวรนอนออกไปถึง 50 เมตร และ 250 เมตร ตามลำดับ ซึ่งไม่อยู่ในวิสัยที่ผู้อยู่เวรจะล่วงรู้ได้ ถึงหากจำเลยจะมาอยู่เวรก็ไม่อาจป้องกันไม่ให้เกิดการลักทรัพย์ดังกล่าวขึ้นได้ เพราะไม่มีหน้าที่เป็นคนยามคอยตรวจตราฝ้าขโมย การที่โรงเรียนถูกลักทรัพย์จึงไม่ใช่ผลโดยตรง จากการที่จำเลยไม่มาอยู่เวรจำเลยจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายฐานละเมิดนั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1996/2523) ซึ่งในคดีนี้ ข้าราชการครูผู้นี้ไม่ต้องมีความรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 แต่จะมีความผิดทางวินัยฐานละเว้นไม่ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติราชการฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับและคำสั่งของทางราชการ

คดีตัวอย่างที่ 5 คือ คดีที่บุคลากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดแห่งหนึ่งละเมิดต่อผู้ขายในการจัดซื้อ โต๊ะเก้าอี้นักเรียน ศาลฎีกาวินิจฉัยเห็นว่า บุคลากรทางการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดแห่งหนึ่ง จำนวน 6 คน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง โต๊ะนักเรียนจากห้างหุ้นส่วนจำกัดอภิมาโชค กับพวก โดยบุคลากรทางการศึกษา ทั้ง 6 คน เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องกับคดีนี้ ในขั้นตอนของการตรวจสอบวงฎีกา และเสนอเรื่องให้ผู้บริหารพิจารณาอนุมัติเบิกจ่ายเงิน ซึ่งจะต้องดำเนินการตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ.2520 ดังนั้น เมื่อข้อสาระสำคัญในการตรวจสอบและเสนอขอให้ผู้อนุมัติฎีกาเบิกจ่ายเงินมีเอกสารดังกล่าวข้างต้นครบถ้วนแล้ว ถึงแม้เอกสารที่ระบุว่าเป็นใบตอบรับของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดต่าง ๆ จะมีการปลอมข้อความ โดยเฉพาะวันที่รับ โต๊ะและเก้าอี้นักเรียนทั้งสองงวด แต่เมื่อไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่รู้เห็นในการปลอมเอกสาร พฤติการณ์ยังถือไม่ได้ว่าร่วมกันกระทำละเมิดต่อโจทก์ทำให้โจทก์เสียหาย ถึงแม้จะมีเจ้าหน้าที่อีกคนเป็นผู้ลงลายมือชื่อเป็นพยานในสัญญาซื้อขายไม่ปรากฏหลักฐานได้ว่าได้เข้าไปเกี่ยวข้องในการตรวจจ่ายเงินค่าโต๊ะเก้าอี้นักเรียนแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่จึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ ซึ่งศาลฎีกาได้ยึดหลักคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง เมื่อบุคลากรทางการศึกษาได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ แล้วหน่วยงานรัฐต้องรับผิดชอบ คือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนั้น ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับห้างหุ้นส่วนจำกัด อภิมาโชค กับพวก (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9898-9899/2555)

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์การวางหลักความรับผิดชอบทางละเมิดระหว่างระบบกฎหมายไทย และระบบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ เยอรมัน และฝรั่งเศส มีผลการศึกษา ดังต่อไปนี้

ระบบกฎหมายประเทศอังกฤษมีการวางหลักความรับผิดชอบละเมิดที่มีลักษณะคล้ายกับหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของประเทศไทย โดยวางหลักความรับผิดชอบทางละเมิดจากระดับความประมาท มีการแบ่งระดับความประมาทเป็น 3 ระดับ ได้แก่ (1) ระดับประมาทเลินเล่ออย่างเบา คือ การใช้ความระมัดระวังอย่างมากแล้ว แต่ก็ยังไม่เพียงพอ (2) ระดับประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดา คือ การใช้ความระมัดระวังอย่างปกติธรรมดา (3) ระดับประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง คือ การไม่ใช้ความระมัดระวังแม้แต่เพียงเล็กน้อย ถือว่าเป็นระดับร้ายแรงของความประมาทเลินเล่อ เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบถูกไล่เบี้ยจากหน่วยงานต้นสังกัดให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน แต่ระบบกฎหมายละเมิดของไทย ได้แบ่งระดับความประมาทไว้เพียง 2 ระดับเท่านั้น คือ ประมาทเลินเล่อธรรมดา และประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กฎหมายละเมิดอังกฤษแบ่งระดับความประมาทเลินเล่อไว้ละเอียดกว่า จำนวน 1 ระดับ โดยระบบกฎหมายอังกฤษ ได้วางหลักความรับผิดชอบทางละเมิด อันเกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทนั้น หลักความรับผิดชอบให้พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลจากการคาดหมายผลเสียหายที่เกิดขึ้นว่าพิจารณาจากบุคคลสามัญทั่วไป แล้วความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นสามารถคาดหมายได้หรือไม่ว่ามาจากการกระทำของบุคคลที่ละเมิดหน้าที่ หากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นยังห่างไกลเกินไปจากการกระทำของบุคคลที่ละเมิดหน้าที่ ซึ่งย่อมไม่ทำให้บุคคลดังกล่าวต้องรับผิดชอบในสิ่งที่กระทำนั้น ซึ่งต้องพิจารณาถึงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นกับการกระทำไม่ใช่พิจารณาเพียงแต่ผลเสียหายที่เกิดขึ้นเท่านั้น

ในส่วนกฎหมายละเมิดเยอรมันมีการวางหลักความรับผิดชอบทางละเมิดเจ้าหน้าที่รัฐ เช่นเดียวกับประเทศไทย กล่าวคือ ข้าราชการละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ โดยความประมาทเลินเล่อธรรมดา รัฐจะมาไล่เบี้ยเอาจากข้าราชการผู้นั้นไม่ได้ ยกเว้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่ถ้าข้าราชการกระทำโดยส่วนตัว รัฐไม่ต้องเข้ามารับผิดชอบ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ออกตรวจตราความสงบเรียบร้อยแล้วใช้ปืนยิงเพื่อนบ้าน ซึ่งทั้งสองมีความขัดแย้งทะเลาะเบาะแว้งกันอยู่แล้ว การกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำโดยส่วนตัว ไม่ใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ รัฐไม่ต้อง

รับผิดชอบ และตัวอย่างคดี เช่น กรณีเจ้าหน้าที่สนามบิน (แต่ก่อนถือว่าเป็นข้าราชการ) ปฏิบัติหน้าที่หย่อนยานโดยจงใจเพื่อประท้วงรัฐบาล ส่งผลให้เกิดความเสียหาย หลักกฎหมายเยอรมันให้รัฐรับผิดชอบแทนข้าราชการ รัฐจะปฏิเสธไม่รับผิดชอบไม่ได้ จะอ้างว่าข้าราชการหย่อนยานหรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ เพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการนั่นเอง เป็นต้น

และในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ได้วางหลักความรับผิดทางละเมิดไว้สอดคล้องกับกฎหมายละเมิดของไทย โดยวางหลักความรับผิดละเมิดไว้ว่า รัฐจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายโดยตรงภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ ประการแรก บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องมีความสัมพันธ์กับรัฐในทางใดทางหนึ่ง เช่น เป็นข้าราชการของรัฐ เป็นต้น ประการที่สอง การกระทำของบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับรัฐดังกล่าว อันก่อให้เกิดความเสียหายนั้น จะต้องเป็นการกระทำเพื่อบริการสาธารณะ (service public) ไม่ใช่การกระทำในทางส่วนตัว และการวางหลักความรับผิดทางละเมิดที่แตกต่างพิเศษจากหลักกฎหมายละเมิดไทย ที่ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐไว้สูงมาก ในบางประเภทกิจการงาน เช่น งานรักษาความสงบเรียบร้อยของตำรวจ รัฐต้องรับผิดชอบครอบคลุมถึงการกระทำของข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ลงไปถึงขนาดกระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ข้าราชการไม่ต้องรับผิด รัฐเป็นผู้รับผิด เนื่องจาก งานนี้ความรับผิดชอบหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบสูงและมีความยากกว่าหน้าที่ทั่วไป ให้ความคุ้มครองข้าราชการอย่างมาก ทำให้ข้าราชการสามารถปฏิบัติได้อย่างคล่องตัว กล้าตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ได้รวดเร็ว ข้าพเจ้าก็เห็นว่า การวางหลักความรับผิดทางละเมิดดังกล่าว เหมาะสมและเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการกิจการดังกล่าว แต่ก็มีส่วนแตกต่างของระบบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายละเมิดไทย กล่าวคือ กฎหมายละเมิดฝรั่งเศสให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่สูงกว่าในกิจการบางประเภทที่รัฐต้องรับผิด แม้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก เช่น กรณีงานของตำรวจในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในการสลายการชุมนุม เฉพาะที่กระทำทางกายภาพหรืองานราชทัณฑ์ การดำเนินการเกี่ยวกับภาษี ซึ่งเป็นความผิดในระดับที่มากกว่าความผิดธรรมดาถึงขนาดประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รัฐต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งพิจารณาถึงความรับผิดชอบหน้าที่สูง และมีความยากกว่าหน้าที่ทั่วไป ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ได้อย่างมากพิเศษกว่ากฎหมายละเมิดของไทย

และจากที่ได้ศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับกฎหมายละเมิดในต่างประเทศ พบอีกว่า กฎหมายละเมิดนั้น มีเจตนารมณ์หรือแนวคิดทางกฎหมายได้วางหลักให้ความคุ้มครอง เยียวยา กับเจ้าหน้าที่ กรณีที่ได้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การรื้อถอนอาคาร ตรวจโรงงาน หรือการอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้าง เป็นต้น แต่ไม่ใช่การทำหน้าที่ทั่ว ๆ ไป หรือการละเลยหน้าที่ หรือไม่รอบคอบธรรมดา เช่น การขับรถชนคน ตามกรณีศึกษาข้างต้นที่ได้ กล่าวมาแล้วนั้น หรือกระทำทางปกครอง เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย การตั้งกรรมการสอบสวนและการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ เป็นต้น หรือกรณีเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น เจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจทำการจับกุมบุคคล หรือการที่พนักงานอัยการมีความเห็นสั่งฟ้องผู้ต้องหา เป็นต้น หรือเป็นเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะที่มีโทษทางอาญา เช่น เจ้าหน้าที่สรรพสามิต เจ้าหน้าที่ศุลกากรมีอำนาจจับกุม ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดตามกฎหมายเฉพาะนั้นด้วย เป็นต้น แต่กฎหมายไทย นั้นเขียนเกินเลยมาทำให้เกิดการสับสนในเรื่องหลักกฎหมายละเมิดเกิดประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย อีกเช่นกัน แต่ก็ยังดีกว่ากฎหมายวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่วางหลัก ความรับผิดชอบเจ้าหน้าที่เอาไว้อย่างไม่เป็นธรรม เกิดประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่มีผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่อย่างมาก ควรมีการพัฒนาหรือวางหลักกฎหมายวินัยใหม่ บางกรณีเจ้าหน้าที่ได้รับโทษทางวินัยอย่างรุนแรงทั้งที่การกระทำของเจ้าหน้าที่เพียงแค่ประมาทเลินเล่อธรรมดาเท่านั้น ไม่สมควรจะถูกลงโทษฐานความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องรับโทษสูงถึงไล่ออกจากราชการ

### 3. การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบระหว่างกฎหมายวินัยข้าราชการกับกฎหมายละเมิดของเจ้าหน้าที่

ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์เจตนารมณ์หรือจุดมุ่งหมายระหว่างกฎหมายวินัยและกฎหมายละเมิดนั้น จึงเห็นว่า กฎหมายวินัยมีเจตนารมณ์ที่มีลักษณะคล้ายกับกฎหมายละเมิดเช่นกัน กล่าวคือ ระบบกฎหมายทั้งสอง มีเจตนารมณ์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมความประพฤติเจ้าหน้าที่ ให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ เอาใจใส่งานที่ได้รับมอบหมาย รอบคอบ ไม่ให้เจ้าหน้าที่ กระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติงาน และเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ แต่ก็มี ความแตกต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายละเมิดนั้น มีเจตนารมณ์ไม่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่และ

เกิดละเมิดต่อผู้อื่นเพียงแก่กระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาเท่านั้น กฎหมายให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบในผลละเมิดครั้งนั้น เนื่องจาก เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม ไม่ใช่ประโยชน์ส่วนตัว ภาระงานความรับผิดชอบมีค่อนข้างสูงอาจจะพลั้งเผลอไปบ้าง แก่กระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาเล็กน้อย อันเป็นพฤติกรรมที่ยังไม่ถึงว่าชั่วร้ายหรือมีระดับความร้ายแรง ดังนั้น กฎหมายละเมิดไทยจึงให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่หน่วยงานต้นสังกัดจะรับผิดชอบแทนเป็นผู้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายเองและหน่วยงานต้นสังกัดไม่มีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้ในภายหลัง ส่วนในเรื่องการฟ้องร้องคดีต่อศาลก็เช่นเดียวกัน ผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลกับเจ้าหน้าที่ผู้ละเมิดนั้นได้ แต่มีสิทธิฟ้องคดีต่อหน่วยงานต้นสังกัดได้เท่านั้น แต่ถ้าในกรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ละเมิดต่อผู้อื่นได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นพฤติกรรมที่ชั่วร้าย ศาลปกครองได้ให้ความหมายวางหลักว่าเป็นการกระทำที่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวัง แม้เพียงเล็กน้อย ก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเลย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 10/2552) เมื่อเจ้าหน้าที่มีพฤติกรรมที่ชั่วร้าย กระทำโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กฎหมายละเมิดจึงได้วางหลักความรับผิดไม่ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ละเมิดผู้นั้น เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเหตุละเมิดครั้งนั้น โดยหน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดชอบจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายไปก่อน และมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในภายหลัง แต่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน จะรับผิดชอบตามที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำลงไป หากพบว่าการละเมิดเกิดจากความผิด หรือความบกพร่องของหน่วยงานรัฐด้วย หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมให้หักส่วนแห่งความรับผิดนั้นออกด้วย วางหลักความรับผิดไว้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ประกอบกับมาตรา 8 ผู้ศึกษาเห็นว่ามีความเป็นธรรม และเหมาะสมกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่เกิดขวิญญ์และกำลังใจในการปฏิบัติงานปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เต็มศักยภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ แตกต่างจากกฎหมายวินัยของไทย คำนี้ถึงระดับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ราชการเท่านั้น ไม่ได้คำนึงถึงระดับความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่อันเป็นองค์ประกอบภายในเป็นความประพฤติหรือพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำลงไปในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ พิจารณาแต่เพียงความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ราชการ

