

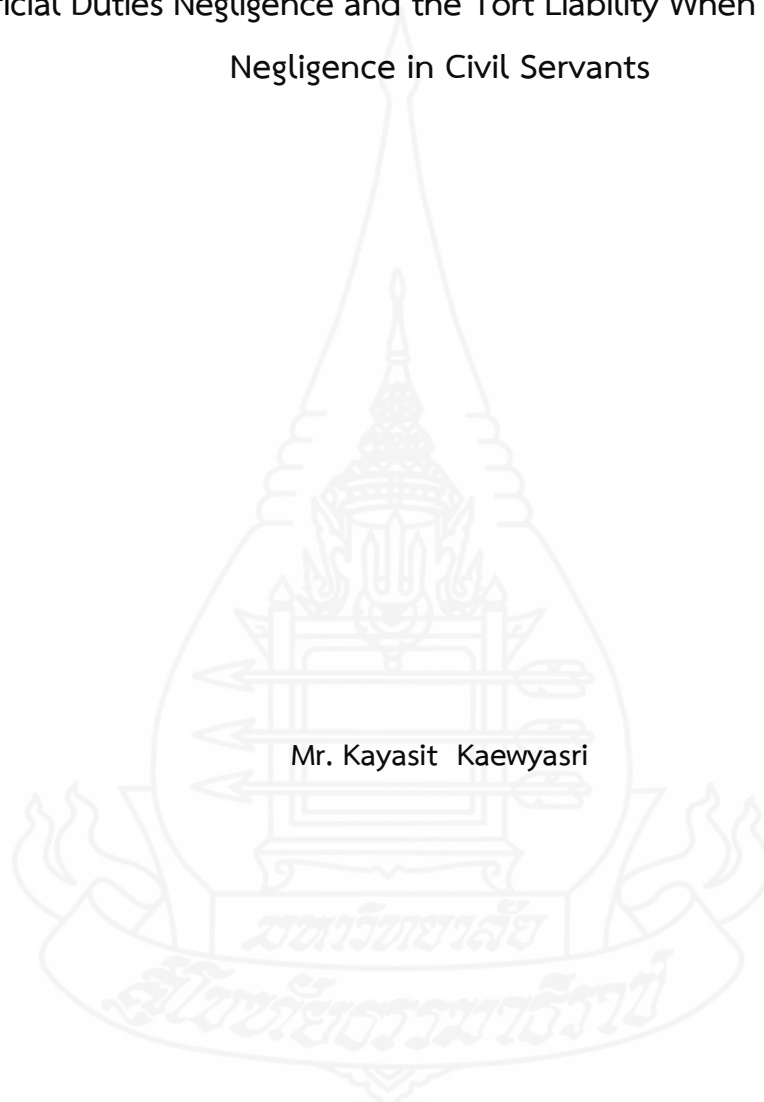
ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างความรับผิดชอบทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อ  
ในหน้าที่ราชการกับความรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่  
โดยประมาทเลินเล่อของข้าราชการพลเรือนสามัญ



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2558

The Problems of Relationship Between the Disciplinary Liability Based  
on Official Duties Negligence and the Tort Liability When Official Duties  
Negligence in Civil Servants



Mr. Kayasit Kaewyasri

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  
2015

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างความรับผิดชอบทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อ  
ในหน้าที่ราชการกับความรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่  
โดยประมาทเลินเล่อของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ชื่อและนามสกุล นายกายสิทธิ์ แก้วยาศรี

วิชาเอก กฎหมายมหาชน

สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา 1. รองศาสตราจารย์มาลี สุธะเชษฐ  
2. อาจารย์เอกศักดิ์ ตรีกรุณาสวัสดิ์

วิทยานิพนธ์นี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2558

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์




ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วราภรณ์ วนาพิทักษ์)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์มาลี สุธะเชษฐ)



กรรมการ

(อาจารย์เอกศักดิ์ ตรีกรุณาสวัสดิ์)



ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร. สุจินต์ วิศวรธีรานนท์)

**ชื่อวิทยานิพนธ์** ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างความรับผิดชอบทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการกับความรับผิดชอบละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อของข้าราชการพลเรือนสามัญ  
**ผู้วิจัย** นายกายสิทธิ์ แก้วยาศรี **รหัสนักศึกษา** 2524002413 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** (1) รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ (2) อาจารย์เอกศักดิ์ ตรีกรุณาสวัสดิ์ **ปีการศึกษา** 2558

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) ความรับผิดชอบละเมิดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 (2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบความรับผิดชอบทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 กับองค์ประกอบความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 (3) ความสัมพันธ์ความรับผิดชอบทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ในกรณีที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 (4) แนวทางในการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำละเมิดอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

งานวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาทางกฎหมายด้วยวิธีการเชิงคุณภาพ โดยสังเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือบทความ งานวิจัย คู่มือ ตำรา หนังสือตอบข้อหารือของสำนักงาน ก.พ. แนวทางการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัย และความรับผิดชอบละเมิดของของเจ้าหน้าที่ การวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยพบว่า องค์ประกอบของความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการกับความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อมีความสัมพันธ์กัน แต่ส่วนที่แตกต่างกันคือ ความเสียหายของราชการทางวินัยจะครอบคลุมกว้างกว่าความเสียหายทางละเมิดเพราะรวมถึงความเสียหายต่อระบบงานและความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อทางราชการด้วยและจำนวนความเสียหายทางวินัยอาจไม่ใช่จำนวนเดียวกันกับความเสียหายทางละเมิดในการกระทำครั้งเดียวกันส่วนระดับความร้ายแรงของความรับผิดชอบละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จะขึ้นอยู่กับระดับความประมาทเลินเล่อ แต่ระดับความร้ายแรงของความรับผิดชอบวินัยจะขึ้นอยู่กับระดับความเสียหายของทางราชการที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำผิดวินัยแต่อาจถือเป็นเหตุลดหย่อนโทษวินัยถ้าได้บรรเทาความเสียหายแก่ทางราชการก่อนการสอบสวนวินัยเสร็จสิ้นดังนั้น เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อไม่ผ่านการประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ย่อมถือว่ามีมูลความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการที่จะต้องดำเนินการและอาจต้องรับผิดชอบวินัยอีกทางหนึ่งโดยไม่ถือเป็นการลงโทษซ้ำในการกระทำผิดครั้งเดียวกัน สำหรับการแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนว่า จะต้องดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันมีสาเหตุจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อย่างไรนั้น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวในเรื่องดังกล่าวให้ส่วนราชการถือปฏิบัติเป็นแนวเดียวกัน

**คำสำคัญ** ประมาทเลินเล่อ ละเมิด ความรับผิดชอบทางวินัย

**Thesis title:** The Problems of Relationship Between the Disciplinary Liability Based on Official Duties Negligence and the Tort Liability When Official Duties Negligence in Civil Servants

**Researcher:** Mr. Kayasit Kaewyasri; **ID:** 2524002413; **Degree:** Master of Laws

**Thesis advisor:** (1) Malee Surachet, Associate Professor;  
(2) Ekasak Treekarunasawad; **Academic year:** 2015

### Abstract

This research aims to study (1) the tort liability depend on the civil service act B.E.2551 (2008) and the tort liability act B.E.2539(1996), ( 2) the relationship between the disciplinary liability based on official duties negligence according to the civil service act B.E.2551 (2008) and the tort liability of officers on duty negligence according to the tort liability act B.E.2539 (3) the relationship between the disciplinary liability when the official duties negligence in case of tort liability act B.E.2539 (1996), and (4)ascertain the guideline of the law enforcement and disciplinary action of civil servant who tort by equality and equity.

This research was legal research by qualitative methodology. The data synthesized from books, articles, research, manual, the discussion of OCSC, the guideline of disciplinary action, the decision of the considered civil liability board, judgments of the court and the other law that related.

The results reveal that the composition in disciplinary offense negligence of official duties and the composition in the tort of duty negligence were related. The differences were the disciplinary offense negligence cover wider than the tort of official duties. Because of the disciplinary offense negligence cover the damage of the government system and the citizen's trust. The amount of damage might be or might be not equal when the civil servant who negligence on the official duty in one time. The severity of tort depended on level of negligence but the severity of the disciplinary offense depended on the level of government damages and direct result by the civil servant who made liable. When the civil servant compensation to the government, before the disciplinary investigation was completed, it could reduce the level of punishment. When the civil servant made tort in official duties, either ordinary negligence or gross negligence, it must have been disciplinary offense and liable to discipline. The disciplinary punishment was not repeating the same offence again. The problem solving of disciplinary proceedings was not obvious when the civil servant who was tort by duties negligence. The civil service commission should have been propose the cabinet to established guideline for determined in case of negligence in official duties. The government agency must have been considered in the same way.

**Keywords:** Negligence, Tort, Disciplinary liability

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วราภรณ์ วนาพิทักษ์ ผู้อำนวยการหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ รองศาสตราจารย์ มาลี สุรเชษฐสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และ อาจารย์เอกศักดิ์ ตริกรุณาสวัสดิ์ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษา ชี้แนะ ตรวจสอบและแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนเสร็จสมบูรณ์ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างสูง

ผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณยุพินตันวิสุทธิ์ นิติกรชำนาญการพิเศษ (ด้านวินัย) รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มเสริมสร้างวินัยและระบบคุณธรรม คุณสุรชัย รัตนกรกุล นิติกรชำนาญการ (ด้านวินัย) คุณเสมอ กาฬภักดี นิติกรชำนาญการพิเศษ (ด้านวินัย) คุณกรรองกาญจน์ นานาศรีรัตน์ นิติกรชำนาญการ (ด้านวินัย) กลุ่มเสริมสร้างวินัยและระบบคุณธรรม สำนักบริหารกลางสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ได้ให้คำชี้แนะและข้อมูลกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการดำเนินการทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และขอขอบคุณ ดร.บุญมา สุนทรวีรัตน์ สาธารณสุขอำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย ที่ช่วยเหลือชี้แนะด้านระเบียบวิธีวิจัยจนทำให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

ท้ายสุดนี้ ผู้วิจัยหวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณค่าและประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้า และการปรับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่มากนักน้อย หากมีข้อบกพร่องหรือผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

กายสิทธิ์ แก้วยาศรี

กันยายน 2558

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
สมมุติฐานของการวิจัย.....	6
ประเด็นปัญหาการวิจัย.....	7
ขอบเขตการวิจัย.....	7
คำจำกัดความ.....	7
วิธีดำเนินการวิจัย.....	8
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
บทที่ 2 ทฤษฎี แนวคิดและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน และความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.....	9
ทฤษฎี แนวคิดและกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือน.....	9
ทฤษฎี แนวคิดของกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือน.....	9
กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือน.....	13
กฎหมายเกี่ยวกับวินัยข้าราชการของฝรั่งเศส.....	13
กฎหมายเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนของไทย.....	18
เหตุผลหย่อนโทษ.....	30
การห้ามลงโทษซ้ำในการกระทำความผิดครั้งเดียว.....	33
ทฤษฎี แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.....	36
ทฤษฎี แนวคิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.....	36
กฎหมายของฝรั่งเศส.....	36
กฎหมายของเยอรมัน.....	40
กฎหมายของไทย.....	42



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 ความรับผิดชอบทางวินัยและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดย	
ประมาทเลินเล่อ.....	49
ความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ.....	49
ความเป็นมาของความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ.....	49
องค์ประกอบความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ.....	55
ตัวอย่างกรณีการลงโทษทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ.....	78
ตัวอย่างการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ.....	68
ตัวอย่างการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ.....	78
ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ.....	84
องค์ประกอบความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่.....	84
ระบบกฎหมายของฝรั่งเศส.....	84
ระบบกฎหมายของเยอรมัน.....	90
ระบบกฎหมายของไทย.....	94
ตัวอย่างการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ.....	117
ตัวอย่างกรณีทุจริต หรือเงินขาดบัญชี.....	118
ตัวอย่างกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือระเบียบ.....	119
ตัวอย่างกรณีทรัพย์สินถูกโจรกรรม หรือสูญหาย.....	120
ตัวอย่างกรณีอุบัติเหตุ.....	121
ตัวอย่างกรณีภัยธรรมชาติ หรือเพลิงไหม้.....	122
ตัวอย่างกรณีเหตุอื่นๆ.....	122
ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในทางวินัย.....	123
บทที่ 4 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความรับผิดชอบทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อ	
ในหน้าที่ราชการ กับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่	
โดยประมาทเลินเล่อ.....	126
วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติ	
หน้าที่โดยการประมาทเลินเล่อตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของ	
เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กับความรับผิดชอบทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ	
ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551.....	126