เท่านั้น กรณีเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบทางวินัย ไม่ว่าจะกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่ได้พิจารณาว่าเจ้าหน้าที่มีพฤติกรรมเช่นใด ชั่วร้าย หรือไม่ชั่วร้ายอย่างไร คำนึงแต่ระดับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการ ต้องรับผิดชอบผลความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการ หากเกิดความเสียหายแก่ทางราชการมาก เจ้าหน้าที่ผู้ละเมิด มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง และหากเกิดผลความเสียหายแก่ทางราชการน้อย เจ้าหน้าที่มีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การวางหลักความรับผิดชอบทางวินัยเช่นนี้ ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เนื่องจากในบางกรณี เช่น กรณีข้าราชการครูขับรถยนต์ราชการของโรงเรียน ไปปฏิบัติหน้าที่ระหว่างทางประสบอุบัติเหตุ อันเนื่องมาจากกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา รถยนต์ราชการตกถนนพลิกคว่ำรถเสียหายทั้งคัน เป็นต้น โดยกรณีข้อเท็จจริงดังกล่าว การวางหลักกฎหมายวินัยจึงเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่สนใจศึกษา กรณีนี้ เมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์กฎหมายวินัยของไทย ข้าราชการครูที่เป็นพนักงานขับรถยนต์ของ โรงเรียน ไปปฏิบัติหน้าที่ และเกิดอุบัติเหตุ ทรัพย์สินของทางราชการเกิดความเสียหาย รถยนต์พังทั้งคัน เจ้าหน้าที่รัฐ คือ ข้าราชการครูมีความผิดทางวินัย เป็นวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจาก ความรับผิดชอบทางวินัยจะร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ย่อมขึ้นอยู่กับระดับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการ แต่ไม่ได้คำนึงถึงระดับการกระทำโดยประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ เมื่อในกรณีนี้ ส่วนราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง รถยนต์เสียหายทั้งคันเมื่อคิดเป็นมูลค่าความเสียหายเป็นจำนวนมาก ข้าราชการครูผู้นี้ จึงมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แม้จะมีพฤติกรรมไม่ใช่เป็นการชั่วร้าย เพียงแค่ประมาทเลินเล่อธรรมดาเท่านั้น แต่เจ้าหน้าที่ข้าราชการครูได้รับโทษถึงขั้นปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ โดยพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไปว่าจะลงโทษเช่นใด จะปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ แตกต่างจากเจตนารมณ์กฎหมายละเมิดของไทย โดยกฎหมายไม่ต้องการจะเอาผิดแก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม และเกิดละเมิดต่อผู้อื่นได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำโดยความประมาทเลินเล่อธรรมดาเท่านั้น ไม่ใช่พฤติกรรมอันชั่วร้ายอะไร ไม่ใช่เป็นกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กฎหมายจึงให้ความคุ้มครองต่อเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อผลการละเมิดในครั้งนี้ หน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดชอบแทนต้องจ่ายค่าสินไหม



ทดแทนให้กับผู้เสียหายแทนเจ้าหน้าที่ แต่ในกรณีรถยนต์ได้รับความเสียหาย หน่วยงานรัฐอาจ จะพิจารณาคำเนินการทางงบประมาณมาซ่อมแซมรถยนต์เอง หรือขายทอดตลาดรถยนต์คันนี้ไป เพื่อจัดซื้อรถยนต์คันใหม่ หากซ่อมไม่คุ้มค่าเพราะกฎหมายละเมิดนั้นได้วางหลักระดับความรับผิดชอบ ทางละเมิดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับระดับความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ หากกระทำความประมาท เลินเล่อธรรมดา เจ้าหน้าที่ผู้ละเมิดไม่ต้องรับผิดชอบ หน่วยงานต้นสังกัดไม่มีสิทธิไล่เบี้ยให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่ถ้าหากกระทำโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ต้อง รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานต้นสังกัดมีสิทธิไล่เบี้ยให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ในภายหลังจากที่หน่วยงานต้นสังกัดได้จ่ายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายไปก่อนแล้วนั้น ในการที่กฎหมายละเมิดให้ความคุ้มครองต่อเจ้าหน้าที่ในกรณีกระทำโดยความประมาทเลินเล่อ ธรรมดา อันเป็นพฤติกรรมไม่ถึงขนาดชั่วร้าย ไม่ต้องรับผิดชอบจากผลการละเมิด หน่วยงานต้นสังกัด รับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ ดังนั้น เจตนารมณ์และการวางหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของกฎหมาย ไทยดังกล่าว ส่งผลก่อให้เกิดขวัญ และกำลังใจต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ดำเนินงานได้อย่างเต็ม ศักยภาพ เจ้าหน้าที่ที่กล้าคิด กล้าตัดสินใจในการดำเนินการเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลใน การปฏิบัติงาน ส่งผลให้เศรษฐกิจ สังคม ประเทศชาติ เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ประชาชนมี ความเชื่อถือ ศรัทธาในระบบราชการไทย ไม่เป็นอุปสรรคปัญหาเหมือนเช่นกฎหมายวินัย ข้าราชการครูที่มีเจตนารมณ์หรือจุดมุ่งหมายของกฎหมายที่แตกต่าง และมีการวางหลักความรับผิด ที่มีปัญหาข้อกฎหมายบางกรณีดังที่กล่าวข้างต้น จากที่ผู้ศึกษาได้มาวิเคราะห์กฎหมายทั้งสอง จึงเห็นว่า เจตนารมณ์ที่แตกต่างกันระหว่างกฎหมายวินัยและกฎหมายละเมิด ส่งผลถึงการวินิจฉัย ความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน อันเป็นกรณีข้อเท็จจริงเดียวกัน แต่เจ้าหน้าที่ได้รับ โทษแตกต่างกัน ส่งผลให้บางกรณีมีการกำหนดโทษทางวินัยไม่เหมาะสมและเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ โทษหนักเบา แตกต่างกันมากไม่สอดคล้องกัน อีกหลักหนึ่งเจ้าหน้าที่ต้องรับโทษทางวินัย ฐานความผิดเป็นวินัย อย่างร้ายแรง อีกหลักหนึ่ง ความรับผิดชอบทางละเมิด เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ โทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ถูกไล่ออกจากราชการหรือ ปลดออกจากราชการ สูญเสียอนาคตทางราชการ แต่เมื่อพิจารณาหลักความรับผิดชอบทางละเมิด เจ้าหน้าที่กับไม่ต้องรับผิดชอบอะไรเลย ไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหาย หน่วยงาน ต้นสังกัดต้องเป็นผู้รับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ การวางหลักความรับผิดชอบที่ไม่สอดคล้องกันอย่างยิ่ง

หลักความรับผิดชอบทางวินัย คำนึงแต่ระดับผลความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการ แต่ไม่ได้คำนึงถึงระดับความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ที่กระทำลงไป แต่ในทางตรงกันข้ามหลักความรับผิดชอบทางละเมิด ได้วางหลักความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่โดยคำนึงถึงระดับความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่เท่านั้น แต่ไม่ได้คำนึงถึงระดับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการ เช่น กรณีข้าราชการที่กล่าวข้างต้นนั้น เจ้าหน้าที่ผู้นี้ เมื่อพิจารณาตามหลักความรับผิดกฎหมายละเมิด เจ้าหน้าที่กระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา กฎหมายละเมิดให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ ไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานต้นสังกัดไม่มีสิทธิเรียกหรือไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ หน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดชอบกับความเสียหายที่เกิดขึ้นครั้งนี้ อย่างไรก็ตาม เมื่อมาพิจารณากฎหมายวินัย วางหลักความรับผิดโดยคำนึงถึงระดับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการ โดยไม่ได้คำนึงถึงระดับความประมาทเลินเล่อว่าเป็นเช่นใด หากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการแล้ว เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดทางวินัย ไม่ว่าจะกระทำโดยประมาทเลินเล่อเช่นใด ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง เจ้าหน้าที่ก็ต้องได้รับโทษทางวินัย เป็นไปตามระดับผลความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการ ดังนั้น จึงเป็นการวางหลักความรับผิดที่แตกต่างกันไม่สอดคล้องสวนทางกันมาก คำนึงกันคนละด้านในการวางหลักความรับผิด แต่เมื่อมาพิจารณาวินิจฉัย กฎหมายวินัย เจ้าหน้าที่ผู้นี้ กับมีความผิดทางวินัย ถึงขั้นฐานความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ออกจากระบบราชการไปเสียประวัติการทำงาน ส่งผลเสียต่ออนาคตมาก การดำรงชีวิตก็คงยากลำบากมาก หรือจะไปสมัครทำงานใหม่ เริ่มต้นการทำงานใหม่คงไม่ราบรื่นเท่าใด โดยกฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องถูกหน่วยงานต้นสังกัดไล่เบี้ยให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนเมื่อเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่และละเมิดต่อหน่วยงานหรือบุคคลภายนอก และผู้ศึกษาได้วิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างหลักความรับผิดละเมิดและหลักความรับผิดทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่อ เป็นรายกรณีไป ซึ่งสามารถสรุปเป็นตารางได้ดังต่อไปนี้

เจ้าหน้าที่กระทำ	เกิดความเสียหาย แก่ทางราชการ	ความรับผิดชอบ ของเจ้าหน้าที่	ความสอดคล้อง หลักความรับผิด
1) ประมาท เลินเล่อ อย่างร้ายแรง	เสียหายร้ายแรง (มูลค่าเสียหายมาก)	หลักความรับผิดละเมิด เจ้าหน้าที่ถูกไล่เบียดใช้ ค่าสินไหมทดแทน หลักความรับผิดวินัย เจ้าหน้าที่มีความผิดวินัย ร้ายแรง (ถูกไล่ออกหรือ ปลดออกจากราชการ)	สอดคล้องกัน เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทั้ง สองหลัก แต่รับโทษวินัย รุนแรงมากถึงขั้นไล่ออก แต่รับผิดทางละเมิด แค่ถูกไล่เบียดใช้ ค่าสินไหมทดแทน เท่านั้น ไม่ถูกไล่ออก ยังเป็นข้าราชการอยู่
2) ประมาท เลินเล่อ อย่างร้ายแรง	เสียหายไม่ร้ายแรง (มูลค่าเสียหายน้อย)	หลักความรับผิดละเมิด เจ้าหน้าที่ถูกไล่เบียดใช้ ค่าสินไหมทดแทน หลักความรับผิดวินัย เจ้าหน้าที่มีความผิดวินัย ไม่ร้ายแรง (ภาคทัณฑ์หรือ ตัดเงินเดือนหรือ ลดขั้นเงินเดือน)	สอดคล้องกัน เจ้าหน้าที่ต้องรับผิด ทั้งสองหลัก

เจ้าหน้าที่กระทำ	เกิดความเสียหาย แก่ทางราชการ	ความรับผิด ของเจ้าหน้าที่	ความสอดคล้อง หลักความรับผิด
3) ประมาทเลินเล่อ ธรรมดา	เสียหายร้ายแรง (มูลค่าเสียหายมาก)	หลักความรับผิดละเมิด เจ้าหน้าที่ไม่ต้องถูก ไล่เบี้ยให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน หลักความรับผิดวินัย เจ้าหน้าที่มีความผิดวินัย ร้ายแรง (ถูกไล่ออกหรือ ปลดออกจากราชการ)	ไม่สอดคล้องกันมาก หลักความรับผิดละเมิด เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด แต่ทางวินัย เจ้าหน้าที่ ถูกไล่ออกหรือปลดออก จากราชการได้รับโทษ ที่รุนแรง
4) ประมาทเลินเล่อ ธรรมดา	เสียหายไม่ร้ายแรง (มูลค่าเสียหายน้อย)	หลักความรับผิดละเมิด เจ้าหน้าที่ไม่ต้องถูก ไล่เบี้ยให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน หลักความรับผิดวินัย มีความผิดวินัย ไม่ร้ายแรง (โทษภาคทัณฑ์, ตัดเงินเดือน, ลดขั้นเงินเดือน)	สอดคล้องกันทั้ง สองหลัก เจ้าหน้าที่ได้รับผิดระดับ ใกล้เคียงกัน

จากตารางวิเคราะห์เปรียบเทียบข้างต้น ระหว่างหลักความรับผิดชอบทางละเมิด และหลักความรับผิดชอบทางวินัย กรณีเจ้าหน้าที่กระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ จึงขออธิบายรายละเอียดประกอบ ดังต่อไปนี้

1) จากตารางข้อ 1) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง (มูลค่าความเสียหายมาก) ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิด คือ เจ้าหน้าที่ถูกไล่เบี้ยให้จ่ายเงินชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 5 ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนความรับผิดชอบทางวินัย เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ ตามมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เมื่อวิเคราะห์ทั้งสองหลัก จึงพบว่า สอดคล้องกัน เนื่องจาก เมื่อพิจารณาตามหลักความรับผิดชอบทั้งสองหลัก เจ้าหน้าที่ที่ได้รับผิดทั้งสองหลักแตกต่างกัน ที่ความรับผิดชอบทางวินัยจะรุนแรงกว่า เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้รับโทษถึงขนาดไล่ออกจากราชการ ได้รับโทษทางวินัยที่รุนแรงมาก เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับราชการต่อไป ไม่ได้รับเงินเดือน แต่ความรับผิดชอบทางละเมิดตามหลักที่วางไว้ ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเพียงแต่ถูกไล่เบี้ยจากหน่วยงานต้นสังกัดให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนในภายหลังจากที่ หน่วยงานต้นสังกัดได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายไปก่อนหน้านั้นแล้ว

2) จากตารางข้อที่ 2) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรง (มูลค่าความเสียหายน้อย) ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิด คือ เจ้าหน้าที่ถูกไล่เบี้ยให้จ่ายเงินชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 5 ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนความรับผิดชอบทางวินัย เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ถูกลงโทษภาคทัณฑ์หรือตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน โดยให้พิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป เมื่อวิเคราะห์ทั้งสองหลัก จึงพบว่า สอดคล้องกัน เนื่องจากการวางหลักความรับผิดชอบทั้งสองหลักได้วางหลักให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบทั้งสองหลักและวางระดับความรับผิดลงโทษเจ้าหน้าที่ได้เหมาะสมพอควรกับการกระทำทั้งสองหลัก

3) จากตารางข้อ 3) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำโดยความประมาทเลินเล่อธรรมดาในการปฏิบัติหน้าที่ และเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง (มูลค่าความเสียหายมาก) ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามหลักความรับผิดทางละเมิด คือ เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ไม่ถูกไล่เบี้ยจากหน่วยงานต้นสังกัดให้จ่ายเงินชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่หน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหาย กฎหมายให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ไม่ต้องการเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ เนื่องจากเจ้าหน้าที่กระทำลงไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ยังไม่ถึงว่ามีความร้ายแรง กระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาเล็กน้อย ตามมาตรา 5 ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนความรับผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เนื่องจากราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง ถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ เมื่อวิเคราะห์ทั้งสองหลักในกรณีนี้ พบว่า การวางหลักความรับผิดไม่สอดคล้องกันมาก เจ้าหน้าที่รับผิดชอบแตกต่างกันมาก จึงเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่สนใจศึกษา จะเห็นว่าในกรณีข้อเท็จจริงเดียวกันเจ้าหน้าที่รับผิดชอบแตกต่างกัน ส่งผลให้บางกรณีมีการกำหนดโทษทางวินัยไม่เหมาะสมและเป็นธรรมอย่างยิ่ง สำหรับเจ้าหน้าที่ประเภทข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา แต่หลักความรับผิดทางละเมิด เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบอะไรเลย หน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ เนื่องจาก การวางหลักความรับผิดทางละเมิดนั้น เอาผิดแก่เจ้าหน้าที่ที่กระทำโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เท่านั้น แต่ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่กระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา กฎหมายให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แตกต่างจากกฎหมายวินัยได้วางหลักความรับผิดทางวินัยไว้ ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจาก ส่วนราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง ลงโทษไล่ออก หรือปลดออกจากราชการ โดยเป็นโทษที่รุนแรงมาก ในข้อเท็จจริงเดียวกัน เจ้าหน้าที่รับผิดชอบไม่เหมือนกัน แตกต่างกันมาก ด้านความรับผิดทางละเมิด เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบแต่ประการใดเลย แต่ในด้านความรับผิดทางวินัย เจ้าหน้าที่ผู้นี้กับได้รับโทษที่รุนแรงหนักมาก ถึงขนาดถูกไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ อีกหลักหนึ่งกฎหมายละเมิดไม่มีความผิด อีกหลักหนึ่งกฎหมายวินัย เจ้าหน้าที่มีความผิดวินัยถูกไล่ออกจากราชการ ในกรณีนี้ มีการวางหลักความรับผิดมีปัญหา แตกต่างกันมาก ไม่สัมพันธ์สอดคล้องกัน ผู้ศึกษา จึงเห็นว่า

ควรที่จะได้รับพัฒนาวางหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางวินัยใหม่แทนหลักเดิมให้เหมาะสม เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ประเภทข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ให้เป็นการบั่นทอนขวัญและกำลังใจเจ้าหน้าที่ที่กล้าคิดกล้าดำเนินการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์แก่ทางราชการ เป็นที่น่าเชื่อถือจากประชาชน

4) จากตารางข้อ 4) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำโดยความประมาทเลินเล่อธรรมดาในการปฏิบัติหน้าที่ และเกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรง (มูลค่าความเสียหายน้อย) ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบละเมิด คือ เจ้าหน้าที่ไม่ถูกไล่เบี้ยให้จ่ายเงินชดเชยค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานต้นสังกัดรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ ต้องรับผิดชอบจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหาย เนื่องจาก เจ้าหน้าที่มีระดับความประมาทเพียงประมาทเลินเล่อธรรมดาเท่านั้น ไม่มีความร้ายแรง ถึงขั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องถูกไล่เบี้ยจากหน่วยงานต้นสังกัดให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 5 ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนความรับผิดชอบทางวินัย เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เนื่องจาก ส่วนราชการได้รับความเสียหายไม่ร้ายแรง เจ้าหน้าที่จึงมีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เป็นไปตามการวางหลักความรับผิดชอบทางวินัย มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อวิเคราะห์หลักความรับผิดชอบทั้งสองหลัก จึงพบว่า สอดคล้องกัน เนื่องจาก การวางหลักความรับผิดชอบทั้งสองหลักได้วางหลักให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบทั้งสองหลัก และวางระดับความรับผิดลงโทษเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสมพอควรกับการกระทำทั้งสองหลัก

ส่วนระบบกฎหมายอังกฤษให้ความสำคัญคุ้มครองต่อเจ้าหน้าที่กระทำโดยความประมาทเลินเล่ออย่างเบา และอย่างธรรมดาในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ต้องรับผิด ยกเว้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เช่นเดียวกับระบบกฎหมายไทย ส่วนระบบกฎหมายเยอรมันก็เช่นเดียวกันกับประเทศไทย กล่าวคือ ข้าราชการละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติโดยความประมาทเลินเล่อธรรมดา รัฐจะไล่เบี้ยเอาจากข้าราชการผู้นั้นไม่ได้ ยกเว้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ส่วนระบบกฎหมายฝรั่งเศส แบ่งระดับความประมาทไว้ 2 ระดับ และให้ความสำคัญเจ้าหน้าที่เหมือนกันกับระบบกฎหมายไทย นั้น และจากที่ได้ศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับกฎหมายละเมิดในต่างประเทศ พบอีกว่า กฎหมายละเมิดนั้น มีเจตนารมณ์หรือแนวคิดทางกฎหมายได้วางหลักให้ความสำคัญคุ้มครองเหยี่ยวกับเจ้าหน้าที่กรณีที่ได้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การรื้อถอนอาคาร ตรวจโรงงาน หรือ

การอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้าง เป็นต้น แต่ไม่ใช่การทำหน้าที่ทั่วไป หรือการละเลยหน้าที่ หรือไม่รอบคอบธรรมดา เช่น การขั้บรถยนต์ ตามกรณีศึกษาข้างต้นที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น หรือกระทำทางปกครอง เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย การตั้งกรรมการสอบสวนและการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ เป็นต้น หรือกรณีเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น เจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจทำการจับกุมบุคคลหรือการที่พนักงานอัยการมีความเห็นสั่งฟ้องผู้ต้องหา เป็นต้น หรือเป็นเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะที่มีโทษทางอาญา เช่น เจ้าหน้าที่สรรพสามิต เจ้าหน้าที่ศุลกากรมีอำนาจจับกุม ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดตามกฎหมายเฉพาะนั้นด้วย เป็นต้น แต่กฎหมายไทยนั้นเขียนเกินเลยมาทำให้เกิดการสับสนในเรื่องหลักกฎหมายละเมิด เกิดประเด็นปัญหาข้อกฎหมายอีกเช่นกัน แต่ก็ยังคิดว่ากฎหมายวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่วางหลักความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่เอาไว้อย่างไม่เป็นธรรม เกิดประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่มีผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่อย่างมาก ควรที่จะต้องมีการพัฒนาหรือวางหลักกฎหมายวินัยใหม่ บางกรณีเจ้าหน้าที่ได้รับโทษทางวินัยอย่างรุนแรง ถึงแม้การกระทำของเจ้าหน้าที่เพียงแค่ประมาทเลินเล่อธรรมดาเท่านั้น ไม่สมควรจะถูกลงโทษฐานความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องรับโทษสูงถึงไล่ออกจากราชการ

#### 4. วิเคราะห์ปัญหาความรับผิดชอบตามกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

##### 4.1 เจตนารมณ์ของกฎหมายและหลักความรับผิด

ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ศึกษากฎหมายครู พบว่า กฎหมายครู ได้บังคับใช้ตามกฎหมายแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายวินัยที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้อย่างเคร่งครัดอยู่เสมอ ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ มาตรา 82 – 94 มีเจตนารมณ์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญกำลังใจ และสมรรถภาพของข้าราชการ และเพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น รวมทั้งเพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่น



ของประชาชนที่มีต่อราชการ ควบคุมความประพฤติเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาลโดยถือประโยชน์สูงสุดของผู้เรียน และไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ โดยกฎหมายวินัยฉบับนี้มีการแบ่งประเภทของวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ออกเป็น 2 ประเภท ประกอบด้วย 1) ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง 2) ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

### **ประเภทของวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา**

#### **ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่**

- 1) ไม่สนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- 2) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เสมอภาคและเที่ยงธรรมต้องมีความวิริยะอุตสาหะ ขยันหมั่นเพียร ดูแลเอาใจใส่รักษาประโยชน์ของทางราชการและต้องปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพ
- 3) อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม หาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น
- 4) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาลโดยถือประโยชน์สูงสุดของผู้เรียน และไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ
- 5) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ทางราชการหรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ จะเสนอความเห็นเป็นหนังสือภายใน 7 วัน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งก็ได้ และเมื่อเสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันเป็นหนังสือให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตาม
- 6) ไม่ตรงต่อเวลาไม่อุทิศเวลาของตนให้แก่ทางราชการและผู้เรียน ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่เหตุผลอันสมควร

- 7) ไม่ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียน ชุมชน สังคม ไม่สุภาพเรียบร้อย และไม่รักษาความสามัคคี ไม่ช่วยเหลือเกื้อกูลต่อผู้เรียนและข้าราชการด้วยกันหรือผู้ร่วมงาน ไม่ต้อนรับ หรือให้ความสะดวกให้ความเป็นธรรมต่อผู้เรียนและประชาชนผู้มาติดต่อราชการ
- 8) กลั่นแกล้ง กล่าวหา หรือร้องเรียนผู้อื่นโดยปราศจากความจริง
- 9) กระทำการ หรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน
- 10) เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท
- 11) ไม่วางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และในการปฏิบัติการอันเกี่ยวข้องกับประชาชน อาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตนแสดงการฝักใฝ่ส่งเสริมเกื้อกูล สนับสนุนบุคคล กลุ่มบุคคลหรือพรรคการเมืองใด
- 12) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว
- 13) ไม่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยไม่ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย หรือละเลย หรือมีพฤติกรรมปกป้อง ช่วยเหลือมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาถูกลงโทษทางวินัยหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่สุจริต

#### **ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่**

- 1) ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ
- 2) จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงาน การศึกษา มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล ประมาทเลินเล่อหรือขาดการเอาใจใส่ ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ อย่างร้ายแรง
- 3) ขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ อย่างร้ายแรง
- 4) ละทิ้งหน้าที่หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

- 5) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- 6) กลั่นแกล้ง ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงผู้เรียนหรือประชาชน ผู้มาติดต่อราชการอย่างร้ายแรง
- 7) กลั่นแกล้ง กล่าวหา หรือร้องเรียนผู้อื่น โดยปราศจากความจริง เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง
- 8) กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการ หาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสีย ความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติในตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยมุ่งหมายจะให้เป็น การซื้อขาย หรือให้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง หรือวิทยฐานะ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็น การกระทำอันมีลักษณะเป็นการให้หรือได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์อื่น เพื่อให้ตนเอง หรือผู้อื่นได้รับการบรรจุแต่งตั้งโดยมิชอบ
- 9) คัดลอกหรือลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่น โดยมิชอบหรือนำเอา ผลงานทางวิชาการของผู้อื่นหรือจ้างวานให้ผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการ เพื่อไปใช้ในการเสนอขอ ปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนวิทยฐานะหรือการให้ได้รับเงินเดือน ในระดับสูงขึ้น
- 10) ร่วมดำเนินการคัดลอก หรือลอกเลียนผลงานของผู้อื่น โดยมิชอบ หรือ รับผิดชอบผลงานทางวิชาการไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่เพื่อให้ผู้อื่นนำผลงานนั้นไปใช้ประโยชน์ เพื่อปรับปรุงกำหนดตำแหน่ง เลื่อนตำแหน่งเลื่อนวิทยฐานะหรือให้ได้รับเงินเดือนในระดับสูงขึ้น
- 11) เข้าไปเกี่ยวข้องกับกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการทุจริต โดยการซื้อสิทธิหรือขายเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือการเลือกตั้งอื่นที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้ง ส่งเสริมสนับสนุน หรือชักจูงให้ผู้อื่นกระทำการในลักษณะเดียวกัน
- 12) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิด ที่ได้กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว อย่างร้ายแรง

- 13) เสพยาเสพติด หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นเสพยาเสพติด
- 14) เล่นการพนันเป็นอาชญา
- 15) กระทำการล่วงละเมิดต่อผู้เรียนหรือนักศึกษาไม่ว่าจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของตนหรือไม่