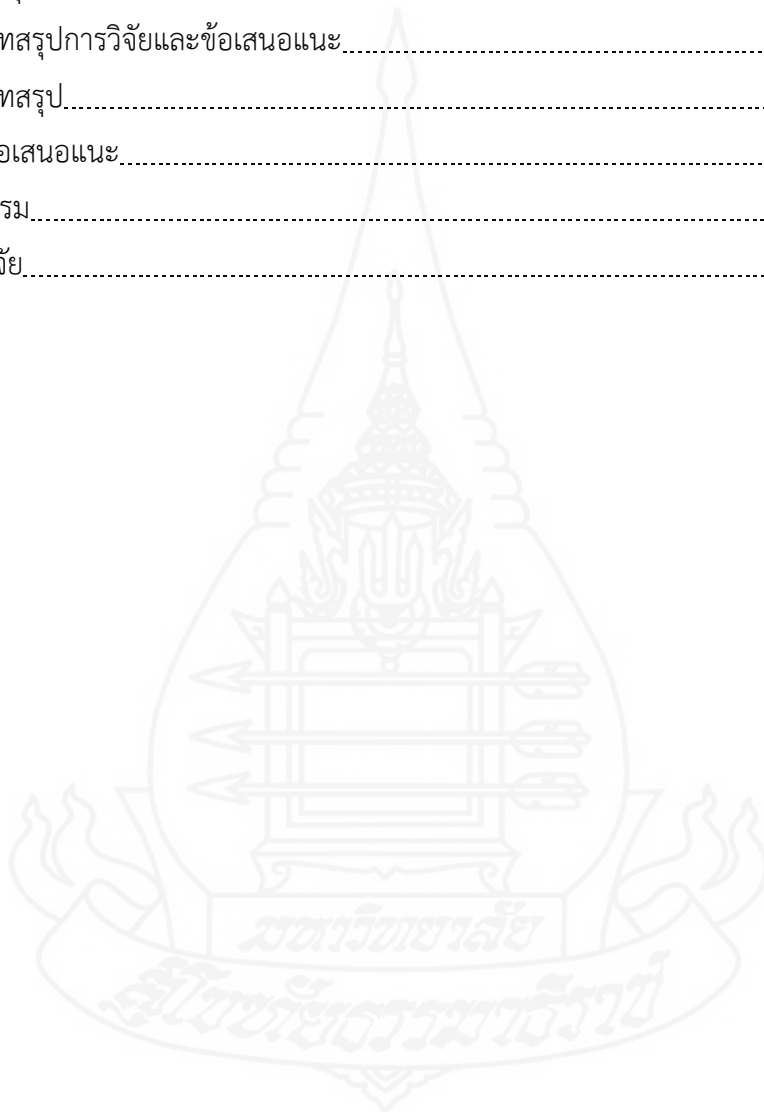


สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
วิเคราะห์ความสัมพันธ์ด้านเจตนาของกฎหมาย.....	126
วิเคราะห์เจตนาของกฎหมายว่าด้วยวินัย.....	127
วิเคราะห์เจตนาของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่.....	129
วิเคราะห์ความสัมพันธ์ด้านองค์ประกอบความผิด.....	132
เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการ.....	133
การกระทำประมาทเลินเล่อ.....	135
การปฏิบัติหน้าที่ราชการ.....	141
ความเสียหายทางราชการ.....	146
วิเคราะห์ความสัมพันธ์กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่โดยการประมาทเลินเล่อกับความผิดทางวินัย ฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ.....	156
วิเคราะห์การประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอันเป็นความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความผิดทางวินัย.....	157
วิเคราะห์ตามประเภทการกระทำอันเป็นความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ กับความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อ ในหน้าที่ราชการ.....	157
วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการกระทำประมาทเลินเล่อในการ ปฏิบัติหน้าที่จากการใช้อำนาจและการกระทำทางกายภาพกับความผิดวินัย.....	164
วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระดับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติ หน้าที่โดยประมาทเลินเล่อกับระดับความรับผิดและโทษทางวินัย.....	166
ระดับความรับผิดและโทษทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการกับระดับ ความรับผิดและโทษทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ.....	167
ระดับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ.....	171
วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระดับความผิดและโทษทางวินัยกับระดับ ความรับผิดทางละเมิด.....	173
วิเคราะห์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กับเหตุผลหย่อนโทษทางวินัย.....	176
เหตุผลหย่อนโทษตามกฎหมายว่าด้วยวินัย.....	176

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
เหตุลดหย่อนโทษทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ได้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนทางละเมิด.....	177
เหตุลดหย่อนโทษทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ไม่ต้องخذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนทางละเมิด.....	179
บทที่ 5 บทสรุปการวิจัยและข้อเสนอแนะ.....	181
บทสรุป.....	181
ข้อเสนอแนะ.....	188
บรรณานุกรม.....	190
ประวัติผู้วิจัย.....	198



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มนุษย์ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรี รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐ จึงได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพด้านต่างๆ ให้แก่ราษฎร เพื่อให้ราษฎรแต่ละคนใช้สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพแห่งตนทั้งในทางกายภาพและในทางจิตใจตามใจปรารถนา แต่บางกรณีรัฐก็บัญญัติจำกัดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพไว้ เพื่อให้การดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมเป็นระเบียบเรียบร้อยไม่ให้เกิดสิทธิเสรีภาพของตนกระทำการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นหรือต่อประโยชน์มหาชน<sup>1</sup> และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า “หลักนิติรัฐ” (Rechtsstaatsprinzip) เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรฝ่ายบริหารอย่างดีที่สุด หลักการสำคัญอย่างหนึ่งของหลักนิติรัฐคือกำหนดให้องค์กรฝ่ายบริหารจะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรหรือเอกชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และเฉพาะแต่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น แม้การกระทำนั้นๆ จะเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของผู้อื่นหรือเพื่อปกป้องรักษาประโยชน์ของมหาชนส่วนรวม ก็จะต้องเป็นไปตามหลักแห่งความเสมอภาค (Principle of Equality before the Law) ซึ่งบังคับให้องค์กรฝ่ายบริหารปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะของแต่ละบุคคล<sup>2</sup> และหลักนิติรัฐนี้เป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายเพื่อก่อความเป็นธรรมทั้งต่อเอกชนแต่ละคนอันเป็นสมาชิกของรัฐ (individual interest) และเป็นธรรมต่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งรัฐมีหน้าที่ดำเนินการคุ้มครองทั้งประโยชน์เอกชนและประโยชน์มหาชน ในกรณีที่ประโยชน์ทั้งสองขัดกันก็ต้องคุ้มครองให้เกิดดุลยภาพที่เป็นธรรม<sup>3</sup> กล่าวโดยเฉพาะองค์กรฝ่ายบริหารหลักการดังกล่าวนี้เรียกร้องให้องค์กรฝ่ายบริหารต้องกระทำการโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และในกรณีที่การกระทำทางปกครองมีผล

<sup>1</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ กรุงเทพฯ วิทยุชน หน้า 7.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12.

<sup>3</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรุงเทพฯ จีระวิชาการพิมพ์ หน้า 25-26.

ก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของราษฎรจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรฝ่ายบริหารกระทำการเช่นนั้นได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจแล้วการกระทำทางปกครองนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>4</sup>

ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นองค์กรหนึ่งขององค์กรฝ่ายบริหารที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำภารกิจของรัฐ โดยจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งหน้าที่ของตนให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมตามกรอบของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และระเบียบแบบแผนราชการตามหลักนิติรัฐภายใต้การควบคุมกำกับโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierarchy) ซึ่งวินัย (discipline) เป็นเครื่องมือหนึ่งในการควบคุมกำกับเพื่อเป็นหลักประกันว่า กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และระเบียบแบบแผนราชการจะได้รับการปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ของราชการและส่วนรวม ทั้งยังเป็นกรอบควบคุมความประพฤติของข้าราชการให้เป็นแบบอย่างที่ดี ทำให้ประชาชนเชื่อถือศรัทธาต่อตัวข้าราชการและส่งผลให้ประชาชนเชื่อถือศรัทธาต่อหน่วยงานและรัฐบาลด้วย<sup>5</sup> หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามก็จะถูกลงโทษ วินัยจึงเป็นข้อกำหนดที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของข้าราชการซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 31<sup>6</sup> บัญญัติยกเว้นให้กระทำได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค

การบริหารงานบุคคลด้านวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่ผ่านมายังมีปัญหามากมาย ทั้งขาดมาตรฐานในการบริหารจัดการที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ปัญหาการตีความบทบัญญัติของกฎหมาย มาตรฐานการลงโทษมีความแตกต่างกัน รวมทั้งมิได้ใช้บทบัญญัติเรื่องวินัยเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดี แต่กลับนำไปใช้ในการปกป้องผู้กระทำผิดเป็นผลก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบราชการโดยรวม และยังพบว่าบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับวินัยบางเรื่องมีความล้าสมัย ขาดความชัดเจนไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ได้แก่ (1) ปัญหาความไม่ชัดเจนของตัวบทบัญญัติ (2) ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติไม่มีผลในทางปฏิบัติ (3) ปัญหาเกี่ยวกับจรรยาบรรณของข้าราชการ (4) ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการกำหนดฐานความผิด (5) บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับเรื่องวินัยขาดความเป็นมืออาชีพ

<sup>4</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2552). หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม ในรวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net) เล่ม 9 หน้า 425- 454 กรุงเทพฯ พี.เพรส หน้า 434.

<sup>5</sup> สำนักงาน ก.พ. (2553). คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นนทบุรี สำนักเลขาธิการ สำนักงาน ก.พ. หน้า 4.

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 31 บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม.

และปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายว่าด้วยวินัยกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง<sup>7</sup> แม้ปัจจุบันการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญจะบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ซึ่งโดยมากเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของบทบัญญัติ ส่วนเนื้อหานั้นมีการกำหนดลักษณะของการกระทำผิดเพิ่มขึ้นบ้าง แต่หลักการต่างๆ ยังคงหลักการเดิมไว้<sup>8</sup> จึงทำให้ปัญหาต่างๆ ดังกล่าว รวมถึงปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายว่าด้วยวินัยกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ยังคงมีอยู่

เมื่อได้มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 และเริ่มใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 มีการปรับเปลี่ยนหลักการใหม่โดยมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนจากกรณีกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีได้เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ โดยเห็นว่า การดำเนินงานต่างๆ ในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การปล่อยให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นการไม่เหมาะสม ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยไม่ตั้งใจหรือเป็นความผิดพลาดเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ และยังนำหลักกฎหมายนี้รวมมาใช้ซึ่งมุ่งหมายแต่จะได้รับเงินให้ครบโดยไม่คำนึงความเป็นธรรมของแต่ละคน และยังเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจในการดำเนินงานเท่าที่ควรเป็นผลให้การทำงานล่าช้าขาดประสิทธิภาพ สำหรับการให้คุณให้โทษเจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่นั้นมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่งอันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใดๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว จึงให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะกรณีที่จงใจให้เกิดความเสียหายและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้นและแบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคนมิให้นำหลักกฎหมายนี้รวมมาใช้<sup>9</sup> ดังนั้น การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีได้เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงไม่ใช่บทบัญญัติที่ยกเว้นหรือเป็นหลักประกันว่าเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดดังกล่าวจะไม่

<sup>7</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ “การปฏิรูประบบวินัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ค้นคืน 11 สิงหาคม 2552 จาก <http://www.ocsc.go.th/ocsccms/uploads/content/CN0003666.pdf>.

<sup>8</sup> สำนักงาน ก.พ. (2551). สารสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 กรุงเทพฯ โกลบอลอินเตอร์คอมมิวนิเคชั่น หน้า 54.

<sup>9</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 หน้า 28.

ต้องรับผิดชอบวินัยหรือทางอื่นตามกฎหมาย กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ<sup>10</sup>ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นอกจากอาจต้องรับผิดชอบทางละเมิดแล้วอาจต้องรับผิดชอบทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เช่น ฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ เนื่องจากกำหนดองค์ประกอบความผิดไว้ลักษณะใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ถ้าการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการนั้นเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการไม่ร้ายแรงจะเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ตามมาตรา 83 (4) แต่หากเป็นการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง จะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 57 ก็จะอาศัยอำนาจตามมาตรา 96 หรือมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พิจารณาโทษทางวินัยไปตามกรอบอำนาจหน้าที่ของตน

จากการศึกษาค้นคว้าของนักกฎหมาย พบว่าการกระทำอย่างหนึ่งอาจเป็นไปได้ทั้งกรณีผิดวินัยและในขณะเดียวกันก็เป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย แต่มีได้กล่าวถึงว่าความรับผิดชอบทางละเมิดและทางวินัยนั้นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างไรและการพิจารณาลงโทษจะต้องใช้มาตรฐานเดียวกันหรือไม่ มีเพียงเสนอแนะว่า การกระทำอย่างหนึ่งอาจเป็นไปได้ทั้งกรณีผิดวินัยและเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และความรับผิดชอบกรณีดังกล่าวนี้แยกต่างหากจากกันและไม่มีผลเป็นการลบล้างอีกความรับผิดชอบหนึ่ง แม้เจ้าหน้าที่จะถูกลงโทษทางวินัยไปแล้ว หากการกระทำที่เป็นเหตุให้ถูกลงโทษทางวินัยนั้นเป็นเหตุให้ต้องรับผิดชอบทางละเมิด เจ้าหน้าที่ก็ต้องรับผิดชอบทางละเมิดอีกด้วย โดยไม่ถือเป็นการลงโทษซ้ำ และการลงโทษไม่จำเป็นต้องใช้มาตรฐานความรับผิดชอบเดียวกัน กล่าวคือ แม้เจ้าหน้าที่ที่กระทำผิดต้องรับโทษทางวินัย แต่หากการกระทำดังกล่าวไม่ถือเป็นการผิดในทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบทางละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือหากการดำเนินการทางวินัยเห็นว่าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงแต่ความรับผิดชอบทางละเมิดอาจเห็นว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ได้ และในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแต่เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา เจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่เจ้าหน้าที่ไม่หลุดพ้นความรับผิดชอบทางวินัย เช่น อาจต้อง

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4... “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะกรรมการหรือฐานอื่นใด...



รับผิดชอบวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา 83 (4) ฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ<sup>11</sup> หรืออาจต้องรับผิดชอบวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 85 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 83 (4) และมาตรา 85 (7) กำหนดข้อวินัยอันเป็นข้อห้ามฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการไว้ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ หากฝ่าฝืนเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการไม่ร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือหากการฝ่าฝืนเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งมีบทลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน (มาตรา 96) หรือลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง คือ ปลดออก หรือไล่ออก (มาตรา 97) แล้วแต่กรณี ข้อกำหนดวินัยดังกล่าวจึงมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่อย่างไรก็ดี การกระทำผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดองค์ประกอบความผิดไว้เพียงว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ หากฝ่าฝืนเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง แต่ถ้าประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการและเป็นเหตุให้ราชการเสียหายอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง” โดยมีได้กำหนดว่าต้องเป็นกรณีการกระทำประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงจะผิดวินัยและถูกลงโทษทางวินัย ทั้งนี้ การจะดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญหรือไม่นั้น มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจหน้าที่ต้องดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและปราศจากอคติ หากละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 นอกจากนี้ คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ จึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและหลักความเสมอภาคตามหลักนิติรัฐ

ที่ผ่านมาเมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว ยังไม่มีแนวทางชัดเจนว่า จะต้องถูกดำเนินการทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการด้วยหรือไม่ และกรณีใดจะต้องถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือกรณีใดจะต้องรับโทษวินัยอย่างร้ายแรง หรือกรณีใดไม่ต้องรับผิดชอบวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ทำให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจใน

<sup>11</sup> สมลักษณ์ จันทรงษ์. (2552). ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายเอกชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 220-224.



การบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน เป็นเหตุให้ผู้ได้บังคับบัญชาเดือดร้อนหรือเสียหายและไม่ได้รับความเสมอภาคอย่างเป็นธรรม ดังนั้น การศึกษาเพื่อให้ทราบถึงลักษณะความสัมพันธ์ของกรณีดังกล่าว ย่อมจะเป็นแนวทางในการพิจารณาคำเนิการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม อันจะเป็นประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายของผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

2.2 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบความรับผิดชอบทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กับองค์ประกอบ การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ความรับผิดชอบทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในกรณีที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.4 เพื่อศึกษาแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำละเมิดได้อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

## 3. สมมติฐานของการวิจัย

เมื่อมีกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดอันเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ว่าจะเกิดจากการประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะต้องดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นร่วมด้วยเสมอ โดยไม่ต้องคำนึงว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะได้รับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่ และระดับความร้ายแรงของการลงโทษทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการย่อมขึ้นอยู่กับระดับความ

เสียหายของทางราชการที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิด ไม่ว่าจะผู้นั้นจะได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือได้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนอันเกิดขึ้นจากการกระทำของตนนั้นแล้วหรือไม่

#### 4. ประเด็นปัญหาการวิจัย

4.1 องค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยการประมาทเลินเล่อตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีความสัมพันธ์กับองค์ประกอบความรับผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อย่างไร

4.2 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อจะต้องรับผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอย่างไร

#### 5. ขอบเขตการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาการดำเนินการทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่มีสาเหตุจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

#### 6. คำจำกัดความ

6.1 **วินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ** หมายความว่า ข้อกำหนดวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

6.2 **การประมาทเลินเล่อธรรมดา** หมายความว่า การประมาทเลินเล่อที่ไม่ถึงขั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

6.3 **การละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ** หมายความว่า การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยการประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

## 7. วิธีดำเนินการวิจัย

การทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้เป็นการดำเนินการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และใช้วิธีการวิจัยเชิงวิเคราะห์ทางนิติศาสตร์ (Legal Analysis) โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร หนังสือ บทความ งานวิจัย คู่มือ ตำรา หนังสือตอบข้อหารือของสำนักงาน ก.พ. แนวทางการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัย และความรับผิดทางละเมิดของผู้บังคับบัญชาหรือองค์กร ในฝ่ายปกครอง การวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

## 8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

8.1 ได้ทราบแนวคิดทฤษฎีวิวินัยของข้าราชการพลเรือนและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

8.2 ได้ทราบความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบความรับผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

8.3 ได้ผลวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความรับผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

8.4 ได้หลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัยและลงโทษวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่อตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อันเป็นการกระทำผิดครั้งเดียวกัน

8.5 ได้แนวทางการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางการดำเนินการทางวินัย เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญหรือข้าราชการอื่นตลอดจนผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการทางวินัยสามารถนำแนวทางดังกล่าวไปบังคับใช้กฎหมายด้านวินัยได้อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

## บทที่ 2

# ทฤษฎี แนวคิด และกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางวินัยของข้าราชการพลเรือน และความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เพื่อให้เข้าใจถึงการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเป็นเบื้องต้นจึงจำเป็นต้องศึกษา ทฤษฎี แนวคิดและกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือน เหตุลดหย่อนโทษ การห้ามลงโทษซ้ำในการกระทำความผิดครั้งเดียวกัน และกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ของกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายของประเทศไทย เป็นลำดับไป

### 1. ทฤษฎี แนวคิดและกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือน

#### 1.1 ทฤษฎี แนวคิดของกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือน

ทฤษฎีแนวคิดของกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือนที่ศึกษาพบมีกำหนดไว้ดังนี้

**1.1.1 วินัย (discipline)** ก่อให้เกิดพลังในการทำงาน มีแนวคิดในวิชาการแรงงานว่าในการทำงานของคนนั้น คนจะปลดปล่อยพลังงาน (energy) ในตัวคนออกมาเป็นพลังงานทวิภาวะ (duplex energy) คือ พลังกายภาพ (physical energy) และพลังจิตภาพ (mental energy) โดยพลังกายภาพ ซึ่งประกอบด้วย พลังร่างกายและพลังสมอง จะปลดปล่อยออกเป็น “แรงงาน” ส่วนพลังจิตภาพ จะปลดปล่อยออกมาเป็น “พฤติกรรม” ที่มี “วินัย” เป็นส่วนสำคัญซึ่งประกอบด้วย พลังใจ และ พลังธรรม การทำงานของคนที่มีพลังกายภาพและพลังจิตภาพผสมผสานกันดีจะทำให้ทำงานมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ทำให้งานประสบผลสัมฤทธิ์ตามที่มุ่งประสงค์ การทำงานของคนที่ย่อนพลังด้านใดด้านหนึ่ง แม้พลังอีกด้านหนึ่งจะดีสักเพียงใด การทำงานนั้นจะไม่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร ดังนั้น “วินัย” จึงเป็นพลังส่วนหนึ่งที่ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูง<sup>12</sup>

**1.1.2 วินัย** มีจุดมุ่งหมายเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการ ความเจริญของประเทศ ความมั่นคงของชาติ และความผาสุกของประชาชน<sup>13</sup> กล่าวคือ วินัยจะส่งผลให้การทำงานของคนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทำให้ภารกิจในความรับผิดชอบมีผลสัมฤทธิ์ตาม

<sup>12</sup> ประวีณ ญ นคร. (2551). *สรุปสาระสำคัญและคำอธิบายรายมาตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551* กรุงเทพฯ: วิทยุชน หน้า 110.

<sup>13</sup> สำนักงาน ก.พ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 5 หน้า 3.

เป้าหมาย การกำหนดข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามทางวินัยจึงต้องคำนึงว่า การไม่ปฏิบัติหรือการฝ่าฝืนข้อกำหนดทางวินัยนั้นจะกระทบต่อประสิทธิภาพประสิทธิผลของการทำงานหรือไม่ ถ้าไม่กระทบก็ไม่ควรนำมาเป็นบทวินัย เพราะเมื่อกำหนดเป็นบทวินัยไปแล้วผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนจะผิดวินัยและถูกลงโทษโดยไม่ควรจะเป็น อีกด้านหนึ่งในกรณีที่บทวินัยกำหนดไว้ไม่ชัดเจน หรือกำหนดไว้องค์ประกอบส่วนเหตุไว้ในลักษณะนามธรรม ซึ่งการพิจารณาว่ากระทำผิดวินัยหรือไม่จะต้องพิจารณาให้คุณค่าของข้อเท็จจริงนั้นก่อนว่าเข้าลักษณะของนามธรรมตามที่กำหนดไว้หรือไม่ เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติความผิดวินัยอย่างร้ายแรงว่า “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” การพิจารณาว่าการกระทำอย่างไรเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงก็จะต้องนำจุดมุ่งหมายของวินัยมาประกอบการพิจารณาว่า การกระทำเช่นนั้นจะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานหรือไม่ ถ้ากระทบไม่ว่าจะกระทบทางตรงหรือทางอ้อม ก็ถือว่าผิดวินัย ถ้าไม่กระทบก็ไม่ควรถือว่าผิดวินัย ผลกระทบทางอ้อม เช่น การกระทำที่ทำให้เสียชื่อเสียงของตน หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งทำให้ประชาชนไม่เลื่อมใสศรัทธาข้าราชการและไม่ให้ความร่วมมือกับทางราชการ เป็นผลกระทบให้ราชการเสียหาย<sup>14</sup>

**1.1.3 วินัย** เป็นเครื่องควบคุมพฤติกรรมของคนอย่างหนึ่ง ซึ่งใช้สำหรับคนแต่ละหมู่แต่ละเหล่าผู้ที่มีภารกิจในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง และ พ.อ.ปิ่น มุกพันต์ อดีตอธิบดีกรมการศาสนา เขียนไว้ในหนังสือ “มงคลชีวิต” ว่าวินัยเป็น “แบบของคน” วินัยของคนแต่ละหมู่แต่ละเหล่าอาจไม่เหมือนกัน อาจแตกต่างกันตามบทบาทภารกิจของแต่ละหมู่แต่ละเหล่า เช่น วินัยสงฆ์ก็อย่างหนึ่ง วินัยทหารก็อย่างหนึ่ง วินัยข้าราชการพลเรือนก็อย่างหนึ่ง วินัยครูก็อีกอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ วินัยจึงเป็นไปตามแบบของคนในหมู่เหล่านั้นๆ ซึ่งการพิจารณาความผิดทางวินัยต้องพิจารณาตามแบบของคนแต่ละหมู่แต่ละเหล่า<sup>15</sup> ดังนั้น การกระทำเดียวกันในหมู่เหล่าหนึ่งอาจถือเป็นความผิดวินัย แต่ในอีกหมู่เหล่าหนึ่งอาจไม่ถือเป็นความผิดวินัยก็ได้ และการกำหนดระดับโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดวินัย ต้องพิจารณากำหนดหนักเบาตามแบบแผนของแต่ละหมู่เหล่านั้น

**1.1.4 วินัยของแต่ละวงการวิชาชีพ** นั้นเป็นข้อปฏิบัติสำหรับคนซึ่งประกอบวิชาชีพนั้นๆ และถือเป็นจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นด้วย นอกจากจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของการประกอบวิชาชีพนั้นแล้ว ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นอีกด้วย การรับราชการก็เป็นการประกอบวิชาชีพอย่างหนึ่ง วินัยข้าราชการจึงเป็นทั้งวินัยและจรรยาวิชาชีพของข้าราชการ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ คือเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการ เพื่อความเจริญและมั่นคงของชาติ และเพื่อความผาสุกของประชาชน อีกทั้งยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการด้วย

<sup>14</sup> ประเวศ วัฒน คร อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 12 หน้า 110-111.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 109.



การกระทำที่เสื่อมเสียศักดิ์ศรีของตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงอยู่ในข่ายที่อาจผิดวินัยข้าราชการได้แม้ไม่กระทบถึงวัตถุประสงค์หลักของทางราชการก็ตาม เช่น การกระทำผิดอาญา หรือการกระทำใดที่เข้าลักษณะเป็นผู้ประพฤติชั่ว เป็นต้น<sup>16</sup> ดังนั้น การขอบเขตของวินัยจึงควรอยู่ภายในกรอบแห่งความมุ่งหมายดังกล่าวเท่านั้น การกระทำใดที่ไม่มีผลกระทบต่อเกียรติยศของราชการ ความเจริญ ความสงบเรียบร้อยของราชการ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการ การกระทำนั้นก็ไม่ควรอยู่ในข่ายของวินัยข้าราชการพลเรือน แต่ถ้าการกระทำนั้นมีผลกระทบต่อเกียรติยศของราชการ หรือบั่นทอนความเจริญ ความสงบเรียบร้อย ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการ ก็เข้าข่ายผิดวินัย ตัวอย่างเช่น การมีภรรยาในหน่วยงานธุรกิจเอกชนบางแห่งมิได้ถือเป็นเรื่องที่ต้องสนใจ เพราะไม่มีผลเกี่ยวกับงาน หรือความเจริญ ความสงบเรียบร้อยของธุรกิจนั้นแต่อย่างใด แต่ในหน่วยงานราชการอาจต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไปว่าการมีภรรยาในหน่วยงานนั้น ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงหรือเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือไม่ ถ้ากรณีอยู่ด้วยกันอย่างสงบเรียบร้อย ไม่เสียชื่อเสียงหรือเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ ไม่กระทบเกียรติยศของราชการ ความสงบเรียบร้อยและประสิทธิภาพของราชการ และมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ทางราชการต้องการให้ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีเป็นพิเศษ ก็ไม่น่าจะอยู่ในข่ายผิดวินัย แต่ถ้าถึงขั้นเสียชื่อเสียง เช่น ไปหึงหวงตบตีกันอื้อฉาวในที่ทำงานหรือร้องเรียนว่าไม่เลี้ยงดู ก็อาจเป็นการนำความเสื่อมเสียมาสู่วงราชการ ซึ่งเข้าข่ายผิดวินัยได้<sup>17</sup>

**1.1.5 วินัยกับระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ** นิยมจัดระบบการบริหารงานวินัยในลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม (judicial due process) โดยมีการตรากฎหมายหรือระเบียบไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแน่นอน การกำหนดการอันพึงปฏิบัติและห้ามมิให้ปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืน ละกำหนดวิธีการดำเนินการทางวินัยเพื่อลงโทษผู้กระทำผิด ทั้งนี้ โดยมีแนวคิดตั้งอยู่บนพื้นฐาน 4 ประการ คือ 1) ข้อปฏิบัติต้องชอบธรรม 2) ข้าราชการต้องรู้ชัดเจนว่าจะให้ตนเองปฏิบัติอย่างไร 3) ทางราชการมีสิทธิที่จะได้พลังงานจากคนที่มีวินัยดีและร่วมแรงร่วมใจ และ 4) ผู้บริหารมีอำนาจที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฝ่าฝืนข้อปฏิบัติ<sup>18</sup>

**1.1.6 วินัยข้าราชการพลเรือน** นอกจากเป็นเครื่องควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการพลเรือนให้ต้องประพฤติปฏิบัติตามหรือไม่ฝ่าฝืนข้อกำหนดวินัย ซึ่งข้อกำหนดวินัยกำหนดขึ้นเพื่อให้

<sup>16</sup> ประเวณี ณ นคร. (2543). วินัยและคุณธรรมของข้าราชการ ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ* หน่วยที่ 10 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช หน้า 680-681 อ้างใน สำนักพัฒนากระบวนการคิดปกครอง. (2551). *แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ* สำนักงานศาลปกครอง หน้า 5.