จากที่ได้ศึกษาวิเคราะห์กฎหมายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่บังคับใช้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ในมาตรา 85 วรรคสอง มีการวางหลักความรับผิดทางวินัยที่เป็นประเด็นข้อกฎหมาย ที่วางหลักความรับผิดวินัยไว้ว่า “ข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อหรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง” โดยลงโทษฐานความผิดวินัยอย่างร้ายแรง บทลงโทษ คือ ถูกไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ โดยการวางหลักความรับผิดทางวินัยในมาตรานี้ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาเท่านั้น แต่เกิดความเสียหายแก่ทางราชการร้ายแรง เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ เนื่องจาก กฎหมายวินัยได้วางหลักความรับผิดวินัย เอาผิดแก่เจ้าหน้าที่โดยคำนึงถึงผลความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการเท่านั้น ไม่ได้คำนึงถึงองค์ประกอบภายในของเจ้าหน้าที่ว่า กระทำโดยความประมาทเลินเล่อระดับใด หากเกิดความเสียหายแก่ทางราชการแล้ว เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดวินัยทันที ไม่ว่าจะกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง วางหลักความรับผิดวินัยโดยคำนึงแต่ระดับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ราชการเท่านั้น กรณีเสียหายแก่ราชการร้ายแรง เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ในทางกลับกัน กรณีเสียหายแก่ราชการไม่ร้ายแรง เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง โดยภาระงานดังกล่าวที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนั้น เป็นงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่ใช่ประโยชน์ส่วนตัว แต่เจ้าหน้าที่กลับได้รับโทษอย่างรุนแรง ถึงถูกไล่ออกจากราชการ และพฤติกรรมหรือความประพฤติของเจ้าหน้าที่ได้กระทำลงไปไม่ได้ชั่วร้าย ไม่มีความร้ายแรง ถึงขนาดที่ต้องได้รับโทษถึงขนาดไล่ออกจากราชการ ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นการวางหลักความรับผิดทางวินัยของกฎหมายวินัยครูที่กำหนดโทษไว้สูงเกินไป ไม่เหมาะสมกับพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำลงไปและไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ข้าราชการครู

เป็นอย่างยิ่ง เป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจเจ้าหน้าที่ ไม่กล้าคิด กล้าปฏิบัติงาน เกรงว่าจะมีความผิดวินัย ปฏิบัติงานจึงไม่เต็มศักยภาพ ประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับราชการไม่สูงสุด ผลการดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลเท่าที่ควร แตกต่างจากกฎหมายละเมิดที่ได้มีการวางหลักความรับผิดชอบทางละเมิดได้อย่างเหมาะสม เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ เอาผิดทางละเมิดต่อเจ้าหน้าที่โดยคำนึงถึงระดับการกระทำโดยความประมาทเลินเล่อ หากประมาทเลินเล่อระดับปกติไม่มีความร้ายแรง คือประมาทเลินเล่อธรรมดา กฎหมายละเมิดให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ไม่ถูกไล่เบียดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างไรเลยในกรณีนี้ กรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่กระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า กฎหมายวินัยควรมีการวางหลักความรับผิดชอบทางวินัยใหม่ในกรณีนี้ ให้มีความเหมาะสม กำหนดโทษทางวินัยให้มีโทษที่เบาลงไม่รุนแรงเช่นเดิม ให้สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบทางละเมิดให้เหมาะสมและเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ เป็นไปตามจุดมุ่งหมาย หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายในการลงโทษทางวินัย เพื่อเป็นปรามเจ้าหน้าที่ให้เจ็ดหลาบไม่ให้กระทำซ้ำ และให้โอกาสเจ้าหน้าที่ได้กลับตัวกลับใจเป็นเจ้าหน้าที่ที่ดีได้ โดยอาจจะต้องคำนึงถึงพฤติกรรมหรือความประพฤติของเจ้าหน้าที่ด้วยว่ามีความชั่วร้ายหรือมีความร้ายแรงหรือไม่ หากพฤติกรรมพฤติการณ์ที่ไม่ชั่วร้ายมาก องค์กรประกอบภายในแค่ประมาทเลินเล่อธรรมดาเล็กน้อย หรือไม่ระมัดระวัง แต่ยังไม่เพียงพอ และจากการศึกษากฎหมายข้าราชการครู สามารถสรุปการวางหลักความรับผิดชอบวินัยในรูปแบบตาราง ดังต่อไปนี้

ประมาทเลินเล่อ	เสียหายแก่ราชการ	ผล (ความรับผิดชอบวินัย)
1) ร้ายแรง	ร้ายแรง	ร้ายแรง
2) ร้ายแรง	ไม่ร้ายแรง	ไม่ร้ายแรง
3) ไม่ร้ายแรง	ร้ายแรง	ร้ายแรง
4) ไม่ร้ายแรง	ไม่ร้ายแรง	ไม่ร้ายแรง

ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์กฎหมายวินัยข้าราชการครู สามารถสรุปได้ตามตารางข้างต้น และขออธิบายรายละเอียดประกอบการศึกษาได้ ดังต่อไปนี้

*กรณีศึกษาที่ 1* กรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเกิดผลเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบทางวินัย เป็นวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งในการวางหลักความรับผิดชอบดังกล่าว ถือว่าสอดคล้องเหมาะสมกับการวางหลักความรับผิดชอบละเมิดที่ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบมาแล้วข้างต้น จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรใช้หลักความรับผิดชอบวินัยเช่นเดิม

*ตัวอย่างเช่น* กรณีข้าราชการครูโรงเรียนแห่งหนึ่ง ขับรถยนต์ของทางราชการ ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ ระหว่างทางประสบอุบัติเหตุ อันเนื่องจากขับรถโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รถยนต์ตกถนนพลิกคว่ำรถยนต์เสียหายทั้งคัน เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง

#### *หลักความรับผิดชอบวินัย*

กรณีข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ

*กรณีศึกษาที่ 2* กรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเกิดผลเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรง เจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบทางวินัย เป็นวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งในการวางหลักความรับผิดชอบดังกล่าว ถือว่าสอดคล้องเหมาะสมกับการวางหลักความรับผิดชอบละเมิดที่ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบมาแล้วข้างต้นจากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรใช้หลักความรับผิดชอบวินัยเช่นเดิม

*ตัวอย่างเช่น* กรณีข้าราชการครูโรงเรียนแห่งหนึ่ง ขับรถยนต์ของทางราชการไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ ระหว่างทางประสบอุบัติเหตุ อันเนื่องจากขับรถโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รถยนต์เฉี่ยวชนเสาไฟฟ้าเล็กน้อย เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างไม่ร้ายแรง

### หลักความรับผิดชอบวินัย

กรณีข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ลงโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน โดยพิจารณาความรับผิดชอบตามที่จริงเป็นราย ๆ ไป

กรณีศึกษาที่ 3 กรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเกิดผลเสียหายแก่ทางราชการร้ายแรง เจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบทางวินัย เป็นวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งในการวางหลักความรับผิดชอบดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับการวางหลักความรับผิดชอบละเมิด ที่ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบมาแล้วข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า การวางหลักความรับผิดชอบมีปัญหา ข้อกฎหมาย ควรที่จะมีการพัฒนาวางหลักความรับผิดชอบใหม่ เพื่อเกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ จากที่ได้วิเคราะห์ตามหัวข้อข้างต้น จะพบว่าในกรณีนี้ การวางหลักความรับผิดชอบและละเมิดแตกต่างกันมาก ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ไม่สอดคล้องกัน ในกรณีข้อเท็จจริงกรณีเดียวกัน แต่เจ้าหน้าที่ได้รับโทษแตกต่างกันมา ในส่วนความรับผิดชอบทางวินัย เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดวินัยถึงขนาดถูกไล่ออกจากราชการ แต่ความรับผิดชอบทางละเมิด เจ้าหน้าที่ผู้นี้ ไม่ถูกไล่เบี้ยให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ต้องรับผิดชอบอะไรเลย แต่ได้รับโทษทางวินัย ถูกไล่ออกจากราชการอันเป็นโทษที่รุนแรงมากหนักมาก แต่ไม่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดเลย กฎหมายละเมิดให้ความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในระดับความประมาทเลินเล่อไม่ร้ายแรง ถึงแม้จะเกิดความเสียหายแก่ทางราชการร้ายแรงก็ตาม อันเป็นการดูถึงความประพฤติหรือพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่กระทำ แต่ไม่ได้คำนึงถึงระดับความเสียหายแก่ราชการว่ามากน้อยเพียงใด แม้จะมีมูลค่ามากก็ตาม แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่กระทำโดยความประมาทเลินเล่อธรรมดาเท่านั้น กฎหมายละเมิดไม่เอาผิดให้ต้องรับผิดชอบต่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ในครั้งนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า การวางหลักความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น เหมาะสมและเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า การวางหลักความรับผิดชอบทางวินัยในกรณีนี้ ควรวางหลักความรับผิดชอบทางวินัย ให้ได้รับโทษที่เบากว่านี้ ไม่นหนักหรือรุนแรง ถึงขนาดไล่ออกจากราชการ ซึ่งผู้ศึกษาจะเสนอแนะปรับปรุงข้อกฎหมายไว้ในบทที่ 5 ต่อไป

ตัวอย่างเช่น กรณีข้าราชการครูโรงเรียนแห่งหนึ่งขับรถยนต์ของทางราชการไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ ระหว่างทางประสบอุบัติเหตุ อันเนื่องจากขับรถโดยประมาทเลนเล่ออย่างไม่ร้ายแรง รถยนต์ตกถนนพลิกคว่ำรถยนต์เสียหายทั้งคัน เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง

#### หลักความรับผิดทางวินัย

กรณีข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลนเล่ออย่างไม่ร้ายแรง แต่เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เนื่องจากการวางหลักความรับผิดทางวินัย เอาผิดทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ที่มีระดับร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ย่อมขึ้นอยู่กับระดับความเสียหายแก่ทางราชการ แต่ไม่ได้คำนึงถึงระดับความประมาทเลนเล่อที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำลงไปในกรปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดวินัยทันที แม้จะกระทำโดยประมาทเลนเล่อธรรมดา ก็ตาม หากมีผลเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ก็ต้องรับผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถึงแม้พฤติกรรมดังกล่าวของเจ้าหน้าที่นั้น ไม่มีความร้ายแรงหรือชั่วร้าย แตกต่างจากการวางหลักความรับผิดทางละเมิด ที่เอาผิดเจ้าหน้าที่ โดยคำนึงถึงระดับความประมาทเลนเล่อของเจ้าหน้าที่ว่ามีระดับเช่นใด หากร้ายแรง ถึงขั้นประมาทเลนเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดถูกไล่อะเบียดจากหน่วยงานต้นสังกัดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ถ้ากระทำโดยประมาทเลนเล่อไม่ร้ายแรงเพียงแค่ว่าประมาทเลนเล่อธรรมดา กฎหมายละเมิดวางหลักความรับผิดไม่ต้องการเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ที่มีพฤติกรรมพฤติการณ์ระดับนี้ กฎหมายให้ความคุ้มครอง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกไล่อะเบียดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้จ่ายค่าสินไหมทดแทนเอง ผู้ศึกษาเห็นว่ากรวางหลักความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้ เหมาะสมและเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ แต่หลักความรับผิดทางวินัยของกฎหมายข้าราชการครู ต้องมีการพัฒนาวางหลักใหม่ เนื่องจาเจ้าหน้าที่ที่มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง รับโทษสูงสุดถึงขนาดถูกไล่ออกจากราชการ แต่เมื่อพิจารณาความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดอะไรเลย ไม่ถูกไล่อะเบียดให้จ่ายค่าสินไหมทดแทน กรวางหลักความรับผิดทั้งสองหลักไม่สอดคล้องสัมพันธ์กันเป็นอย่างยิ่ง แตกต่างกันส่งผลให้บางกรณีมีการกำหนดโทษทางวินัยไม่เหมาะสมและเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่เป็นอย่างยิ่ง อันส่งผลกระทบต่อในระบบราชการของกระทรวงศึกษาธิการอย่างมาก



*กรณีศึกษาที่ 4* กรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่ออย่างไม่ร้ายแรง และเกิดผลเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรง เจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบทางวินัยเป็นวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งในการวางหลักความรับผิดชอบดังกล่าว ถือว่าสอดคล้องเหมาะสมกับการวางหลักความรับผิดชอบทางละเมิดที่ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบมาแล้วข้างต้น จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ ผู้ศึกษา เห็นว่า ควรใช้หลักความรับผิดชอบทางวินัยเช่นเดิม

#### *ตัวอย่างเช่น*

กรณีข้าราชการครู โรงเรียนแห่งหนึ่ง ขับรถยนต์ของทางราชการ ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ ระหว่างทางประสบอุบัติเหตุ อันเนื่องจากขับรถโดยประมาทเลินเล่ออย่างไม่ร้ายแรง รถยนต์เสียหายจนเสาไฟฟ้าเล็กน้อย เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างไม่ร้ายแรง

#### *หลักความรับผิดชอบทางวินัย*

กรณีข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ลงโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน โดยพิจารณาความรับผิดชอบตามข้อเท็จจริงเป็นราย ๆ ไป

## **4.2 ปัญหาในการตีความเรื่องความเสียหายแก่ทางราชการ**

จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบพบว่า หลักความรับผิดชอบทางวินัย ได้วางหลักความรับผิดชอบการพิจารณาความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาท โดยคำนึงแต่เพียงผลความเสียหายแก่ทางราชการเท่านั้น หากมีความเสียหายร้ายแรง เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดวินัยร้ายแรง หากมีความเสียหายไม่ร้ายแรง เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งพบประเด็นปัญหาว่า ค่าความเสียหายแก่ทางราชการร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง หน่วยงานราชการจะมีความเสียหายในด้านใดบ้าง เฉพาะเงินงบประมาณ หรืออย่างอื่นด้วย และค่าความเสียหายที่ว่าร้ายแรง เมื่อคิดเป็นตัวเงินแล้วเป็นจำนวนเงินกี่บาทและทุกหน่วยงานของรัฐเท่ากันไหม เพราะในแต่ละหน่วยงานได้รับงบประมาณไม่เท่ากันใช้จ่ายไม่เท่ากัน จะตีความสรุปได้อย่างไร จากประเด็นปัญหาเหล่านี้ อาจเกิดปัญหาในการพิจารณาความรับผิดชอบทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาด้วย เพราะกฎหมายวางหลักความรับผิดชอบทางวินัยเพียงแก่พิจารณาจากค่าความเสียหายที่เกิดแก่ราชการว่าร้ายแรง แต่ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นเงินเท่าใด ให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยพิจารณากันเองว่ามี ความเสียหายแก่ทางราชการร้ายแรงหรือไม่อย่างไร ผิดจากหลักความรับผิดชอบทางละเมิดที่ไม่ต้อง

พิจารณาในเรื่องนี้ พิจารณาแต่เพียงองค์ประกอบภายในว่าเจ้าหน้าที่ประมาทเดินเลื้อยธรรมดา หรือประมาทเดินเลื้อยอย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ และทางศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักไว้แล้ว ดังนั้น ข้าพเจ้าจึงได้ไปศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พอสังเขปได้ดังนี้

จากการศึกษาค้นคว้า พบว่า สำนักงาน ก.พ. ได้วางหลักไว้และตอบข้อหารือให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติทราบ โดยสำนักงาน ก.พ. ได้วางหลักเรื่องความเสียหายที่ว่าร้ายแรง นั้นว่า “ความเสียหายแก่ทางราชการที่ว่าร้ายแรงนั้น ไม่จำเป็นต้องตราค่าเป็นทรัพย์สินเงินทองเสมอไป อาจจะเป็นการเสียหายแก่ชื่อเสียงของทางราชการ หรือเสียหายในด้านความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อทางราชการก็นับว่าเป็นความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง” (ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ นร 0709.1/174 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2545) เมื่อได้วางหลักความเสียหายแก่ทางราชการร้ายแรงเกิดได้หลายด้านตีความได้กว้าง ยิ่งทำให้ข้าราชการครู หรือบุคลากรทางการศึกษา ต้องมีความรับผิดชอบที่ค่อนข้างกว้างมาก จึงมีความเสี่ยงในการรับโทษทางวินัยของข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาค่อนข้างสูง เพราะการตีความในเรื่องความเสียหายแก่ทางราชการ อาจจะตีความเป็นทรัพย์สินเงินทองก็ได้ ชื่อเสียงของทางราชการก็ได้ หรือแม้แต่ความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อทางราชการ ก็ตีความเป็นค่าความเสียหายแก่ทางราชการได้เช่นกัน รวมทั้งการตีความว่ามูลค่าความเสียหายจำนวนเท่าใด จึงจะมีระดับความร้ายแรงเช่นใดจึงจะถือว่ามีความเสียหายมูลค่าเท่านี้หรือเท่านั้นว่าเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงอย่างไร ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น และขอยกตัวอย่างเพื่อประกอบคำอธิบายเพื่อให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้

*ตัวอย่างกรณีศึกษา เช่น* กรณีสถานศึกษาแห่งหนึ่งมีนักเรียนหลายพันคน ได้รับงบประมาณปีละ 100 ล้านบาท แต่ความเสียหายแก่ราชการครั้งนี้ที่ข้าราชการครูได้ทำละเมิดต่อหน่วยงานโดยการขับรถยนต์ชนต้นไม้รถยนต์ราชการได้รับความเสียหาย จำนวนเงิน 300,000 บาท เมื่อคิดเป็นเทียบความเสียหายต่องบประมาณที่สถานศึกษาได้รับ คิดเป็นร้อยละ 0.3 เมื่อดูค่าตัวเลขจึงมีค่าน้อยมาก ในกรณีนี้ถือว่าเกิดความเสียหายแก่ทางราชการร้ายแรงหรือไม่ หรือเมื่อเปรียบเทียบกับสถานศึกษาขนาดเล็กทั้งปีได้งบประมาณเพียง 400,000 บาท และข้าราชการครูละเมิดต่อหน่วยงานในการปฏิบัติหน้าที่โดยการขับรถยนต์ราชการชนต้นไม้ทำให้รถยนต์ราชการพัง คิดมูลค่าความเสียหาย จำนวนเงิน 300,000 บาท เช่นกัน ซึ่งในกรณีนี้ เมื่อได้พิจารณาแล้วมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่หน่วยงานสถานศึกษากับงบประมาณที่สถานศึกษาได้รับนั้นเกือบเท่ากันเกือบร้อยเปอร์เซ็นต์ ซึ่งในกรณีนี้ ถือว่าเป็นความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงหรือไม่ เป็นต้น

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

ในปัจจุบัน ประเทศไทยได้บริหารราชการ โดยรัฐมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐ รับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งแต่ละหน่วยงานนั้นก็จะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการกระทำทางปกครอง ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่จึงเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการสนับสนุนการบริหาร ราชการ ให้สำเร็จลุล่วงบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ และเกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลที่ดีได้ หน่วยงานรัฐ ต้องมีกลไกหรือเครื่องมือในการควบคุมความประพฤติของเจ้าหน้าที่รัฐให้อยู่ใน กรอบวินัย และรักษาวินัยอย่างดีไม่ให้ออกนอกกรอบกลายปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของ กฎหมายที่กำหนดไว้ให้เจ้าหน้าที่รัฐพึงกระทำได้ หากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ หน้าที่โดยมิชอบหรือออกนอกกรอบนอกทางแล้วก็ต้องถูกสอบสวนทางวินัย มีการลงโทษป้องปราม ข้าราชการที่กระทำผิดวินัย

ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่มีข้าราชการที่ค่อนข้างมาก คือ กระทรวงศึกษาธิการ โดยมี ข้าราชการครูเกือบห้าแสนคนทั่วประเทศและมีบุคลากรทางการศึกษาอีกบางส่วนจึงมีคดีเข้า ผู้ศาลค่อนข้างมาก เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่มากมีภารกิจงานมากและปฏิบัติภารกิจหลักที่สำคัญเกี่ยว กับการศึกษาอบรมสั่งสอนนักเรียน นักศึกษา ซึ่งเป็นเยาวชนของชาติในอนาคต เป็นความหวังใน การพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าต่อไป ดังนั้น เป้าหมายที่แท้จริงใน การส่งเสริมให้ครูมีวินัยนั้น ไม่ใช่อยู่ที่ครู แต่อยู่ที่ตัวนักเรียนนั่นเอง ถ้าครูมีวินัยความมีวินัยของครู จะส่งผลไปถึงนักเรียนด้วย เช่น ครูตั้งใจอบรมสั่งสอนนักเรียน นักศึกษาอย่างเต็มกำลัง ความสามารถ ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่นักเรียนและชักนำให้เรียนรู้สิ่งต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ หากเด็กที่ได้ครูมีระเบียบวินัย เด็กก็จะลอกเลียนแบบพฤติกรรมที่ดีของครู ซึ่งอาจจะทำให้เป็นเด็ก มีระเบียบวินัยเช่นเดียวกับครูด้วย ซึ่งย่อมหมายถึงความสำเร็จในการจัดการศึกษาของชาติ แต่หาก ไม่สามารถส่งเสริมให้ครูเป็นผู้มีวินัยได้แล้ว การจัดการศึกษาจะบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ย่อมเป็น สิ่งที่เป็นไปได้ยากและการวางหลักด้านความรับผิดชอบทางวินัยและมาตรการการลงโทษทางวินัย

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาก็เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดซ้ำ และไม่ให้เป็นอย่างที่ไม่ดีต่อนักเรียน จึงต้องมีวางหลักความรับผิดชอบที่ดีที่เป็นธรรมทั้งสองฝ่ายทั้งฝ่ายหน่วยงานของรัฐ และฝ่ายเจ้าหน้าที่ จึงได้ทำการศึกษาค้นคว้าบริบทและสภาพปัญหา ประเด็นปัญหาการวิจัยรวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและต่างประเทศ เพื่อแก้ไขปรับปรุงปัญหาทางข้อกฎหมายให้เหมาะสม แต่ก่อนอื่นที่จะมีการเสนอแนะแก้ไขวางหลักกฎหมาย ขอกล่าวสรุปบทบาทภารกิจงาน และหลักปฏิบัติของข้าราชการครูให้ทราบก่อนว่า ข้าราชการครูที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการสังกัดอยู่ทั่วประเทศไทยนั้น มีภารกิจงานมาก มีความรับผิดชอบสูง แต่กฎหมายวินัยกับวางหลักความรับผิดชอบเอาผิดทางวินัยกับข้าราชการกำหนดโทษอย่างรุนแรง ถึงขนาดไล่ออกจากราชการ เพียงแค่กรณีกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาในการปฏิบัติหน้าที่ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง เพราะเนื่องจากในบางกรณี เช่น กรณีขับรถชนข้าราชการพลิกว่าได้รับความเสียหายที่ได้อธิบายกล่าวไว้ข้างต้น อันความเสียหายดังกล่าวที่เกิดขึ้นกับรถยนต์ราชการ มันอยู่นอกเหนือจากการควบคุม ไม่ใช่ผลเสียหายโดยตรงที่แท้จริง การวินิจฉัยตามหลักกฎหมายวินัยมีปัญหาอย่างมาก ดังนั้น การวางหลักความรับผิดชอบทางวินัยกฎหมายวินัยข้าราชการครูมีปัญหา มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ผู้ศึกษาสนใจทำวิจัย แตกต่างจากกฎหมายละเมิด แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่วางหลักความรับผิดชอบทางละเมิดเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่เพียงระดับไม่ร้ายแรง กฎหมายยังคุ้มครองไม่เอาผิดกับเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบผลแห่งการกระทำละเมิดเจ้าหน้าที่ไม่ถูกไล่ออกจากหน่วยงานต้นสังกัดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และขอเสนอบทบาทภารกิจงานและหลักปฏิบัติของข้าราชการครู ดังต่อไปนี้

### **บทบาท ภารกิจงาน และหลักปฏิบัติของข้าราชการครู**

ผู้ที่อยู่ในวงวิชาชีพครูถือว่าเป็นบุคคลที่มีคุณค่าอย่างสูง มีเกียรติมีศักดิ์ศรีเป็นที่เคารพศรัทธาในสังคมแต่การที่จะดำรงวิชาชีพให้เป็นที่ยอมรับได้นั้น ครูต้องยึดถือปฏิบัติตามหลักจรรยาบรรณของวิชาชีพและแบบแผนพฤติกรรมตามจรรยาบรรณของวิชาชีพ โดยแบ่งได้ 5 ด้าน ได้แก่ หมวด 1 จรรยาบรรณต่อตนเอง หมวด 2 จรรยาบรรณต่อวิชาชีพ หมวด 3 จรรยาบรรณต่อผู้รับบริการ หมวด 4 จรรยาบรรณต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ หมวด 5 จรรยาบรรณต่อสังคม จึงจะ

เป็นครูที่ดีได้ แต่หัวข้อนี้ จะขอกล่าวเฉพาะจรรยาบรรณของวิชาชีพครูต่อผู้เรียน ซึ่งเป็นภารกิจหลัก และภารกิจที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง ดังนี้

#### จรรยาบรรณของวิชาชีพครูต่อผู้เรียน

1) ครูต้องตั้งใจถ่ายทอดวิชาการ ครูมีบทบาทพยายามทำให้ลูกศิษย์เรียนด้วยความสุข เรียนด้วยความเข้าใจ และเกิดความมานะพยายามที่จะรู้ในศาสตร์นั้น ครูจึงต้องตั้งใจอย่างเต็มที่ที่จะศึกษาวิชาการทั้งทางศาสตร์ที่จะสอน ศาสตร์ที่จะถ่ายทอดหรือวิธีการสอน ครูต้องพยายามที่จะหาวิธีการใหม่ ๆ มาทดลองสอน

2) ครูต้องรักและเข้าใจศิษย์ โดยครูต้องพยายามศึกษาธรรมชาติของวัยรุ่นว่ามีปัญหา ความไวต่อความรู้สึกและอารมณ์อย่างไร ครูจึงควรให้อภัย เข้าใจ และหาวิธีการให้ศิษย์ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์ ครูจึงต้องพยายามทำให้ลูกศิษย์รักและไวใจเพื่อที่จะได้กล้าปรึกษาในสิ่งต่างๆ แล้วครูก็จะสามารถช่วยให้ศิษย์ประสบความสำเร็จในการเรียนและการดำรงชีวิตได้อย่างดี

3) ส่งเสริมการเรียนรู้โดยให้ผู้เรียนค้นคว้าหาคำตอบด้วยตนเอง หรือการเรียนรู้จากการช่วยเหลือกันในกลุ่ม ครูจำเป็นต้องชี้ช่องทางให้ผู้เรียนหาวิธีการศึกษาหาความรู้ด้วยตนเองมากขึ้น

4) ยุติธรรม อาชีพครูเป็นอาชีพที่จะต้องฝึกฝนตนเองให้เป็นคนซื่อสัตย์ ยุติธรรมไม่มีอคติลำเอียงต่อลูกศิษย์ไม่เห็นว่าคุณที่มีปัญหาเป็นคนน่ารังเกียจ หรือพอใจแต่เฉพาะศิษย์ที่เรียนเก่ง ไม่สร้างปัญหาเท่านั้น ครูต้องมีความเป็นธรรมในการให้คะแนน และพร้อมที่จะอธิบายวิธีการให้คะแนนการตัดเกรดได้ รอบคอบในการกรอกคะแนน

5) ไม่แสวงหาประโยชน์จากผู้เรียน ไม่แสวงหาอามิสสินจ้าง ครูจึงจะต้องมีความระมัดระวังเป็นพิเศษในการกระทำใด ๆ อันจะก่อให้เกิดความเข้าใจได้ว่า ครูกำลังหาประโยชน์จากศิษย์อย่างไม่เป็นธรรม