<sup>17</sup> สำนักงาน ก.พ. (2531). *การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518* กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ไทยพิมพ์ หน้า 2-3.

<sup>18</sup> ประเวณี ณ นคร อ้างแล้ว เชียงอรธที่ 16 หน้า 5.

งานราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้เกิดประโยชน์ ความเจริญก้าวหน้า และความสงบเรียบร้อยของทางราชการแล้ว ข้าราชการที่ประพฤติปฏิบัติตามก็จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการให้มีประสิทธิภาพได้รับความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ ทั้งช่วยให้ผู้บังคับบัญชาสามารถบริหารงานที่รับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ประชาชนเชื่อถือศรัทธาต่อระบบราชการส่งผลดีต่อการบริหารประเทศโดยรวม ดังนั้น วินัยข้าราชการพลเรือนจึงมีความสำคัญเป็นอันมากต่อรัฐบาลในการบริหารงานของประเทศ เพราะข้าราชการพลเรือนเป็นเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการบริหารราชการและติดต่อกับประชาชนโดยตรง ข้าราชการพลเรือนจึงต้องทำตัวให้ประชาชนเชื่อถือ ไว้วางใจ และเป็นตัวอย่างที่ดีของประชาชน เมื่อข้าราชการมีวินัยดี ประชาชนก็就会有ความเชื่อถือศรัทธาผู้นั้น และส่งผลให้ประชาชนศรัทธาในหน่วยงานและรัฐบาลโดยรวม หากข้าราชการไม่มีวินัยดีพอ จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือศรัทธาในตัวข้าราชการ และพลอยให้ขาดความเชื่อถือศรัทธาและไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในการบริหารประเทศไปด้วย

**1.1.7 วินัยข้าราชการพลเรือน**ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพ เพราะนอกจากจะมีความสำคัญต่อทางราชการเป็นส่วนรวมแล้ว ยังมีความสำคัญต่อตัวข้าราชการพลเรือนเองโดยตรง เพราะวินัยจะเป็นเครื่องนำคนไปในทางที่ดี และเป็นพื้นฐานเบื้องต้นในอันที่จะส่งเสริมสร้างสรรค์ให้ข้าราชการตั้งใจปฏิบัติราชการอย่างมีความรับผิดชอบทำให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ผลดีมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลให้เป็นความดีความชอบและความสามารถที่จะเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ราชการไปตามลำดับ หากข้าราชการผู้ใดไม่มีวินัยดีพอก็ย่อมไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี อีกทั้งจะไม่เป็นที่ยอมรับนับถือในวงราชการว่าเป็นคนดีและยากที่จะมีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ นอกจากนี้วินัยข้าราชการพลเรือนยังมีความสำคัญต่อผู้บังคับบัญชา เพราะผู้บังคับบัญชามีหน้าที่จะต้องสั่งการและมอบหมายงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ และต้องกำกับตรวจสอบรับผิดชอบงานนั้น รวมทั้งรับผิดชอบในการส่งเสริมและดูแลระมัดระวังให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามบทวินัย หากผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มีวินัยดีพองานก็จะไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องรับผิดชอบในผลของงานนั้นและรับผิดชอบในการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มีวินัยนั้นด้วย<sup>19</sup>

เมื่อได้ทราบถึงทฤษฎี แนวคิดว่าด้วยวินัยข้าราชการแล้ว จะได้ศึกษาถึงกฎหมายเกี่ยวกับวินัยข้าราชการของต่างประเทศ และกฎหมายเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยต่อไป

<sup>19</sup> สำนักงาน ก.พ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 17 หน้า 1-2.



## 1.2 กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือน

### 1.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับวินัยข้าราชการของฝรั่งเศส

กฎหมายเกี่ยวกับวินัยข้าราชการของฝรั่งเศส<sup>20</sup> กรณีข้าราชการของฝรั่งเศสที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือภาระหน้าที่ อาจต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว (les fautes personnelles détachable du service) ต่อบุคคลภายนอกโดยตรง หรือต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายที่หน่วยงานต้นสังกัดได้ชดใช้ให้กับผู้เสียหายไปในกรณีที่หน่วยงานต้องรับผิดชอบร่วมด้วย หรืออาจถูกดำเนินคดีอาญาเป็นความผิดทั่วไปหรือความผิดลหุโทษที่สืบเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ หรือภาระหน้าที่หรือกระทำนอกอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ยังอาจถูกดำเนินการทางวินัยควบคู่กันไปอีกด้วย

#### 1) การกระทำผิดวินัย (la faute disciplinaire)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางวินัยข้าราชการของฝรั่งเศส ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่แจ่มแจ้งหรือให้คำจำกัดความไว้ว่าการกระทำผิดลักษณะใดที่สมควรต้องรับโทษทางวินัย ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของบุคคลหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยเรื่องทางวินัยที่จะประเมินข้อเท็จจริงหรือการกระทำแต่ละเรื่องที่ข้าราชการผู้นั้นถูกกล่าวโทษ โดยพิจารณาว่ามีการกระทำส่วนต่างๆ ที่ประกอบเป็นความผิดหรือไม่ และความผิดนั้นสมควรต้องดำเนินการทางวินัยหรือไม่ โดยมีข้อพิจารณาที่ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะต้องนำมาพิจารณาประกอบการมีคำสั่งลงโทษ อาทิเช่น

(1) การกระทำผิดวินัยจะต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือโดยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ (la faute commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions) ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983

(2) การกระทำผิดวินัยเป็นการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี (l'obligation) เช่นพันธกรณี หรือภาระผูกพันที่จะไม่ดำรงตำแหน่งราชการหลายๆ ตำแหน่งหรือหลายๆ ที่ในเวลาเดียวกัน (l'interdiction du cumul d'activités publiques) ทั้งนี้ ตามมาตรา 1 และมาตรา 7 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ. 1936 หรือต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย (l'obligation de désintéressement) กับบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมจัดทำหรือได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะ ตามมาตรา 25 วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 หรือพันธกรณีที่จะต้องเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา (l'obéissance) ตามมาตรา 28 แห่งรัฐบัญญัติเดียวกัน นอกจากนี้ ยังมี พันธกรณีที่จะต้องรักษาความลับราชการ (le secret professionnel) รักษาจรรยาบรรณวิชาชีพราชการ (la discrétion professionnel) ต้องวางตัวเป็นกลาง (la neutralité) หรือต้องมีศีลธรรมอันดี กล่าวคือ การปฏิบัติตนอย่างผู้มีเกียรติ (la dignité)

#### (1) กรณีที่มีข้อพิพาทเป็นคดีขึ้นสู่ศาล

<sup>20</sup> ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธ์ การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส ค้นคืน 10 มกราคม 2557 จาก <http://www.admincourt.go.th>, หน้า 1-6.

กรณีที่เป็นคดีปกครอง ผู้พิพากษาศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องวินัย ผู้พิพากษาจะตรวจสอบว่าฝ่ายปกครองได้พิจารณาพฤติกรรมโดยรวมของข้าราชการที่ถูกกล่าวโทษก่อนที่จะใช้ดุลพินิจตัดสินใจลงโทษหรือไม่ และถ้ามีข้อเท็จจริงนอกเหนือจากนี้ เช่น การกระทำนอกอำนาจหน้าที่อันเป็นความผิดร้ายแรง หรือเป็นความผิดอาญา ฝ่ายปกครองก็ต้องนำมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจด้วย

กรณีเป็นคดีอาญา เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยเป็นคนละส่วนกับการดำเนินการทางอาญา การกระทำความผิดอาญาเพียงเล็กน้อยอาจไม่มีผลให้ต้องถูกดำเนินการทางวินัย และผู้พิพากษาศาลอาญาก็มีอำนาจพิจารณาความผิดทางอาญาโดยมิต้องคำนึงว่าผู้ถูกกล่าวหาจะมีความผิดทางวินัยอยู่หรือไม่

## (2) ผลของคำพิพากษาในคดีอาญา

ข้อเท็จจริงอันรับฟังเป็นที่ยุติแล้วในคดีอาญา ฝ่ายปกครองหรือศาลปกครองจะต้องยึดถือตามข้อเท็จจริงนั้น และต่อนำเฉพาะข้อเท็จจริงที่ได้มีการหยิบยกขึ้นมาว่ากล่าวกันแล้วในคดีอาญาเท่านั้นมาประกอบการพิจารณาทางวินัย ด้วยเหตุนี้ หากศาลอาญายอมรับฟังข้อเท็จจริงหรือปฏิเสธไม่รับฟังข้อเท็จจริงใด ฝ่ายปกครองหรือศาลปกครองก็อาจรับฟังข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่นได้

ในกรณีที่ศาลอาญามีคำพิพากษาในคดี ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ฝ่ายปกครองจะต้องยึดถือแนวทางแก้ปัญหาตามที่ปรากฏในคำสั่ง หรือคำบังคับของศาลอาญา ส่วนกรณีที่ศาลอาญามีคำพิพากษากายหลังจากที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งลงโทษทางวินัยไปแล้ว และมีผลตรงข้ามกัน ฝ่ายปกครองก็จำต้องแก้ไขคำสั่งเดิมของตนให้สอดคล้องกับคำพิพากษา เช่น ในกรณีที่ศาลอาญาพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิด หากมีคำสั่งลงโทษทางวินัยไปก่อนนี้แล้ว ฝ่ายปกครองจำต้องยกเลิกคำสั่งดังกล่าว

คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง และโดยทั่วไปก็อาจถูกเพิกถอนได้ หากผู้มีส่วนได้เสียได้ยื่นฟ้องภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด หากพ้นระยะเวลาไปแล้วก็อาจฟ้องโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้ และคำพิพากษาคดีอาญาไม่มีผลเป็นการเริ่มนับระยะเวลาใหม่

## 2) โทษทางวินัย (*la sanction disciplinaire*)

โดยหลัก “โทษ” ตามกฎหมายต่างๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อคงความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายได้รับการเคารพและปฏิบัติตามหรือไม่ฝ่าฝืนข้อห้ามที่กฎหมายกำหนดไว้ หากมีการฝ่าฝืนกฎหมายก็ย่อมมีบทลงโทษ โทษนั้นอาจมีหลายลักษณะหลายประเภท ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ เช่น โทษทางแพ่ง (*sanction civile*) โทษทางอาญา (*sanction pénale*) และโทษทางปกครอง (*sanction administrative*) ซึ่งโทษทุก

ประเภทมุ่งลงโทษบุคคลที่ไม่เคารพหรือฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ตนมีต่อผู้อื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ธรรมชาติหรือสถานะของโทษแต่ละประเภทจะแตกต่างกัน<sup>21</sup>

โทษทางอาญานั้น มุ่งหมายที่จะลงโทษบุคคลที่ไม่เคารพต่อกติกาของการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคมและให้บุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้ถูกลงโทษ โดยวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของการลงโทษนั้นมีหลายประการ คือ เพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทน หรือเพื่อเป็นการข่มขู่ หรือเพื่อคุ้มครองสังคมให้พ้นจากภัยอันตรายในระหว่างที่ผู้กระทำถูกตัดขาดไปจากสังคม หรือเพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไขตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งทฤษฎีเหล่านี้บางกรณีก็ขัดแย้งกัน เช่น การลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน ข่มขู่ จะต้องทำให้ผู้ต้องโทษได้ประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์ แต่ถ้าผู้ต้องโทษได้รับทุกขุทรมานก็อาจจะทำให้โอกาสที่ปรับตัวเป็นพลเมืองดีมีน้อยลงไป ดังนั้น การลงโทษจะต้องมีความมุ่งหมายหลายๆ ประการประกอบกัน จะพิจารณาแง่หนึ่งแง่ใดโดยไม่คำนึงจุดประสงค์อื่นๆ ด้วยไม่ได้<sup>22</sup> ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 ได้บัญญัติไว้ว่า โทษอาญามี 5 ประการ คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน ซึ่งอัตราโทษกำหนดไว้ตามความหนักเบาของการกระทำความผิด

โทษทางแพ่งไม่ได้เป็นการลงโทษอย่างเช่นโทษทางอาญาหรือทางวินัย แต่จะเป็นลักษณะความรับผิดชอบทางแพ่ง ที่มุ่งหมายจะกำหนดมาตรการเพื่อตอบสนองบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือไม่ชำระหนี้ที่ตนมีต่อบุคคลอื่น ขณะเดียวกันก็ให้มีการชดเชยให้บุคคลที่เสียหายจากการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือไม่ชำระหนี้ที่มีอยู่ ความรับผิดชอบทางแพ่งจึงมักจะถูกกำหนดในลักษณะของการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่อีกฝ่าย<sup>23</sup> ซึ่งอาจเป็นเงิน หรือทรัพย์สินอื่น หรือการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

ระบบกฎหมายฝรั่งเศส กำหนดให้มีโทษทางปกครอง ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับโทษทางอาญา เพราะโทษทางปกครองและโทษทางอาญาถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้มีการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย และการลงโทษจะมีขึ้นเมื่อมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย และโทษทั้งสองประเภทมุ่งไปที่การตัดสิทธิบางอย่างของผู้กระทำผิด แต่ที่ต่างกันคือ กรณีเมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมาย ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งลงโทษผู้ฝ่าฝืนได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีไปสู่ศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งการ โดยคำสั่งลงโทษทางปกครองนั้นอาจมีเนื้อหาคล้ายกับคำสั่งทางปกครอง

<sup>21</sup> บุบผา อัครพิมาน การลงโทษข้าราชการกับการปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่ออกมาภายหลัง และมีบทลงโทษเบากว่า กรณีศึกษาของระบบฝรั่งเศส ค้นคืน 10 มกราคม 2557 จาก [http://www.admincourt.go.th/00\\_web/09\\_academic/document/03\\_technical\\_papers/francetod.pdf](http://www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/03_technical_papers/francetod.pdf), หน้า 1.