6) ทำตนเป็นแบบอย่างที่ดี ครูมีอิทธิพลต่อศิษย์ทั้งด้านวาจา ความคิด บุคลิกภาพ และความประพฤติ ครูจึงจะต้องพัฒนาตนเองอยู่เสมอ เพื่อให้ลูกศิษย์ได้ซึมซับสิ่งที่ทำจากตัวครูไป เมื่อศิษย์เกิดศรัทธาในความสามารถของครู ศิษย์อาจจะเลียนแบบความประพฤติของครูไปอย่างไม่ได้เจตนา เช่น การตรงต่อเวลา การพูดจาชัดเจน การแสดงความคิดเห็นตรงไปตรงมา สุภาพ เรียบร้อย เป็นต้น

7) การยกย่องให้เกียรติผู้เรียน ทำให้ผู้เรียนเกิดความพึงพอใจ และเกรงใจผู้สอน ครูไม่ควรใช้อำนาจในทางที่ผิด เช่น พุดจาข่มขู่ ใช้คำพูดไม่สุภาพ เปลี่ยนชื่อผู้เรียน เหยะหยันหรือดูถูกผู้เรียน การเคารพผู้เรียน เมื่อผู้เรียนได้รับการปฏิบัติอย่างดี ย่อมก่อให้เกิดพลังในการศึกษา

8) อบรมบ่มนิสัย ครูควรแบ่งเวลาในการอบรมบ่มนิสัยผู้เรียน เช่น ก่อนการสอนแต่ละชั่วโมงอาจชี้แนะหรือให้ความคิดที่ดีแก่ผู้เรียนได้ ครูควรถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องสอนคนให้เป็นคนดี

9) ช่วยเหลือศิษย์ผู้เรียนมาอยู่ในสถานศึกษาพร้อมด้วยประสบการณ์และปัญหาที่แตกต่างกันออกไป ครูจึงมีหน้าที่ที่จะต้องสังเกตความผิดปกติหรือข้อบกพร่องของศิษย์และพร้อมที่จะให้การช่วยเหลือได้อย่างทันท่วงที ไม่ให้ศิษย์ต้องก้าวถลาลึกลงไปในพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์นอกจากจรรยาบรรณต่อศิษย์แล้ว

สรุปได้ว่า การดำรงวิชาชีพครูนั้น ต้องยึดถือปฏิบัติจรรยาบรรณวิชาชีพครูทั้งห้าด้าน ทั้งด้าน จรรยาบรรณต่อตนเอง จรรยาบรรณต่อวิชาชีพ จรรยาบรรณต่อผู้รับบริการ จรรยาบรรณต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพและจรรยาบรรณต่อสังคม ซึ่งยึดถือปฏิบัติหลายประการ หลากหลายงาน หลากหลายภารกิจหน้าที่ จึงมีความเสี่ยงสูงที่จะมีความผิดทางวินัยอย่างมาก อาจเกิดความพลั้งเผลอ ไม่รอบคอบ ปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาท และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการขึ้นและอย่างที่เราได้เห็นศึกษาค้นคว้า จากประเด็นปัญหาทางข้อกฎหมายของการวางหลักความรับผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่ไม่ได้ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาท เลินเล่อธรรมดา หากเกิดความเสียหายแก่ทางราชการก็จะมีผลวินัยทันที ไม่ว่าจะเกิดความเสียหายแก่ทางราชการร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง จึงไม่เป็นกรรมกับข้าราชการประเภทนี้ ซึ่งมีจำนวนข้าราชการเป็นจำนวนมากอยู่ทั่วประเทศไทย ปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจสำคัญในการอบรมสั่งสอนศิษย์ให้เป็นเยาวชนที่ดีของประเทศ แต่การวางหลักความรับผิดทางวินัยไม่เป็นมาตรฐาน ไม่เหมาะสม ไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการเหล่านี้ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเยาวชน พัฒนาประเทศชาติอย่างใหญ่หลวง จึงต้องมีการพัฒนาปรับปรุง กฎหมายใหม่วางหลักความรับผิดทางวินัยให้เหมาะสม สอดคล้องกับหลักความรับผิดทางละเมิดที่ได้ศึกษาเปรียบเทียบ พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะในหัวข้อต่อไป และจากที่ได้ศึกษาค้นคว้าคำวินิจฉัยของศาลที่ได้วางหลักความรับผิดทางละเมิดไว้ให้ความเป็นธรรมต่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยวินิจฉัยโดยยึด

หลักตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยวางหลักไว้ว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่ เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหาย อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” ประกอบกับมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน วางหลักไว้ว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ซึ่งมีคดีที่กฎหมายให้ความคุ้มครองต่อเจ้าหน้าที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่กระทำโดยความประมาทเลินเล่อธรรมดาในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ต้องถูกไล่เบี้ยให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้เสียหายฟ้องต่อหน่วยงานโดยตรง ห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ อยู่หลายคดี ซึ่งหลักความรับผิดทางวินัยต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้อง เหมาะสมให้ความเป็นธรรมดังเช่นหลักความรับผิดทางละเมิด ที่ศาลได้วางหลักคำวินิจฉัยไว้หลายคดีสำหรับครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่จะขอยกตัวอย่าง

เช่น คดีข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่การสอนวิชาพลศึกษาทำละเมิดนักเรียนจนเสียชีวิต (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5129/2546) คดีผู้อำนวยการปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมกำกับดูแลทรัพย์สินของทางราชการที่ยืมมาเกิดความเสียหาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15171/2556) และ คดีครูผู้สอนกระทำโดยประมาทเลินเล่อไม่รอบคอบเป็นเหตุนักเรียนได้รับบาดเจ็บ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4466/2551) คดีครูประจำชั้นประมาทเลินเล่อในการดูแลความปลอดภัยให้นักเรียนทำให้อุจฉวยเสียชีวิต (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7383/2558) คดีข้าราชการครูไม่ได้มาอยู่เวรยามคนร้ายมาลักทรัพย์ภายใน โรงเรียน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1996/2523) คดีที่บุคลากรทางการศึกษาละเมิดต่อผู้ขายในการจัดซื้อ โต๊ะเก้าอี้นักเรียน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9898-9899/2555) เป็นต้น

จากที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าประเด็นปัญหาการวิจัยเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทที่เหมาะสมและเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ว่าจะต้องแนวทางการวางหลักกฎหมายอย่างไรนั้น โดยงานวิจัยฉบับนี้เป็น การวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิจัยเอกสาร จากการศึกษา ค้นคว้า ตีบทกฎหมายจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศ ตำรา หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ รวมทั้งคำพิพากษาของศาลฎีกา และศาลปกครองไทย และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง และมีวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ จำนวน 5 ประการด้วยกัน ได้แก่ 1) เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางวินัย และความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ 2) เพื่อศึกษาถึงความรับผิดชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาท โดยศึกษาเปรียบเทียบความรับผิดชอบทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูกับความรับผิดชอบละเมิดตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ 3) เพื่อศึกษากฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ อังกฤษ เยอรมัน และฝรั่งเศส ที่เกี่ยวข้องเปรียบเทียบกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 : กรณีศึกษาเปรียบเทียบความรับผิดชอบทางวินัยกับความรับผิดชอบละเมิด 4) ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ 5) เพื่อเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

จากที่ได้ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างความรับผิดชอบทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูกับความรับผิดชอบละเมิดตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สรุปได้ว่า เจตนารมณ์การวางหลักความรับผิดชอบทางวินัยและหลักความรับผิดชอบทางละเมิด นั้น ที่บังคับใช้ตามกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามลำดับ ผู้ศึกษาเห็นว่าเจตนารมณ์ในการวางหลักความรับผิดชอบของทั้งสองหลัก แตกต่างกัน โดยหลักความรับผิดชอบทางวินัย วางหลักเอาผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยคำนึงแต่ความเสียหายแก่ราชการเท่านั้น แต่ไม่ได้คำนึงถึงระดับความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ประกอบด้วย กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่ทางราชการแล้ว เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดวินัยทันที ไม่ว่าเจ้าหน้าที่จะกระทำโดยความประมาทเลินเล่อร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงก็ตาม (ประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง) เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดทางวินัย ไม่มีความผิดวินัยร้ายแรงหรือไม่ ก็อาจมีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง อย่างใดอย่างหนึ่ง กฎหมายวินัยได้วางหลักความรับผิดชอบวินัยไว้ว่า



หากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการและเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ถ้าหากเกิดความเสียหายแก่ราชการ ไม่ร้ายแรง เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ย่อมขึ้นอยู่กับระดับผลความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการเท่านั้น ว่ามีระดับใดร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง หากเสียหายร้ายแรง เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่หากเสียหายไม่ร้ายแรง เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง โดยไม่ได้คำนึงถึงระดับความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำลงไปในการปฏิบัติหน้าที่ แตกต่างจากการวางหลักความรับผิดชอบที่มีเจตนารมณ์เอาผิดแก่เจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบทางละเมิด โดยคำนึงถึงระดับความประมาทเลินเล่อเท่านั้น แต่ไม่ได้คำนึงถึงระดับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการ วางหลักความรับผิดชอบเจตนารมณ์เอาผิดต่อเจ้าหน้าที่โดยคำนึงกันคนละด้านกลับกัน กฎหมายวินัยวางหลักความรับผิดชอบเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ โดยคำนึงระดับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการ แต่กฎหมายละเมิดวางหลักความรับผิดชอบเอาผิดเจ้าหน้าที่ คำนึงระดับความประมาทเลินเล่อว่ามีความร้ายแรงหรือไม่อย่างไร หากร้ายแรง กฎหมายละเมิด วางหลักเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ให้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยให้สิทธิหน่วยงานต้นสังกัด ไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้ละเมิดได้ในภายหลัง หลังจาก que หน่วยงานต้นสังกัดได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายไปก่อนล่วงหน้าแล้วนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า กฎหมายละเมิดได้มีการวางหลักความรับผิดชอบทางละเมิดมีเจตนารมณ์เอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ แตกต่างจากกฎหมายวินัยที่วางหลักความรับผิดชอบวินัยเอาผิดเจ้าหน้าที่ที่เป็นประเด็นปัญหา วางหลักที่ไม่เหมาะสมสอดคล้องกันทั้งสองหลัก กฎหมายวินัยวางหลักความรับผิดชอบวินัยมีปัญหากรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยความประมาทเลินเล่อธรรมดา แต่เกิดความเสียหายแก่ทางราชการร้ายแรง วางหลักเอาผิดทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถูกลงโทษอย่างรุนแรง ถึงขนาดถูกไล่ออกจากราชการ ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการพัฒนาวางหลักกฎหมายวินัยใหม่ ให้เอาผิดวินัยกำหนดโทษที่เบาลงเหมาะสมสอดคล้องกันทั้งสองหลักเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ จากที่ได้ศึกษาค้นคว้าวิเคราะห์เปรียบเทียบ สามารถสรุปการวางหลักความรับผิดชอบทั้งสองหลัก เป็นตารางย่อ ๆ ได้ดังต่อไปนี้

จากการวิจัย ผู้ศึกษา ได้วิเคราะห์สรุปกฎหมายวินัยข้าราชการครู มีการวางหลัก  
ความรับผิดชอบวินัย สรุปย่อเป็นตารางแบ่งออก จำนวน 4 กรณี ดังนี้

ประเภทเส้นเลือด	เสียหายแก่ราชการ	ผล (ความรับผิดชอบวินัย)
1) ร้ายแรง	ร้ายแรง	ร้ายแรง
2) ร้ายแรง	ไม่ร้ายแรง	ไม่ร้ายแรง
3) ไม่ร้ายแรง	ร้ายแรง	ร้ายแรง
4) ไม่ร้ายแรง	ไม่ร้ายแรง	ไม่ร้ายแรง

และจากการวิจัย ผู้ศึกษา ได้วิเคราะห์สรุปกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มีการวาง  
หลักความรับผิดทางละเมิด สรุปย่อเป็นตารางแบ่งออก จำนวน 4 กรณี ดังนี้

ประเภทเส้นเลือด	เสียหายแก่ราชการ	ผล (ความรับผิดเจ้าหน้าที่)
1) ร้ายแรง	ร้ายแรง	ร้ายแรง (ถูกไล่เบียด)
2) ร้ายแรง	ไม่ร้ายแรง	ร้ายแรง (ถูกไล่เบียด)
3) ไม่ร้ายแรง	ร้ายแรง	ไม่ร้ายแรง (ไม่ถูกไล่เบียด)
4) ไม่ร้ายแรง	ไม่ร้ายแรง	ไม่ร้ายแรง (ไม่ถูกไล่เบียด)

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบเจตนารมณ์กฎหมายในการวางหลักความรับผิดชอบทั้งสองหลัก ดังตารางข้างต้น ระหว่างหลักกฎหมายวินัยข้าราชการครูและหลักกฎหมายวินัยละเมิดสามารถสรุปเจตนารมณ์กฎหมายออกเป็นกลุ่มใหญ่ ได้จำนวน 3 กลุ่ม ดังนี้

เจตนารมณ์ของกฎหมาย	ลักษณะของความประมาท-เสียหาย	ผลของความรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายวินัยและความรับผิดทางละเมิด
กลุ่มที่ 1 เบาทั้งคู่	ไม่ร้ายแรง-ไม่ร้ายแรง	ไม่ร้ายแรง (เจตนารมณ์เหมือนกัน)
กลุ่มที่ 2 หนักทั้งคู่	ร้ายแรง-ร้ายแรง	ร้ายแรง (เจตนารมณ์เหมือนกัน)
กลุ่มที่ 3 เบาและหนัก	ไม่ร้ายแรง-ร้ายแรง	ร้ายแรง/ไม่ร้ายแรง (เจตนารมณ์ต่างกัน)

### กลุ่มที่ 1 ตามเจตนารมณ์กฎหมายเบาทั้งคู่ ผู้กระทำไม่ต้องรับผิดระดับร้ายแรง

กรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่กระทำโดยความประมาทเล็กน้อยไม่ร้ายแรง และเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ไม่ร้ายแรง กฎหมายทั้งสอง ทั้งกฎหมายวินัยและกฎหมายละเมิดมีเจตนารมณ์วางหลักความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำไม่ต้องรับผิดระดับร้ายแรงเหมือนกัน สอดคล้องกัน ก็คือ วางหลักให้เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดในระดับไม่ร้ายแรง ดังตัวอย่างประกอบ ดังนี้