<sup>22</sup> LaFave *Criminal Law* pp.21-25 และอุททิศ แสนโกติก. (2549). *กฎหมายอาญาภาค 1* หน้า 18-47. อ่างใน เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 กรุงเทพฯ จีระจักรพิมพ์ หน้า 812-814.

<sup>23</sup> บุบผา อัครพิมาน อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 21 หน้า 1.

บางประเภท เช่น คำสั่งปฏิเสธ คำสั่งเพิกถอนสิทธิบางประการ หรือคำสั่งห้ามกระทำการบางอย่าง เป็นต้น แต่มีส่วนแตกต่างกันตรงที่โทษทางปกครองมุ่งที่บทลงโทษ<sup>24</sup> ส่วนโทษทางอาญามุ่งแก้แค้นผู้กระทำความผิด และข่มขู่ ไม่ให้ทำความผิด หรือมุ่งคุ้มครองสังคมให้พ้นภัยอันตรายด้วยการลงโทษทางปกครองของศาลฝรั่งเศส จึงนำหลักการต่างๆ ของการลงโทษทางอาญามาใช้ด้วย เช่น หลักที่ว่า การกระทำใดจะเป็นความผิดและมีโทษต้องมีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น หลักความไม่มีผลย้อนหลังของกฎหมายที่กำหนดโทษ หลักการที่ต้องเคารพต่อสิทธิในการป้องกันตน

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส จัดให้โทษทางวินัยเป็นโทษทางปกครองประเภทหนึ่ง แต่การพิจารณาโทษทางวินัยจะมีลักษณะค่อนข้างเฉพาะ และศาลปกครองฝรั่งเศสยืนยันตลอดมาว่า ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการไม่อยู่ภายใต้หลักเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญา หลักที่สภาแห่งรัฐฝรั่งเศสไม่นำมาใช้กับการลงโทษทางวินัย เช่น กรณีการลงโทษวินัยแพทย์ฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสมิได้นำหลักการกระทำใดจะเป็นความผิดและมีโทษต้องมีกฎหมายกำหนดไว้ (légalité des délits et des peines) มาปรับใช้ โดยหลักนี้เป็นหลักพื้นฐานในทางอาญาที่เรียกร้องว่า การกระทำใดจะเป็นความผิดและผู้กระทำต้องรับโทษ กฎหมายต้องกำหนดลักษณะของการกระทำนั้นให้ชัดเจนและชัดเจน จะกำหนดไว้ในลักษณะกว้างๆ มิได้ ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากที่จะกำหนดอย่างเฉพาะเจาะจงว่า การทำที่เป็นการบกพร่องต่อหน้าที่ในลักษณะใดจึงจะเป็นความผิดถึงขั้นผิดวินัย ดังนั้น สภาแห่งรัฐจึงหลีกเลี่ยงที่จะไม่นำหลักพื้นฐานทางอาญาดังกล่าวมาปรับใช้ นอกจากนี้ ศาลปกครองฝรั่งเศสยังไม่นำหลักกฎหมายอาญาที่ว่าเมื่อการกระทำใดมีกฎหมายที่ออกมาภายหลังกำหนดมิให้เป็นความผิด หรือลดโทษให้เบา ลง กฎหมายใหม่จะมีผลบังคับใช้ทันที กล่าวคือ ไม่นำหลักความไม่มีผลย้อนหลังของกฎหมายที่มีโทษเบากว่า (rétroactivité in mitius) มาปรับใช้กับการลงโทษทางวินัย<sup>25</sup>

สำหรับโทษทางวินัยของข้าราชการฝรั่งเศสนั้น แม้กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการของฝรั่งเศสมิได้ให้คำจำกัดความไว้ว่าการกระทำใดเป็นการกระทำผิดวินัย แต่ได้กำหนดเรื่อง “โทษทางวินัย” ไว้อย่างชัดเจน โดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยสถานะของข้าราชการ จำแนกโทษทางวินัยไว้ 10 ประการ และจัดกลุ่มเป็น 4 กลุ่ม คือ<sup>26</sup>

### โทษกลุ่มที่ 1

<sup>24</sup> Gérard Cornu Vocabulaire juridique 8e éd ,PUF อังโน บุบผา อัครพิมาน การลงโทษข้าราชการกับการปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่ออกมาภายหลังและมีบทลงโทษเบากว่า กรณีศึกษาของระบบฝรั่งเศส ค้นคืน 10 มกราคม 2557 จาก

[http://www.admincourt.go.th/00\\_web/09\\_academic/document/03\\_technical\\_papers/francetod.pdf](http://www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/03_technical_papers/francetod.pdf), หน้า 2.

<sup>25</sup> บุบผา อัครพิมาน อังแล้ว เชียงธรรมที่ 21 หน้า 6-7.

<sup>26</sup> ปิยะศาสตร์ ไชวพันธ์ อังแล้ว เชียงธรรมที่ 20 หน้า 7-9.

(1) ตักเตือน (l'avertissement)

(2) ภาคทัณฑ์ (le blâme)

โทษทั้งสองชนิดนี้ ไม่มีผลต่อการพิจารณาความดีความชอบหรือความก้าวหน้าของข้าราชการผู้นั้น และไม่จำเป็นต้องทำรายงานเสนอเพื่อขอความเห็นชอบคณะกรรมการวินัย แต่ในการดำเนินการทางวินัยยังต้องแจ้งผู้ถูกกล่าวหาทราบและเปิดโอกาสให้ได้เข้าตรวจดูเอกสารทั้งหมด และผู้ถูกกล่าวหาสามารถมีที่ปรึกษาหรือทนายเพื่อช่วยเหลือในการต่อสู้หักล้างข้อกล่าวหาได้ หากมิได้ปฏิบัติตามที่กล่าวมา ต้องถือว่าคำเตือนหรือคำสั่งภาคทัณฑ์นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### โทษกลุ่มที่ 2

(1) ตัดออกจากบัญชีผู้ที่จะได้รับพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง (la radiation du tableau d'avancement)

การลงโทษวิธีนี้มีผลครอบคลุมระยะเวลาจำกัดเพียง 1 ปี เท่ากับรอบอายุของบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งฉบับหนึ่งๆ

(2) ลดขั้นเงินเดือน (l'abaissement d'echelon)

ข้าราชการที่ถูกลดเงินเดือนยังสามารถได้รับประโยชน์จากการบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งอื่นๆ ตามปกติในขั้นเงินเดือนใหม่ที่ถูกลดลง และผู้นั้นมีสิทธินับอายุราชการรวมเข้ากับอายุราชการที่เคยได้รับในขั้นสูงกว่าก่อนที่จะถูกลดลงมาด้วย

(3) พักราชการชั่วคราว (l'exclusion temporaire des fonctions)  
เป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน โดยไม่ได้รับเงินเดือน

กรณีมีคำสั่งให้รอการลงโทษ (un sursis) ใดๆ ไว้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนภายในระยะเวลา 5 ปี หากมีคำสั่งลงโทษในกลุ่มที่ 2 นี้ คำสั่งลงโทษดังกล่าวมีผลเป็นการยกเลิกการรอการลงโทษ

(4) ถูกโยกย้าย (le déplacement d'office)

### โทษกลุ่มที่ 3

(1) ลดขั้นลดตำแหน่ง (la rétrogradation)

(2) พักราชการชั่วคราวเป็นเวลา 3 เดือนถึง 2 ปี สำหรับข้าราชการทั่วไป หรือเป็นเวลา 6 เดือนถึง 2 ปี สำหรับข้าราชการในสถานพยาบาล หรือเป็นเวลา 16 วันถึง 6 เดือน สำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น

### โทษกลุ่มที่ 4

(1) ให้ออกจากราชการ (mise à la retraite)

(2) ไล่ออกจากราชการ (la révocation)



การลงโทษกลุ่มนี้เป็นโทษที่รุนแรงที่สุด เพราะมีผลให้ข้าราชการผู้นั้นสิ้นสถานะความเป็นข้าราชการ

### 3) กรอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดบทลงโทษ

การเลือกชนิดของโทษต้องอาศัยหลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณา 3 ประการ คือ

(1) การกระทำความผิดกรรมเดียว ถูกลงโทษได้เพียงครั้งเดียว ทั้งนี้ ตามกฎการไม่ถูกพิจารณาลงโทษสองครั้งในคราวเดียวกัน (non bis in idem)

(2) ฝ่ายปกครองต้องไม่ใช้ดุลพินิจโดยสำคัญผิดอย่างชัดแจ้ง (l'erreur manifeste d'appréciation) กล่าวคือ ต้องพิจารณาความร้ายแรงของความผิด และปรับข้อเท็จจริงเข้ากับบทลงโทษให้เหมาะสมและได้สัดส่วน (proportions)

(3) การลงโทษต้องไม่มีผลย้อนหลัง (non-rétroactivité) การลงโทษจะมีผลตั้งแต่วันที่มีการแจ้ง (notification) คำสั่งลงโทษ

### 4) การให้เหตุผลประกอบคำสั่งลงโทษ (les motifs de la sanction)

คำสั่งลงโทษจะต้องมีเหตุผลประกอบไว้ด้วยเสมอ ซึ่งต้องประกอบไปด้วย เหตุผลและการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงพร้อมทั้งข้อกฎหมาย หน้าที่ในการให้เหตุผลประกอบคำสั่งลงโทษนี้ เป็นผลมาจากรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1978 ว่าด้วยการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง

เห็นได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการของฝรั่งเศส ไม่ได้ให้คำจำกัดความเอาไว้ว่าการกระทำผิดลักษณะใดที่สมควรต้องรับโทษทางวินัย โดยผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดทางวินัยจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงหรือการกระทำแต่ละเรื่องที่ข้าราชการผู้นั้นถูกกล่าวโทษ ซึ่งการกระทำนั้นจะต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือโดยอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ หากกรณีที่มีการกระทำของข้าราชการผู้นั้นเป็นข้อพิพาทเป็นคดีอาญาด้วย ถึงแม้ว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นคนละส่วนกับการดำเนินกาทางอาญาก็ตาม แต่ฝ่ายปกครองหรือศาลปกครองจะต้องยึดถือตามข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติในคดีอาญาเท่านั้น และหากคำพิพากษาของศาลอาญามีผลตรงข้ามกับคำสั่งลงโทษทางวินัยก็จำต้องแก้ไขคำสั่งของตนให้สอดคล้องกับคำพิพากษาด้วย

## 1.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนของไทย

### 1) ความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือนของไทย

ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทยมีวิวัฒนาการต่อเนื่องเป็นเวลายาวนานควบคู่กับระบอบราชการ การเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งมักสืบเนื่องจากการปฏิรูประบบราชการหรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลยุคเริ่มแรก

เกิดขึ้นเมื่อมีกฎหมายการบริหารงานบุคคลในภาครัฐฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472 ในยุคนั้นประเทศไทยมีข้าราชการเพียง 3 ประเภท คือ ข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือน และข้าราชการตุลาการ ต่อมา มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนอีกหลายฉบับ และมีการออกกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการอื่นเพิ่มขึ้นเพื่อแยกข้าราชการออกอีก 2 ประเภท คือ ข้าราชการอัยการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 และข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน คือ การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยเปลี่ยนแนวคิดจากการบริหารราชการแบบระบบปิดมาเป็นระบบเปิด และมีการแยกประเภทข้าราชการใหม่อีก 4 ประเภท คือ ข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2518 ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 ข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523<sup>27</sup>

ต่อมา มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยมีหลักการและเหตุผลเพื่อปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น และเพื่อให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และล่าสุดมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตั้งแต่วันที่ 26 มกราคม 2551 เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งบัญญัติให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เพื่อกำหนดภารกิจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสมประกอบด้วยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้ใช้บังคับมานาน บทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับพัฒนาการด้านการบริหารราชการที่เปลี่ยนไป เพื่อกำหนดภารกิจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม และเพื่อให้การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐสอดคล้องกับทิศทางการบริหารราชการ โดยปรับบทบาทของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจากเดิมที่ เป็นผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมและผู้จัดโครงสร้างส่วนราชการ ให้เป็นเพียงผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร

<sup>27</sup> ทิพพาวดี เมฆสุวรรณศ. (2545). แนวคิดโครงสร้างและระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ หน่วยที่ 1 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชหน้า 37-42 อ่างโน สำนักพัฒนาระบบงานคตปครอง สำนักงานศาลปกครอง. (2551). แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับวินัย ข้าราชการ หน้า 6-8.