#### ตัวอย่างกรณีศึกษา เช่น

กรณีข้าราชการครู โรงเรียนแห่งหนึ่ง ขับรถยนต์ของทางราชการไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ ระหว่างทางประสบอุบัติเหตุ อันเนื่องจากขับรถโดยประมาทเล็กน้อยธรรมดา รถยนต์เฉี่ยวชนเสาไฟฟ้า เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างไม่ร้ายแรง

#### หลักความรับผิดทางวินัย

กรณีข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเล็กน้อยธรรมดา และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างไม่ร้ายแรง กฎหมายวินัยมีเจตนารมณ์วางหลักความรับผิดวินัยเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ มีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ลงโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน โดยพิจารณาลงโทษตามข้อเท็จจริงเป็นราย ๆ ไป

**หลักความรับผิดชอบทางละเมิด**

กรณีข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่อธรรมดา และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ไม่ร้ายแรง มีความผิดละเมิดระดับไม่ร้ายแรง กฎหมายมีเจตนารมณ์วางหลักไม่ต้องการเอาผิดทางละเมิดต่อเจ้าหน้าที่ไม่ถูกไล่เบียดจากหน่วยงานต้นสังกัดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ภายหลังจากที่หน่วยงานต้นสังกัดได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายแล้ว หน่วยงานต้นสังกัดรับผิดชอบแทน ตามมาตรา 5 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2559

**กลุ่มที่ 2 ตามเจตนารมณ์กฎหมายหนักทั้งคู่ ผู้กระทำต้องรับผิดชอบระดับร้ายแรง**

กรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่กระทำโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเกิดความเสียหายแก่ทางราชการร้ายแรง กฎหมายทั้งสอง ทั้งกฎหมายวินัยและกฎหมายละเมิดมีเจตนารมณ์วางหลักความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำให้ต้องรับผิดชอบระดับร้ายแรงเหมือนกัน สอดคล้องกัน ก็คือ วางหลักให้เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดในระดับร้ายแรง ดังตัวอย่างประกอบ ดังนี้

**ตัวอย่างกรณีศึกษา เช่น**

กรณีข้าราชการครู โรงเรียนแห่งหนึ่ง ขับรถยนต์ของทางราชการไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ ระหว่างทางประสบอุบัติเหตุ อันเนื่องจากขับรถโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รถยนต์ตกถนนพลิกคว่ำรถยนต์เสียหายทั้งคัน เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง

**หลักความรับผิดชอบทางวินัย**

กรณีข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง กฎหมายวินัยมีเจตนารมณ์วางหลักความรับผิดชอบทางวินัยเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบวินัยระดับร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ

**หลักความรับผิดชอบทางละเมิด**

กรณีข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง กฎหมายละเมิดมีเจตนารมณ์วางหลักความรับผิดชอบทางละเมิดอยู่ในระดับร้ายแรง เจ้าหน้าที่ถูกไล่เบียดจากหน่วยงานต้นสังกัดให้ชดใช้ค่าสินไหม

ทดแทน ภายหลังจากที่หน่วยงานต้นสังกัดได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายแล้ว ตาม มาตรา 5 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2559

### กลุ่มที่ 3 ตามเจตนารมณ์กฎหมายเบา-หนัก ผู้กระทำต้องรับผิดชอบร้ายแรง

กรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่กระทำโดยความประมาทเลินเล่อไม่ร้ายแรง และเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง กฎหมายทั้งสอง ทั้งกฎหมายวินัยและกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีเจตนารมณ์วางหลักความรับผิดต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำที่ต้องรับผิดชอบระดับแตกต่างกัน ส่งผลให้บางกรณีมีการกำหนดโทษทางวินัยไม่เหมาะสมและเป็นธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ประเภทข้าราชการครู ไม่สอดคล้องกัน เป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายในการวางหลักความรับผิดเป็นอย่างยิ่ง กฎหมายวินัยข้าราชการครูมีเจตนารมณ์วางหลักเอาผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ในระดับร้ายแรง ลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่อย่างรุนแรงถึงขนาดไล่ออกจากราชการ แต่เจตนารมณ์ของกฎหมายละเมิดวางหลักความรับผิดเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ในระดับไม่ร้ายแรง ในกรณีนี้ ประกอบกับกฎหมายละเมิดให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่อีกเป็นพิเศษ ไม่ต้องการเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่เลย เจ้าหน้าที่ไม่ถูกไล่ออกจากหน่วยงานต้นสังกัดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนใน ภายหลังจากที่หน่วยงานได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายไปก่อนแล้วนั้น แตกต่างจาก กฎหมายวินัยอย่างมาก ที่กฎหมายมีเจตนารมณ์วางหลักเอาผิดทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ที่มีความผิด โทษรุนแรงถึงขนาดถูกไล่ออกจากราชการหรือปลดออกจากราชการ ก็ยังเป็นโทษที่รุนแรงอยู่ เช่นกัน สำหรับเจ้าหน้าที่ประเภทข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรที่จะมีการพัฒนาวางหลักกฎหมายวินัยข้าราชการครูใหม่ให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายละเมิด กำหนดโทษทางวินัยให้เบาลงกว่าเดิม ไม่รุนแรงถึงขนาดถูกไล่ออกจากราชการไม่เป็นการบั่นทอนขวัญและกำลังใจต่อเจ้าหน้าที่ จะได้กล้าคิด กล้าปฏิบัติงานได้อย่างเต็มศักยภาพ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ เกิดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน มีการวางหลักความรับผิดทางวินัยได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ ดังตัวอย่าง ประกอบ ดังนี้

### ตัวอย่างกรณีศึกษา เช่น

กรณีข้าราชการครูโรงเรียนแห่งหนึ่ง ขับรถยนต์ของทางราชการไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ ระหว่างทางประสบอุบัติเหตุ อันเนื่องจากขับรถโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา รถยนต์ตกถนนพลิกคว่ำรถยนต์เสียหายทั้งคัน เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง

#### หลักความรับผิดชอบวินัย

กรณีข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่อธรรมดา แต่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง รถยนต์ของทางราชการได้รับความเสียหายพังทั้งคัน กฎหมายวินัยนั้น มีเจตนารมณ์วางหลักความรับผิดชอบวินัยเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบระดับร้ายแรง เนื่องจาก กฎหมายวินัยวางหลักความรับผิดชอบวินัยเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ โดยคำนึงถึงระดับ ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ราชการ หากเสียหายมากเจ้าหน้าที่มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่หากเสียหายน้อย เจ้าหน้าที่มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง แต่ในข้อเท็จจริงกรณีนี้ ส่วนราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง เสียหายมาก เจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดชอบวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ

#### หลักความรับผิดชอบละเมิด

กรณีข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่อธรรมดา และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง ในกรณีนี้ กฎหมายละเมิดมีเจตนารมณ์วางหลักความรับผิดชอบละเมิดอยู่ในระดับไม่ร้ายแรง เพราะกฎหมายละเมิดได้วางหลักความรับผิดชอบละเมิดเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ในระดับใดนั้นร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง โดยคำนึงตามระดับความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำลงไปในการปฏิบัติหน้าที่ หากประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่มีความผิดทางละเมิดระดับร้ายแรง เจ้าหน้าที่ถูกไล่ออกจากหน่วยงานให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ถ้าหากประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือไม่ร้ายแรงเจ้าหน้าที่มีความผิดทางละเมิดระดับไม่ร้ายแรง แต่กฎหมายละเมิดวางหลักความรับผิดชอบไม่ต้องเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ในกรณีกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาเล็กน้อย หรือไม่ร้ายแรง กฎหมายให้ความคุ้มครอง เจ้าหน้าที่ไม่ต้องถูกไล่ออกจากหน่วยงานต้นสังกัดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ภายหลังจากที่หน่วยงานต้นสังกัดได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายแล้ว ตามมาตรา 5 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2559 ผู้ศึกษา จึงเห็นว่าเป็นการวางหลักความรับผิดชอบที่เหมาะสม และเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ก็เพื่อประโยชน์ส่วนรวมไม่ใช่ส่วนตัว และมืองค์ประกอบภายในของเจ้าหน้าที่ที่มีระดับพฤติกรรม หรือความประพฤติไม่ใช่เป็นความชั่ว

ร้ายหรือว่าร้ายแรง กระทำโดยความประมาทเลินเล่อธรรมดาเท่านั้น เจตนารมณ์กฎหมายจึงควรวางหลักความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ตามการกระทำให้สอดคล้องเหมาะสม และเป็นธรรมเนียมไม่วางหลักความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ที่รุนแรงเกินไปเหมือนกับกฎหมายวินัยข้าราชการครู ดังประเด็นการวิจัยดังกล่าว ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะปรับปรุงในการวางหลักความรับผิดชอบของกฎหมายวินัยข้าราชการครู ดังต่อไปนี้

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบและบทสรุปข้างต้น ด้านความรับผิดชอบทางวินัยกับหลักความรับผิดชอบทางละเมิดข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในการปฏิบัติหน้าที่ โดยประมาท พบว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายที่มีการวางหลักความรับผิดชอบทั้งสองหลัก แตกต่างกัน ส่งผลให้บางกรณีไม่มีความสอดคล้องกัน โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น ได้วางหลักความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่อย่างเหมาะสม และเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่อย่างมาก กรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยความประมาทเลินเล่อธรรมดา แต่ส่วนราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง กฎหมายละเมิดนั้น มีเจตนารมณ์วางหลักความรับผิดชอบไม่ต้องการเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ ไม่ถูกไล่เบียดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในภายหลังจากที่หน่วยงานต้นสังกัดได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายแล้ว กล่าวคือ ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ที่กระทำโดยประมาทเลินเล่อ กฎหมายละเมิดให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ไม่ต้องจ่ายค่าเสียหายใด ๆ เลย หน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้จ่ายค่าสินไหมทดแทนกับผู้เสียหายเอง เพราะการวางหลักความรับผิดชอบทางละเมิดเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ กำถึงระดับความประมาทเลินเล่อของการกระทำของเจ้าหน้าที่เท่านั้น แต่ไม่ได้คำนึงถึงระดับผลเสียหายแก่ทางราชการ ดังนั้น ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการกระทำโดยความประมาทเลินเล่อธรรมดา กฎหมายละเมิดวางหลักไม่เอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ผู้ละเมิด แม้จะเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ในระดับร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงก็ตาม ไม่มีผลให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ แต่กฎหมายวินัยในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่มีฐานความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มีโทษถึงขนาดไล่ออกจากราชการ แต่กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบอะไรเลย ไม่ถูกไล่เบียดจากหน่วยงานต้นสังกัดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานรับผิดชอบแทน แต่กฎหมายว่าด้วยวินัยมี เจตนารมณ์วางหลักความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่แตกต่างกัน ส่งผลให้บางกรณีมีการกำหนดโทษทางวินัยไม่เหมาะสม และเป็นธรรมอย่างยิ่งสำหรับเจ้าหน้าที่ประเภทข้าราชการครู เพราะ

เจตนาธรรมเนียมกฎหมายวินัยวางหลักเอาผิดวินัยต่อเจ้าหน้าที่โดยคำนึงแต่ระดับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการเท่านั้น แต่ไม่ได้คำนึงถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่ว่ากระทำโดยความประมาทเลินเล่อระดับใด หากเกิดความเสียหายแก่ทางราชการแล้ว เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดวินัยทันที ไม่ว่าจะกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม แตกต่างจากกฎหมายละเมิดที่เจตนาธรรมเนียมกฎหมายวางหลักคุ้มครองเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด หากเจ้าหน้าที่กระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาเล็กน้อยเท่านั้น ไม่ใช่ระดับร้ายแรงถึงขั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่ถือว่าเป็นพฤติกรรมอันชั่วร้ายของเจ้าหน้าที่ แม้ส่วนราชการจะได้รับความเสียหายในระดับร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงก็ตาม โดยไม่ได้คำนึงถึงระดับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการแต่ประการใด ดังนั้น เพื่อให้การวางหลักความรับผิดกฎหมายวินัยข้าราชการครุมีเจตนาธรรมเนียมเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่อย่างเหมาะสม และเป็นธรรม ไม่เอาผิดทางวินัยลงโทษในสถานหนักเกินไปถึงขั้นไล่ออกจากราชการ เพียงแต่กรณีเจ้าหน้าที่กระทำโดยความประมาทเลินเล่อธรรมดาในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเท่านั้น อันเป็นพฤติกรรมเหตุการณ์อันเป็นองค์ประกอบภายในของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ถึงกับถึงขั้นระดับชั่วร้าย ปราศจากความระมัดระวังเพียงเล็กน้อย ไม่สมควรที่จะได้รับโทษทางวินัยถึงขนาดไล่ออกจากราชการ ผู้ศึกษาเห็นว่า กฎหมายวินัยควรวางหลักความรับผิดลงโทษเจ้าหน้าที่ให้เบาลงกว่านี้ สมควรแก่เหตุสมควรแก่พฤติกรรมแห่งการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เปลี่ยนเจตนาธรรมเนียมการวางหลักเอาผิดทางวินัยใหม่แทนของเดิมที่เอาผิดเจ้าหน้าที่คำนึงแต่ระดับของความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการเท่านั้น ดังที่อธิบายรายละเอียดไว้ข้างต้นนั้นไว้ว่า บางกรณีเจ้าหน้าที่ขับรถยนต์ทางราชการประสบอุบัติเหตุรถยนต์พลิกคว่ำเสียหายทั้งคัน โดยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรถยนต์ดังกล่าวอยู่นอกเหนือการควบคุมที่บังคับได้ ผลความเสียหายจึงไม่สัมพันธ์โดยตรงกับการกระทำ และจะมาเอาผิดวินัยกับเจ้าหน้าที่นั้นก็ไม่ใช่การสมควรและเอาผิดลงโทษที่รุนแรงถึงขนาดไล่ออก ก็ย่อมไม่สมควรอย่างยิ่ง ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นหน้าที่ราชการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่ใช่ส่วนตัว แต่พอเกิดความเสียหายแก่ทางราชการที่ไม่ใช่เป็นการกระทำโดยตรงของเจ้าหน้าที่ กรณีรถยนต์พลิกคว่ำนอกเหนือจากการควบคุมและกฎหมายวินัยเจตนาธรรม์วางหลักเอาผิดวินัยกับเจ้าหน้าที่ข้าราชการครุถึงขั้นร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถูกไล่ออกจากราชการ จึงเป็นการวางหลักความรับผิดวินัยที่ไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง ควรที่มิมีการพัฒนางวางหลักความรับผิดทางวินัยใหม่ ให้เหมาะสมและเป็นธรรม มีเจตนาธรรม์