โดยมิให้ซ้ำซ้อนกับบทบาทของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ส่วนบทบาทพิทักษ์ระบบคุณธรรม ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ปรับบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจากเดิมที่เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ให้เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และมีให้ซ้ำซ้อนกับบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ปรับปรุงระบบตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญให้จำแนกกลุ่มลักษณะงาน การกระจายอำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดดำเนินการมากขึ้น ตลอดจนปรับปรุงข้อกำหนดวินัยโดยแยกข้อกำหนดวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติและที่เป็นข้อห้ามไว้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายหลักของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทอื่นมักจะบัญญัติให้นำบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาอนุโลมใช้หรือมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ต่างๆ ไว้ในตนเองเดียวกัน

วินัยข้าราชการพลเรือนถูกกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 จนถึงฉบับปัจจุบันในปี พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้ข้าราชการพลเรือน ต้องรักษาวินัยอย่างเคร่งครัด การไม่ปฏิบัติตามหรือการฝ่าฝืนข้อกำหนดวินัยจะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานต่างๆ และจะต้องได้รับโทษตามควรแก่กรณีที่กำหนดไว้ กล่าวคือ ถ้ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะถูกลงโทษวินัยระดับไม่ร้ายแรง หรือหากกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ โดยข้าราชการพลเรือนผู้นั้นยังอยู่ในราชการต่อไปได้ แต่ถ้ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงโดยให้ออกจากราชการ ซึ่งก็มีระดับหนักเบาต่างกัน เช่น กรณีออกจากราชการโดยได้รับสิทธิประโยชน์บางอย่าง หรือกรณีออกจากราชการไปโดยไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ใดๆ แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแต่ละฉบับก็ได้กำหนด ความหมาย ความสำคัญและจุดมุ่งหมายของวินัยไว้ให้ชัดเจน ดังนั้น เพื่อจะมีความรู้ความสามารถที่จะบังคับใช้วินัยให้เป็นไปตามเจตนารมณ์จึงสมควรศึกษาความหมาย ความสำคัญและจุดมุ่งหมาย หลักการ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องของวินัยต่อไป

## 2) ความหมายของ “วินัย”

“วินัย” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า discipline เป็นเครื่องควบคุมพฤติกรรมของคนอย่างหนึ่ง ซึ่งใช้สำหรับคนในแต่ละหมู่แต่ละเหล่าผู้มีการกิจลักษณะใดลักษณะหนึ่งที่จะต้องยึดถือปฏิบัติ

ลักษณะของวินัย อาจมองเห็นได้ในหลายแง่มุม เช่น

(1) “วินัย” ในแง่รูปลักษณ์

พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า “วินัย” ไว้ 2 ลักษณะคือ หมายถึง “ข้อปฏิบัติ” ซึ่งเป็นการมองที่ปทัสถาน (norm) ที่กำหนดไว้ และหมายถึง “การอยู่ในแบบแผน” ซึ่งเป็นการมองที่พฤติกรรม (behavior) ของคน

(2) “วินัย” ในแง่บทบาท

การมองวินัยในแง่บทบาทนี้ทำให้มองเห็นว่า วินัยของคนต่างหมู่ต่างเหล่า อาจไม่เหมือนกัน อาจแตกต่างกันตามบทบาทภารกิจของแต่ละหมู่เหล่า เช่น วินัยสงฆ์ก็อย่างหนึ่ง วินัยทหารก็อย่างหนึ่ง วินัยข้าราชการพลเรือนก็อย่างหนึ่ง วินัยข้าราชการครูก็อีกอย่างหนึ่ง ต้องพิจารณาตาม “แบบ” ของคนแต่ละหมู่แต่ละเหล่า การกำหนดบทวินัยก็ต้องกำหนดให้เหมาะสมกับ “แบบ” ของคนแต่ละหมู่แต่ละเหล่า

(3) “วินัย” ในแง่การใช้บังคับ

การมอง “วินัย” ในแง่การใช้บังคับนี้ จะมุ่งไปที่การพิจารณาความซื่อ ความดี หรือความผิดความชอบของคน

เมื่อนำ “วินัย” มาใช้บังคับกับคน จะกล่าวถึงพฤติกรรมของคนอยู่ 2 อย่าง คือ “ผิดวินัย” หรือ “ไม่ผิดวินัย” อย่างหนึ่ง และ “มีวินัย” หรือ “ไม่มีวินัย” อีกอย่างหนึ่ง

ถ้ากล่าวว่า “ผิดวินัย” หรือ “ไม่ผิดวินัย” คำว่า “วินัย” จะหมายถึง “ข้อปฏิบัติ” หรือ “ข้อห้าม” ที่กำหนดไว้เป็นปทัสถานแห่งความประพฤติสำหรับคนในหมู่เหล่านั้น คือ ไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติ หรือฝ่าฝืนข้อห้ามทางวินัย

ถ้ากล่าวว่า “มีวินัย” หรือ “ไม่มีวินัย” คำว่า “วินัย” จะหมายถึง “ลักษณะเชิงพฤติกรรม” ที่คนปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติ หรือไม่ฝ่าฝืนหรือฝ่าฝืนข้อห้ามทางวินัยที่กำหนดไว้เป็นปทัสถานแห่งความประพฤติของคนในหมู่เหล่านั้น<sup>28</sup>

นอกจากนี้ยังมีการให้ความหมายของคำว่า “วินัย” คือ การควบคุมความประพฤติให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน ซึ่งวินัยข้าราชการพลเรือน ได้แก่ บทบัญญัติวินัยที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เช่น กำหนดให้ข้าราชการซื่อสัตย์สุจริต ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ รักษาความลับของทางราชการ ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และรักษาชื่อเสียงของตน เป็นต้น นอกจากนี้ วินัยยังหมายถึงลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกมาว่าสามารถจะควบคุมตนเองให้อยู่ในกรอบของบทวินัยที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวด้วย<sup>29</sup>

“วินัยข้าราชการพลเรือน” พิจารณาได้เป็น 2 ความหมาย คือ

(1) หมายถึง ระเบียบ กฎเกณฑ์ แบบแผนความประพฤติที่ทางราชการกำหนดให้ข้าราชการจะต้องยึดถือหรือปฏิบัติ

<sup>28</sup> ประเวณี ณ นคร อ่างแล้ว เชียงอรุณที่ 12 หน้า 109-110.

<sup>29</sup> สำนักงาน ก.พ. อ่างแล้ว เชียงอรุณที่ 5 หน้า 3.

(2) หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่ข้าราชการแสดงออกมาในทางที่ถูกที่ควร เป็นการควบคุมตนเองให้แสดงพฤติกรรมที่ถูกระเบียบ กฎเกณฑ์หรือแบบแผนที่ทางราชการกำหนดไว้

วินัยข้าราชการพลเรือน จึงหมายถึง แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนพึงควบคุมตนเอง และควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติหรือปฏิบัติตามบทวินัยที่กำหนดไว้<sup>30</sup>

### 3) กฎหมายเกี่ยวกับวินัยของประเทศไทย

วินัยข้าราชการเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคลของรัฐ ประเทศไทยได้กำหนดข้อกำหนดด้านวินัยไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ตั้งแต่สมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 โดยกฎหมายฉบับแรกที่มีข้อกำหนดวินัยคือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2472 ซึ่งในพระราชบัญญัติดังกล่าวให้รวมระเบียบการลงโทษข้าราชการกับระเบียบการรับคนเข้าทำราชการไว้ด้วย โดยในหลักการของพระราชบัญญัติดังกล่าวในหลักประการที่ 4 ให้ข้าราชการพลเรือนมีวินัย นั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 มีคำปรารภซึ่งแสดงพระราชประสงค์มีความตอนหนึ่งว่า “...ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสะอาดพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความรู้และรอบรู้ในวิถีและอุบายของราชการ กับทั้งหน้าที่ และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล”<sup>31</sup> จากคำปรารภดังกล่าวจึงเป็นหลักฐานยืนยันว่ารากฐานของระบบข้าราชการพลเรือนมุ่งหมายให้ข้าราชการพลเรือนมีวินัยด้วย

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ได้บัญญัติข้อกำหนดวินัยและการลงโทษวินัยไว้หลายประการ จำแนกเป็นวินัยที่ให้ข้าราชการต้องถือปฏิบัติได้แก่ ต้องอุทิศเวลาทั้งหมดของตนให้แก่ราชการ รักษาชื่อเสียงมิให้ขึ้นชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว เคารพเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา ถือประโยชน์ของราชการแผ่นดินเป็นที่ตั้ง และไม่กระทำการใดๆ อันอาจเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ (มาตรา 31) ส่วนวินัยที่เป็นข้อห้ามมิให้ข้าราชการปฏิบัติได้แก่ ห้ามมิให้อาศัยอำนาจหน้าที่ราชการ จะโดยตรงหรือทางอ้อมก็ตาม เพื่อหาประโยชน์ให้แก่ตนเอง หรือญาติมิตรของตน (มาตรา 32) ห้ามมิให้เป็นตัวกระทำการในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทใดๆ ห้ามกระทำการหาผลประโยชน์ใดๆ อันอาจเป็นทางให้เสียความเที่ยงธรรมในตำแหน่งหน้าที่ของตน (มาตรา 33) และ ในการปฏิบัติราชการ ห้ามมิให้กระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นกรณีพิเศษชั่วคราว (มาตรา 34) นอกจากนี้ได้บัญญัติให้ข้าราชการต้องปฏิบัติ

<sup>30</sup> สำนักงาน ก.พ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 17 หน้า 1.

<sup>31</sup>สำนักงาน ก.พ. (2551). *ประมวลกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471-2551* กรุงเทพฯ กองนิติการ สำนักงาน ก.พ. หน้า 15.

ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการตามกฎหมาย ถ้าไม่เห็นพ้องด้วยจะเสนอคัดทาน เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้แต่ต้องเสนอทันที และเมื่อได้เสนอคัดทานแล้วผู้บังคับบัญชามีได้สั่งถอน หรือแก้ไขคำสั่งที่ส่งไป ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติ ซึ่งในพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนฉบับแรกนี้ มิได้กำหนดให้ การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ เป็นความผิดทาง วินัยอย่างร้ายแรง แต่กำหนดให้ลงโทษไล่ออกได้สำหรับผู้ที่มิพฤติการณ์ ประมาทเลินเล่ออย่าง ร้ายแรงในหน้าที่ราชการ (มาตรา 38(ง)) อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และมาตรา 36 กำหนด โทษทางวินัยไว้ 4 สถาน คือ (1) ไล่ออก (2) ลดตำแหน่งหรือลดขั้นเงินเดือน (3) ตัดเงินเดือน (4) ตำหนิโทษเป็นลายลักษณ์อักษร<sup>32</sup>

ต่อจากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เพื่อ ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายฉบับ ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวถึงเนื้อหาเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนด ทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการและบทกำหนดโทษทางวินัยเท่านั้น โดยกฎหมายว่า ด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ตราออกใช้บังคับหลังจากฉบับแรกมาจนถึงปัจจุบัน ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 กำหนดวินัย ไว้ใน ลักษณะ 6 วินัยข้าราชการพลเรือน หมวด 1 ชนิดต่างๆ ของวินัย โดยข้อที่ข้าราชการพึงปฏิบัติ และข้อห้ามไว้ โดยกำหนดความผิดฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการไว้ว่า ข้าราชการต้องตั้งใจ ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความระมัดระวังมิให้เสียหายแก่ราชการ(มาตรา 41) ซึ่งถือเป็นครั้งแรกที่ กำหนดให้การกระทำประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง แต่ไม่มี ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ยังกำหนดโทษวินัยมี 4 สถาน คือ (1) ไล่ออก (2) ลดขั้น เงินเดือน (3) ตัดเงินเดือน (4) ตำหนิโทษเป็นลายลักษณ์อักษร(มาตรา 49)

(2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 กำหนดไว้ ในลักษณะ 7 วินัยข้าราชการพลเรือน หมวด 1 ข้อความทั่วไปในมาตรา 47 โดยกำหนดวินัยฐาน ประมาทเลินเล่อไว้ว่า ข้าราชการพลเรือนต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความระมัดระวังมิให้ เสียหายแก่ราชการอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และมาตรา 55 กำหนดโทษวินัยมี 5 สถาน คือ (1) ไล่ออก (2) ปลด (3) ตัดเงินเดือน (4) ตำหนิโทษ (5) ภาคทัณฑ์ และกำหนดให้การไล่ออกเป็น โทษวินัยอย่างร้ายแรง แต่มิได้กำหนดว่า การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอย่างไรเป็นความผิด วินัยอย่างร้ายแรง

(3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 กำหนดไว้ ในลักษณะ 7 วินัยข้าราชการพลเรือน หมวด 1 ข้อความทั่วไป โดยความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อ ในหน้าที่ราชการยังคงกำหนดเหมือนเดิมในมาตรา 48 ข้าราชการพลเรือนต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ ราชการด้วยความระมัดระวังมิให้เสียหายแก่ราชการ พร้อมกับกำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่าง

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 15-16.

ร้ายแรงไว้ในมาตรา 58 (จ) ด้วย ส่วนบทลงโทษมี 5 สถานตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 และในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แยกการลงโทษที่จะไล่ออกได้ไว้ชัดเจนเฉพาะข้าราชการพลเรือนที่ทำความผิด (ก) ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (ข) ทำความผิดถึงต้องรับอาญาจำคุกโดยคำพิพากษาจำคุก เว้นแต่ความผิดในลักษณะฐานลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยฐานประมาท (ค) ต้องคำพิพากษาให้เป็นคนล้มละลายเพราะทำหนี้สินขึ้นด้วยความทุจริต (ง) ขัดคำสั่งซึ่งผู้บังคับบัญชาสั่งโดยชอบด้วยราชการ และการขัดคำสั่งนั้นเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง (จ) ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และ (ฉ) ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และการปลดออกนั้น จะกระทำได้เมื่อข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงยังไม่ถึงกับจะต้องถูกไล่ออกจากราชการ

(4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 กำหนดไว้ในลักษณะ 6 วินัยข้าราชการพลเรือน หมวด 1 วินัย โดยการกำหนดความผิดฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการปรับเปลี่ยนข้อความต่างจากเดิมที่กำหนดว่า “ข้าราชการพลเรือนต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความระมัดระวังมิให้เสียหายแก่ราชการ” เป็น “ข้าราชการพลเรือนต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ที่ตามนโยบายที่รัฐบาลแถลง และให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของราชการ” และกำหนดบทลงโทษ 5 สถาน คือ (1) ไล่ออก (2) ปลดออก (3) ลดอันดับเงินเดือน (4) ตัดเงินเดือน (5) ภาคทัณฑ์ แต่ยังคงกำหนดให้ การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ในหมวด 2 มาตรา 61(จ)

(5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 กำหนดไว้ในลักษณะ 10 วินัยข้าราชการพลเรือน หมวด 1 มาตรา 71 ไม่มีการแก้ไขในส่วนความผิดฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ แต่ได้เพิ่มโทษ “ให้ออก” เป็นโทษทางวินัยรวมเป็น 6 สถาน คือ (1) ไล่ออก (2) ปลดออก (3) ให้ออก (4) ลดขั้นเงินเดือน (5) ตัดเงินเดือน (6) ภาคทัณฑ์ และการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา 82 (จ) เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงมีโทษถึงไล่ออกได้ นอกจากนี้ได้กำหนดให้โทษ ไล่ออก ปลดออก และให้ออก เป็นการลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง และกำหนดให้ผู้ที่สมัครเข้าเป็นข้าราชการพลเรือนต้องไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากราชการทางวินัย ไม่เป็นผู้เคยถูกปลดออกจากราชการ หรือไม่เป็นผู้เคยถูกไล่ออกจากราชการ แต่ ก.พ.อาจพิจารณาสอบสวนยกเว้นให้เป็นรายบุคคลได้

(6) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 กำหนดไว้ในลักษณะ 4 วินัยข้าราชการพลเรือน โดยกำหนดการกระทำฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการให้กว้างกว่าเดิมว่า “ข้าราชการพลเรือนต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลด้วยความบริสุทธิ์ใจ และต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ที่ตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และมติคณะรัฐมนตรีให้เกิดผลดี



หรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของราชการ” (มาตรา 72) และยังคงกำหนดให้การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงมีโทษถึงไล่ออก (มาตรา 84 (ฉ)) และกำหนดให้ผู้ที่จะสมัครเข้าเป็นข้าราชการพลเรือนต้องไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากราชการทางวินัย หรือไม่เป็นผู้เคยถูกปลดออกจากราชการ และไม่เป็นผู้เคยถูกไล่ออกจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือตามกฎหมายอื่นด้วย

(7) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ในลักษณะ 3 ข้าราชการพลเรือนสามัญ หมวด 4 วินัยและการรักษาวินัยได้กำหนดความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและวินัยอย่างร้ายแรงไว้ในมาตราเดียวกัน แต่แยกความผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งเป็นบทหนักไว้ในวรรคสอง เช่น กรณีประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการกำหนดในมาตรา 68 วรรคหนึ่งว่า ข้าราชการพลเรือนต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลด้วยความบริสุทธิ์ใจ และต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และมติคณะรัฐมนตรีให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ ด้วยความอุตสาหะ เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของราชการ และมาตรา 68 วรรคสอง การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ หรือมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และมาตรา 83 กำหนดโทษผิดวินัยมี 6 สถาน คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดขั้นเงินเดือน (4) ให้ออก (5) ปลดออก (6) ไล่ออก โดยได้แบ่งการลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน เป็นโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ส่วนโทษ ให้ออก ปลดออก หรือ ไล่ออก เป็นโทษวินัยอย่างร้ายแรง และผู้ใดที่ถูกสั่งให้ออกให้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ

(8) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนจากฉบับ พ.ศ. 2518 เป็นฉบับ พ.ศ. 2535 มีหลักการปรับปรุงระบบราชการให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเปลี่ยนระบบราชการจากบทบาทการปกครองและควบคุมเป็นการกำกับดูแล ส่งเสริม อำนาจ ความสะดวก และติดตามประเมินผล อย่างมีประสิทธิภาพและสะดวกรวดเร็วในการให้บริการ และต้องการให้ข้าราชการมีจำนวนน้อย แต่ขีดความสามารถสูงไม่ด้อยกว่าผู้ทำงานในวงการธุรกิจ โดยปรับปรุงระบบข้าราชการให้มีลักษณะ จี๋ว แจ๋ว กระจาย และ กระจ่าง ส่วนด้านวินัยได้ยกเลิกโทษ ให้ออก และให้ผู้ถูกปลดออกมีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญเสมือนลาออกจากราชการ แต่คงโทษปลดออกไว้ กล่าวอีกนัยหนึ่งเท่ากับเป็นการรวมโทษให้ออกกับปลดออกเข้าด้วยกันและใช้ชื่อว่า “ปลดออก” (มาตรา 104 วรรคสุดท้าย) โทษวินัยจึงมี 5 สถาน คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดขั้นเงินเดือน (4) ปลดออก (5) ไล่ออก(มาตรา 100) และให้คงโทษได้สำหรับความผิดเล็กน้อย แม้จะกระทำผิดหลายครั้ง ทั้งนี้ แตกต่างจากที่เคยกำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ.2518 ซึ่งให้คงโทษเฉพาะความผิดเล็กน้อยที่ทำผิดครั้งแรกเพียงครั้งเดียวเท่านั้น รวมทั้งไม่ให้มีการลงโทษซ้ำในความผิดกรรมเดียวกัน โดยถ้ามีการเพิ่มโทษหรือเปลี่ยนโทษจากตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนเป็นอย่างอื่น เช่น เป็นไล่ออก หรือ ปลดออก ให้คืนเงินเดือนที่ตัดไปหรือลดไปแล้วแก่ผู้ถูกลงโทษ (มาตรา 109) ส่วนความผิดฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ได้กำหนดไว้ในลักษณะ 3 ข้าราชการพลเรือนสามัญ หมวด 4 วินัยและการรักษาวินัย ตามมาตรา 84 วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอุตสาหะ ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ และต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ และวรรคสอง การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(9) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นพระราชบัญญัติฉบับที่ใช้บังคับในปัจจุบัน มีแนวคิดหลักในการปรับปรุงกฎหมายจากฉบับเดิมอย่างหนึ่งคือ เพื่อให้ข้าราชการมีคุณธรรม ยึดถือจรรยาวิชาชีพ และวินัยโดยเคร่งครัดยิ่งขึ้น เพราะการให้ข้าราชการมีวินัย จะทำให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และขณะเดียวกันก็คุ้มครองให้ข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัยได้รับความเป็นธรรมด้วย โดยกำหนดให้การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ และมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ด้านวินัย<sup>33</sup> ทั้งนี้ ลักษณะ 4 ข้าราชการพลเรือนสามัญ หมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย ได้กำหนดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงที่เป็นข้อปฏิบัติในมาตรา 82 และกำหนดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงที่เป็นข้อห้ามในมาตรา 83 โดยข้อกำหนดวินัยที่เกี่ยวกับการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการในฉบับนี้จะจัดอยู่ในส่วนของวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติตามมาตรา 82 กำหนดไว้ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้...(3) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ และกำหนดการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการไว้ชัดเจนในส่วนของวินัยที่เป็นข้อห้ามตามมาตรา 83 ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการอันเป็นข้อห้ามดังต่อไปนี้... (4) ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ และมาตรา 84 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตามมาตรา 81 และมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย นอกจากนี้ได้กำหนดการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการที่เป็นวินัยอย่างร้ายแรงไว้ในมาตรา 85 การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้เป็นความผิดอย่างร้ายแรง...(7) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง (มาตรา 82 (4) และ มาตรา 84) การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิด

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 657-663.



วินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา 85 (7) และมาตรา 88 กำหนดโทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดเงินเดือน (4) ปลดออก (5) ไล่ออก ซึ่งโทษวินัยอย่างไม่มีร้ายแรงได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน (มาตรา 96) ส่วนโทษวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ ปลดออก และไล่ออก (มาตรา 97)

จากการกำหนดวินัยข้าราชการพลเรือนตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 จนถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นับเป็นเวลา 80 ปี ได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนต้องรักษาวินัยอย่างเคร่งครัดโดยให้กระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติและไม่ฝ่าฝืนกระทำการอันเป็นข้อห้ามต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพ ซึ่งข้อกำหนดวินัยที่ห้ามข้าราชการพลเรือนมิให้กระทำการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการนั้นถูกกำหนดเป็นข้อห้ามไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบัน และมีระดับโทษวินัยอย่างไม่มีร้ายแรงและวินัยอย่างร้ายแรง แม้ในฉบับแรกๆ การกำหนดข้อวินัยในเรื่องนี้จะกำหนดความอย่างกว้างว่า ข้าราชการพลเรือนต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความระมัดระวังมิให้เสียหายแก่ราชการ และการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในหน้าที่ราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนทุกฉบับได้กำหนดว่า การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตลอดมา โดยเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเป็นข้อห้ามด้านวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนไม่ให้ฝ่าฝืน และกำหนดข้อความที่ชัดเจนยิ่งขึ้น กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเป็นความผิดวินัยอย่างไม่มีร้ายแรง และการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ข้อวินัยที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน จะกำหนดบทลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนข้อห้ามทางวินัย หรือผู้กระทำความผิดวินัยเช่นเดียวกับกฎหมายอื่นๆ เพื่อเป็นบทบังคับให้ผู้ที่อยู่ภายใต้กฎหมายนั้นๆ ต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย

#### 4) การลงโทษทางวินัยตามกฎหมายไทย

สำหรับการกำหนดโทษทางวินัยตามระบบกฎหมายไทย มิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะเป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำผิด ทั้งนี้ มาตรา 89<sup>34</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติเตือนไว้ว่า “ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ” การลงโทษทางวินัยข้าราชการ

<sup>34</sup> มาตรา 89 การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำเป็นคำสั่ง ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ โดยในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดในกรณีใดและตามมาตราใด

จึงควรดำเนินการให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายที่แท้จริง ซึ่งจุดมุ่งหมายในการลงโทษทางวินัยมีเพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น และเพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการ และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ<sup>35</sup> สำหรับผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดวินัยและสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ต้องเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 หรือต้องเป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายระดับต่ำลงไปที่ได้รับมอบอำนาจ (มาตรา 90 วรรคสาม) และในการสั่งลงโทษก็เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเช่นกัน ทั้งความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา 96) และความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา 97) โดยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้กำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีการสอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากการดำเนินคดีอาญา การสอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยจึงไม่จำเป็นที่จะต้องรอฟังผลคดีอาญาแต่อย่างใด และเมื่อข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้ถูกลงโทษไปแล้ว แม้ภายหลังศาลฎีกาจะยกฟ้องก็ไม่ทำให้ผลการลงโทษทางวินัยเปลี่ยนไป<sup>36</sup>

โทษทางวินัยของไทยจึงมีจุดมุ่งหมายคล้ายกับโทษทางอาญาและโทษทางปกครองของฝรั่งเศส ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้มีการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย และการลงโทษจะมีขึ้นเมื่อมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย และโทษทั้งสองประเภทมุ่งไปที่การตัดสิทธิบางอย่างของผู้กระทำผิด นอกจากนี้ ในการพิจารณาลงโทษฝ่ายปกครองของไทยก็มีอำนาจพิจารณาโทษได้เอง<sup>37</sup> โดยไม่ต้องนำคดีไปสู่ศาลเช่นเดียวกับฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายไทย ในกฎหมายของข้าราชการแต่ละประเภทจะกำหนดโทษวินัยไว้ โดยการศึกษานี้จะขอกล่าวถึงบทลงโทษทางวินัยของข้าราชการบางประเภทเท่านั้น เช่นกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ดังนี้

(1) *ข้าราชการพลเรือนสามัญ* ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88 มี 5 สถาน คือ

<sup>35</sup> สำนักงาน ก.พ. อ่างแล้ว เจริญรถที่ 5 หน้า 106.

<sup>36</sup> สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. (2553). ตอบข้อหารือเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546-2550) นนทบุรี กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักงาน เลขาธิการ สำนักงาน ก.พ. หน้า 12.