กฎหมายที่สอดคล้องกันทั้งสองหลัก คຸ້ມครองเจ้าหน้าทีไม่ต้องรับผิดชอบในลักษณะใกล้เคียงกัน จึงจะเห็นว่าเหมาะสม เกิดขวัญและกำลังใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการของวงการครูและบุคลากรทางการศึกษา กล่าวคือกล้าทำ ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ ครูปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างเต็มศักยภาพ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะในการวางหลักความรับผิดชอบทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เหมาะสม และเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) ขอเสนอฐานความผิดในเชิงหลักการความรับผิดชอบทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความหนักเบาสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบละเมิดที่ได้ศึกษาเปรียบเทียบ อันจะเกิดความธรรมต่อเจ้าหน้าที่ประเภทนี้ ดังนี้

ประมาทเลินเล่อ	ลักษณะของความเสียหาย	ผลของความรับผิดชอบเจ้าหน้าที่
1) ร้ายแรง	ร้ายแรง	ร้ายแรง
2) ร้ายแรง	ไม่ร้ายแรง	ไม่ร้ายแรง
3) ไม่ร้ายแรง	ร้ายแรง	ไม่ร้ายแรง
4) ไม่ร้ายแรง	ไม่ร้ายแรง	ไม่ร้ายแรง

จากตาราง ขอรธิบายประกอบข้อเสนอแนะเพื่อให้เห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นในการวางหลักความรับผิดชอบทางวินัยของกฎหมายวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังนี้

**กรณีแรก คือ ประมาทเลินเล่อร้ายแรง เสียหายแก่ราชการร้ายแรง ผลก็คือ ร้ายแรง**

กรณีเป็นการวางหลักความรับผิดชอบทางวินัยเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ (ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) ปฏิบัติหน้าที่ราชการและกระทำโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง ขอเสนอฐานความผิดในเชิงหลักการว่า **”ร้ายแรง”**

**ตัวอย่างเช่น**

กรณีข้าราชการครู โรงเรียนแห่งหนึ่ง ขับรถยนต์ของทางราชการไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ ระหว่างทางประสบอุบัติเหตุ อันเนื่องจากขับรถโดยประมาทเดินเลี้ยวอย่างร้ายแรง รถยนต์ตกถนนพลิกคว่ำรถยนต์เสียหายทั้งคัน เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง

**หลักความรับผิดทางวินัย**

กรณีข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเดินเลี้ยวอย่างร้ายแรง และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง กฎหมายวินัยควรมีเจตนารมณ์วางหลักความรับผิดทางวินัยเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดวินัยระดับร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ

**กรณีที่สอง คือ ประมาทเดินเลี้ยวร้ายแรง เสียหายแก่ราชการอย่างไม่ร้ายแรง ผลก็คือ ไม่ร้ายแรง** กรณีเป็นการวางหลักความรับผิดทางวินัยเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ (ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) ปฏิบัติหน้าที่ราชการและกระทำโดยความประมาทเดินเลี้ยวอย่างร้ายแรง และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรง ขอเสนอฐานความผิดในเชิงหลักการว่า ”ไม่ร้ายแรง”

**ตัวอย่างเช่น**

กรณีข้าราชการครู โรงเรียนแห่งหนึ่ง ขับรถยนต์ของทางราชการไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ ระหว่างทางประสบอุบัติเหตุ อันเนื่องจากขับรถโดยประมาทเดินเลี้ยวอย่างร้ายแรง รถยนต์เฉี่ยวชนเสาไฟฟ้าเล็กน้อย เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างไม่ร้ายแรง

**หลักความรับผิดทางวินัย**

กรณีข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเดินเลี้ยวอย่างร้ายแรง และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างไม่ร้ายแรง กฎหมายวินัยควรมีเจตนารมณ์วางหลักความรับผิดทางวินัยเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดวินัยระดับไม่ร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ลงโทษภาคทัณฑ์หรือตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน โดยให้พิจารณาลงโทษตามข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี

**กรณีที่สาม คือ ประมาทเดินเลี้ยวอย่างไม่ร้ายแรง เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ผลก็คือ ไม่ร้ายแรง** กรณีเป็นการวางหลักความรับผิดทางวินัยเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ (ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) ปฏิบัติหน้าที่ราชการและกระทำโดย

ความประมาทเลินเล่อธรรมดา (ไม่ร้ายแรง) และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง  
ขอเสนอฐานความผิดในเชิงหลักการว่า **“ไม่ร้ายแรง”**

*ตัวอย่างเช่น*

กรณีข้าราชการครู โรงเรียนแห่งหนึ่ง ขับรถยนต์ของทางราชการ ไปปฏิบัติหน้าที่  
ราชการ ระหว่างทางประสบอุบัติเหตุ อันเนื่องจากขับรถโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา(ไม่ร้ายแรง)  
รถยนต์ตกถนนพลิกคว่ำรถยนต์เสียหายทั้งคัน เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง

*หลักความรับผิดทางวินัย*

กรณีข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่อธรรมดา(ไม่ร้ายแรง)  
และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง กฎหมายวินัยควรมีเจตนารมณ์วางหลัก  
ความรับผิดทางวินัยเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดวินัยระดับไม่ร้ายแรง มีความผิดวินัยอย่าง  
ไม่ร้ายแรง ลงโทษภาคทัณฑ์หรือตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน โดยให้พิจารณาลงโทษ  
ตามข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป

**กรณีที่ดี คือ ประมาทเลินเล่ออย่างไม่ร้ายแรง เสียหายแก่ราชการอย่างไม่ร้ายแรง**

**ผลก็คือ ไม่ร้ายแรง** กรณีเป็นการวางหลักความรับผิดทางวินัยเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ในกรณีที่  
เจ้าหน้าที่ (ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) ปฏิบัติหน้าที่ราชการและกระทำโดย  
ความประมาทเลินเล่อธรรมดา (ไม่ร้ายแรง) และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่าง  
ไม่ร้ายแรง ขอเสนอฐานความผิดในเชิงหลักการว่า **“ไม่ร้ายแรง”**

*ตัวอย่างเช่น*

กรณีข้าราชการครู โรงเรียนแห่งหนึ่ง ขับรถยนต์ของทางราชการไปปฏิบัติหน้าที่  
ราชการ ระหว่างทางประสบอุบัติเหตุ อันเนื่องจาก ขับรถโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา  
(ไม่ร้ายแรง) รถยนต์ตกถนนพลิกคว่ำรถยนต์เสียหายทั้งคัน เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ  
อย่างไม่ร้ายแรง

*หลักความรับผิดทางวินัย*

กรณีข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่อธรรมดา (ไม่ร้ายแรง)  
และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างไม่ร้ายแรง กฎหมายวินัยควรมีเจตนารมณ์  
วางหลักความรับผิดทางวินัยเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดวินัยระดับไม่ร้ายแรง มีความผิดวินัย  
อย่างไม่ร้ายแรง ลงโทษภาคทัณฑ์หรือตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน โดยให้พิจารณาลงโทษ  
ตามข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป

บรรณานุกรม



### บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2539). *สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539* วันพุธที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 เวลา 9.00 -12.00 น.  
ณ ห้อง 401 อาคาร สพช. กรุงเทพมหานคร สำนักงาน ก.พ..
- กรมบัญชีกลาง. (2551). คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการกรมบัญชีกลาง.
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.local.moi.go.th/journal%209.pdf/> เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2561.
- กรุงเทพมหานคร สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.bangkok.go.th/bangkokeducation/page/sub/10119> เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2561.
- เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. (2542). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1*. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คนันท์ ชัยชนะ. (2557). *การร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี(ออนไลน์)* สืบค้นจาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1583> , 3 มีนาคม 2557.
- เจดน์ สถาวรศิลป์. (2549). *สถาบันข้าราชการกับระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย : ประสพการณ์ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส. วารสารวิชาการศาลปกครอง. 6 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2549).*
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2554). *คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิด*. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- ธวัชชัย วงศ์กำ. (2557). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร)*  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.

- ชนงศ์ศักดิ์ วิเศษรจนา. (2551). *ความรับผิดชอบเพื่อละเมิดตามมาตรา 420: ศักยภาพกรณีความรับผิดชอบเพื่อละเมิด โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง.* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นนทบุรี
- ณัฐพล ใจจริงและกฤษณ์ วงศ์วิเศษธร. (2561). *อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.* สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title> เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2561
- นิพนธ์ สะกิมี่. (2550). *วารสารกรมบัญชีกลาง เรื่องเปรียบเทียบความรับผิดทางแพ่งของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และความรับผิดทางปกครองของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย กรุงเทพมหานคร ประวิณ ฒ นคร. (2537). ปรัชญาเกี่ยวกับวินัย ใน สาขาศึกษาศาสตร์เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารบุคลากรในโรงเรียน. (หน่วยที่ 10,น.38). นนทบุรี. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.*
- พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547
- เพ็ง เพ็งนิตติ. (2545). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด.* กรุงเทพมหานคร : ศิริบรรจุกัณฑ์ สเตชั่นนารี
- เพ็ญศรี วงศ์เสรี. (2547). *การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมันในเอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้นในภูมิภาค.* กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง
- ไพจิตร ปุญญพันธ์. (2548). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดและหลักกฎหมายลักษณะละเมิด เรื่อง ข้อสันนิษฐานความผิดทางกฎหมาย.* กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ

- ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. (2540). *หลักกฎหมายละเมิด*. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- กุริชญา วัฒนรุ่ง. (2551). *หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง*. (Online)  
URL: <http://www.archanpoo.net,2551> (กันยายน,27)
- รุ่งธรรม พุ่มเล็ก. (2541). *ความรับผิดชอบแห่งของฝ่ายปกครองในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีละเมิด*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.
- ฤทัย หงส์ศิริ. (2543). *ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. วารสารการพาณิชย์, 19(2)
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2544). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2545). *ความรับผิดชอบละเมิดของฝ่ายปกครองตาม COMMON LAW ในระบบกฎหมายอังกฤษ*. วารสารนิติศาสตร์ เล่ม 3, 32(3), 32,555-560.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548). *คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง*  
กรุงเทพมหานคร : รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและอังกฤษ* (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพฯ ฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิชัย วงษ์ทอง. (2545). *หลักการและขั้นตอนเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีเขตอำนาจศาลปกครอง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.
- สะเทือน ชูสกุล. (2540). *สาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่* กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2552). “รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง วิเคราะห์คำพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศ”

- สุจิน ช่อสุวรรณ. (2532). *ความรับผิดชอบละเมิดของข้าราชการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ)  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- สุชาติพษ์ นาคาบดี. (2536). *การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน* วิทยานิพนธ์ปริญญา  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สุรพันธ์ อรัญนารถ. (2537). *การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนโดยไม่เป็นธรรมในขั้นตอน  
ก่อนการวินิจฉัยสั่งการ* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- สุขุม สุภนิตย์. (2543). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ละเมิด*. กรุงเทพมหานคร :  
นิติบรรณการ
- สมนึก ผดุงจันทน์. (2557). *คู่มือผู้บริหารสถานศึกษา (การดำเนินการทางวินัย) สำนักงาน  
คณะกรรมการการอาชีวศึกษา*. กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ (2553) *คู่มือการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและ  
บุคลากรทางการศึกษา* กรุงเทพมหานคร : สกสค. ลาดพร้าว
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. (2552). *คู่มือการดำเนินการ  
ทางวินัยสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา*. กรุงเทพมหานคร :  
ชุมนุมการเกษตรแห่งประเทศไทย.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู/บุคลากรทางการศึกษา. (2550). *คู่มือการดำเนินการทางวินัย  
สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา*. กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของ  
สกสค.
- สำนักงาน ก.ค. กระทรวงศึกษาธิการ (2544). *รายงานการศึกษาแนวทางการพัฒนาครูตาม  
แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว*. กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำ  
ของ สกสค.
- สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (2542) *หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดชอบละเมิด  
ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*.



สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2542). หลักกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดตาม

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรุงเทพมหานคร

อนุชา สุนสวัสดิกุล. (2551). แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของ

เจ้าหน้าที่ : ปัญหาในทางปฏิบัติ/หลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง.

กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า

อมร จันทรมบูรณ์ (2553) เราควรมีศาลปกครองหรือยัง วารสารกฎหมายเรื่องเราควรมี

ศาลปกครองหรือยัง กรุงเทพมหานคร

อุดม รัฐอมฤต และคณะ (2545) การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์เจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1

ในรายงานการวิจัยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



## ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นายสมคิด สวาสุ
วัน เดือน ปีเกิด	12 เมษายน 2516
สถานที่เกิด	อำเภอเมือง จังหวัดพิจิตร
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปีการศึกษา 2560
สถานที่ทำงาน	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัชฌมศึกษา เขต 32 อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์
ตำแหน่ง	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ