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90 เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณี เป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 โดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดเงินเดือน<sup>38</sup>
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก

(2) *ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา* จะกำหนดโทษทางวินัยไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 มาตรา 96 มี 5 สถาน คือ

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดขั้นเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก

(3) *ข้าราชการส่วนท้องถิ่น* เช่น พนักงานองค์รปกครองส่วนตำบล เป็นต้น มีข้อกำหนดวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเอง แต่จะต้องกำหนดให้อยู่ภายใต้มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนด โดยประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลเรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย ประกาศ ณ วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ข้อ 21 กำหนดโทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดขั้นเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก

สรุปได้ว่า ในระบบกฎหมายไทย แม้กฎหมายที่เกี่ยวกับข้าราชการแต่ละประเภทจะกำหนดบทลงโทษทางวินัยไว้แตกต่างกันก็ตาม แต่บทลงโทษจะไม่แตกต่างกัน ส่วนการจะลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญในระดับใดนั้น ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะต้องพิจารณาก่อนว่า การกระทำหรือการงดเว้นไม่กระทำการของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหา

<sup>38</sup> เดิมมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดโทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดขั้นเงินเดือน (4) ปลดออก (5) ไล่ออก เมื่อใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ยกเลิกระบบการเลื่อนเงินเดือนแบบขั้น เป็นการเลื่อนเงินเดือนตามร้อยละของเงินเดือนค่ากลาง จึงเปลี่ยนแปลงการลงโทษให้สอดคล้องกับระบบการเลื่อนเงินเดือน

อันเป็นความผิดทางวินัยนั้น เป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ถ้าผู้ที่ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้เป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด (มาตรา 96) ถือเป็นโทษสถานเบา หรือเป็นโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออก หรือ ไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี อันถือเป็นโทษสถานหนัก หรือโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก และผู้ถูกลงโทษปลดออกให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ (มาตรา 97) ซึ่งถือเป็นโทษสถานหนัก หรือเป็นโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง อันมีผลให้ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นต้องสิ้นสถานะความเป็นข้าราชการ

เมื่อพิจารณาระดับการลงโทษตามระบบกฎหมายฝรั่งเศสและไทยแล้ว เห็นได้ว่าการแบ่งประเภทโทษระดับต่างๆ กันตามความหนักเบาของความผิด ฝรั่งเศสจะกำหนดระดับโทษตามประเภทของข้าราชการและมีความแตกต่างกัน และมีระดับโทษที่รุนแรงแตกต่างกันโดยแบ่งระดับโทษเป็นกลุ่มและประเภทตามประเภทข้าราชการ ส่วนของไทยจะกำหนดบทลงโทษไว้ตามกฎหมายของประเภทของข้าราชการเช่นกัน แต่บทลงโทษจะเหมือนกัน และมีการแบ่งระดับโทษเป็นเพียงสองกลุ่ม คือ โทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่ โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน และโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ โทษปลดออก หรือ ไล่ออก และการลงโทษบางอย่างของฝรั่งเศสที่ถือเป็นโทษทางวินัยแต่ของไทยไม่ถือเป็นโทษทางวินัย เช่น การตัดเงินเดือน การพักราชการ การโยกย้าย และการลดชั้นลดตำแหน่ง เป็นต้น

### 1.3 เหตุลดหย่อนโทษ

การลดหย่อนโทษเป็นการลดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดให้ต่ำกว่าโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นๆ เมื่อโทษทางวินัยมีลักษณะเหมือนกับโทษทางอาญา จึงควรศึกษาการลดหย่อนโทษทางอาญา เพื่อเป็นแนวทางพิจารณาการลดหย่อนโทษทางวินัย

#### 1.3.1 เหตุลดหย่อนโทษทางอาญา

ประมวลกฎหมายอาญาจะบัญญัติยกเว้นความผิด และยกเว้นโทษไว้ชัดเจน แต่กรณีที่กฎหมายไม่บัญญัติยกเว้นความผิด หรือยกเว้นโทษไว้ ศาลอาจใช้ดุลพินิจลงโทษผู้กระทำความผิดน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นๆ เพียงใดก็ได้ เหตุลดโทษที่กฎหมายบัญญัติไว้มีหลายกรณี เช่น ความไม่รู้กฎหมาย (มาตรา 64) คนวิกลจริตซึ่งยังสามารถรู้ผิดชอบอยู่บ้าง หรือยังสามารถบังคับตนเองได้บ้าง (มาตรา 65 วรรคสอง) คนมีนเมาซึ่งยังสามารถรู้ผิดชอบอยู่บ้าง หรือยังสามารถบังคับตนเองได้บ้าง (มาตรา 66) ป้องกัน จำเป็น เกินขอบเขต (มาตรา 69) การกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์บางมาตราระหว่างญาติสนิท (มาตรา 71 วรรคสอง) ผู้กระทำอายุกว่า 14 ปี แต่ไม่เกิน 17 ปี (มาตรา 75) หรือเกิน 17 ปี แต่ไม่เกิน 20 ปี (มาตรา 76) เหตุบรรเทาโทษ (มาตรา 78)

บันดลโทษะ (มาตรา 72) การลดโทษเพราะเหตุหนึ่ง เช่นบันดลโทษะตามมาตรา 72 แล้ว ก็อาจจะลดโทษเหตุอื่นๆ เช่น มีเหตุบรรเทาโทษตามมาตรา 78 ได้อีก<sup>39</sup> ทั้งนี้ เหตุบรรเทาโทษนั้น ได้แก่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้เฝ้าขังเบาปัญญา ตกอยู่ในความทุกข์อย่างสาหัส มีคุณความดีมาแต่ก่อน รู้สึกความผิดและพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งความผิดนั้น ลุแก่โทษต่อเจ้าพนักงาน หรือให้ความรู้แก่ศาลอันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา หรือเหตุอื่นที่ศาลเห็นว่ามิลักษณะทำนองเดียวกัน (มาตรา 87 วรรคสอง)

### 1.3.2 เหตุลดหย่อนโทษทางวินัย

การพิจารณาลดหย่อนโทษทางวินัย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มิได้บัญญัติรายละเอียดของเหตุอันควรลดหย่อนโทษว่าควรจะเป็นเหตุใดบ้าง ดังนั้นเหตุอันควรลดหย่อนโทษที่ผู้บังคับบัญชาจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษทางวินัยให้แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำความผิดนั้น จึงขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษเป็นสำคัญว่าจะพิจารณาลดโทษด้วยเหตุใดและเพียงใด แต่การลดหย่อนโทษจะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย<sup>40</sup> กล่าวคือ การลดหย่อนโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ในกรณีมีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ (มาตรา 96) และการกำหนดลดหย่อนโทษวินัยอย่างร้ายแรง ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก(มาตรา 97)

แนวทางการพิจารณาลดหย่อนโทษตามการตอบข้อหารือของ ก.พ. กรณีกรมศุลกากรหรือในสองกรณี คือ (1) การที่เจ้าหน้าที่สำนักสืบสวนและปราบปราม และสำนักงานศุลกากรได้ร่วมกันจับกุมสินค้าที่ลักลอบหนีศุลกากรกลับคืนมาได้ จะถือว่าไม่มีความเสียหายเกิดขึ้น และจะเป็นเหตุแห่งการลดโทษให้แก่เจ้าหน้าที่ที่กระทำผิดวินัยได้หรือไม่ อย่างไร และ (2) การที่เจ้าหน้าที่สำนักสืบสวนและปราบปรามจับกุมสินค้ากลับคืนมาได้ และบริษัทกลางชำระค่าภาษีอากรที่ขาดจะถือว่ากรณีนี้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่อย่างไรนั้น ก.พ. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีใดจะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการหรือจงใจไม่ปฏิบัติตาม

<sup>39</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2549). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1* กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์ หน้า 474-475.

<sup>40</sup> หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/311 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2547 อ้างใน สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. (2552). *ตอบข้อหารือเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (ตั้งแต่ปี พ.ศ.2541-2545)* สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. หน้า 143.



กฎหมาย ระเบียบของทางราชการ หรือมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงหรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำทั้งเรื่องและผลแห่งความเสียหายที่ทางราชการได้รับควบคู่กันไป กรณีที่ผลการกระทำก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการถึงขั้นร้ายแรง และผลของการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการถึงขั้นร้ายแรงแล้วไม่ว่าความเสียหายนั้นจะคิดราคาเป็นเงินได้หรือไม่ก็ตาม กรณียอมปรับบทเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ส่วนในกรณีที่ความเสียหายที่ทางราชการได้รับจากผลของการกระทำในเรื่องนั้นลดน้อยลงหรือหมดไปแล้ว เช่น ความเสียหายที่สามารถตีราคาหรือคำนวณเป็นเงินได้ และได้มีการชดใช้หรือบรรเทาความเสียหายแล้ว กรณียอมไม่อาจปรับบทเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่มิใช่ว่าผู้นั้นจะพ้นผิดไปเลยทีเดียว กรณีจึงยังต้องรับผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เพราะว่าผู้นั้นยังปฏิบัติราชการโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ ส่วนความเสียหายที่ไม่อาจคิดราคาเป็นเงินได้ เช่น ความเสียหายที่มีต่อระบบราชการ หรือโครงการต่างๆ หรือภาพจน์ชื่อเสียงของทางราชการ แม้จะมีการชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการแล้ว ก็ไม่เป็นเหตุที่จะบรรเทาความเสียหายได้<sup>41</sup> แต่ถ้าเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวนมาก เมื่อทางราชการทวงถามก็เพิกเฉยไม่ชดใช้ในเวลาอันสมควรจนต้องดำเนินคดีและศาลพิพากษาให้รับผิดชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการ แม้ต่อมาผู้นั้นจะได้ชดใช้ค่าเสียหายตามคำพิพากษาของศาล ก็ไม่อาจนำมาถือเป็นเหตุบรรเทาความเสียหายได้<sup>42</sup>

นอกจากนี้ เหตุลดหย่อนโทษทางวินัย หรือ เหตุอันควรปรานีลดหย่อนผ่อนโทษ นั้น อ.ก.พ.กระทรวงมหาดไทย เคยมีมติรับทราบถึงเหตุอันควรปรานีโทษสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามที่คณะทำงานพิจารณามาตรฐานโทษทางวินัยได้นำเสนอว่า เหตุอันควรปรานีนั้นควรเป็นเหตุที่สำคัญจริงๆ แต่เหตุอันควรปรานีอาจจะไม่สัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับกรณีแห่งการกระทำผิดก็ได้ โดยมีมติกำหนดเหตุอันควรปรานีไว้ ดังต่อไปนี้<sup>43</sup>

- (1) ทำคุณประโยชน์ให้กับราชการ และหรือประเทศชาติ
- (2) ปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยอันตราย
- (3) นำเงินที่ทุจริตยกออกไปแล้วมาคืน หรือชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการ
- (4) ถูกข่มเหงอย่างร้ายแรงด้วยเหตุอันไม่เป็นธรรม และได้บันดาลโทษ

กระทำต่อผู้ที่ข่มเหงตนในทันทีนั้น

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 142.

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 268-269.

<sup>43</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0203.3/ว 4402 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2534 มาตรฐานโทษทางวินัย ค้นคืน 1 มีนาคม 2558 จาก <http://www.discipline.police.go.th/paper/05/235.doc>.

อาจกล่าวได้ว่า การลดหย่อนโทษทางวินัยเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจลงโทษ ซึ่งการจะพิจารณาลดหย่อนได้นั้นจะต้องมีเหตุผลอันสมควร ทั้งนี้ ตามแนวทางในหนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. ภายใต้ที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่อย่างไรก็ดี ความผิดวินัยบางฐานความผิดก็ไม่อาจลดหย่อนได้เพราะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เช่น กรณีกระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกัน เป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีกเลย ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติควรลงโทษเป็นไล่ออกจากราชการ แม้ผู้กระทำผิดจะได้นำเงินมาคืนแล้วหรือมีเหตุอันควรปราณีอื่นใดก็ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษลงเป็นปลดออกจากราชการ<sup>44</sup> ดังนั้น กรณีความผิดดังกล่าวจึงต้องลงโทษไล่ออกเท่านั้น

สำหรับการลดหย่อนโทษวินัย กรณีความผิดฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการที่ระดับความร้ายแรงของโทษวินัยนั้นขึ้นอยู่กับระดับความเสียหายของทางราชการ ไม่ว่าจะความเสียหายนั้นจะคิดราคาเป็นเงินได้หรือไม่ก็ตาม การกระทำผิดฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการถึงขั้นร้ายแรงก็เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และถ้าความเสียหายทางราชการนั้นคิดราคาเป็นเงินได้และผู้กระทำผิดได้บรรเทาความเสียหายแล้ว ก็ย่อมไม่อาจปรับบทเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้ กล่าวคือ ยังเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งการชดเชยค่าเสียหายแก่ทางราชการที่จะถือเป็นเหตุลดหย่อนโทษนั้น จะต้องชดเชยค่าเสียหายก่อนการสอบสวนทางวินัยแล้วเสร็จ และต้องไม่มีพฤติการณ์เพิกเฉยหรือยอมชดเชยเพราะมีคำพิพากษาของศาลบังคับให้ชดเชย อย่างไรก็ตาม ถ้าความเสียหายต่อระบบงานราชการที่ไม่อาจคิดราคาเป็นเงินได้ ย่อมไม่เปิดช่องให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่ทางราชการ ก็ไม่มีเหตุบรรเทาโทษที่จะนำไปลดหย่อนความผิดได้

#### 1.4 การห้ามลงโทษซ้ำในการกระทำผิดครั้งเดียว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเรื่องการกระทำผิดครั้งเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง (non bis in idem หรือ non-cumul des sanctions) ว่า หลักที่ว่าบุคคลไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้งสำหรับการกระทำผิดครั้งเดียว เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว ไม่ว่าจะความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำและโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะเป็นความผิดและโทษทางอาญา ความผิดและโทษทางปกครอง หรือความผิดและโทษทางวินัยก็ตาม นอกจากนี้ การลงโทษบุคคลไม่ว่าโทษนั้นจะเป็นโทษทางอาญา โทษทางปกครอง หรือโทษทางวินัย ถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ ในชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคลผู้ถูกลงโทษ การลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว จึงเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายเกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ

<sup>44</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536.

ที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครอง อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.7/2557) <sup>45</sup>

ในการดำเนินการทางวินัยซ้ำหรือไม่นั้น สำนักงาน ก.พ. เคยมีหนังสือที่ นร 1011/ล 1080 ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2547 ตอบข้อหารือวางแนวทางไว้ว่า กรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยแล้ววินิจฉัยว่าไม่มีความผิด หรือสั่งยุติเรื่อง หรือสั่งลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง แต่ภายหลังปรากฏพยานหลักฐานชัดเจนว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยในเรื่องเดียวกันนั้นได้อีกโดยไม่มีกฎหมายห้ามตาม มาตรา 102 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ไม่ถือเป็นการดำเนินการทางวินัยซ้ำแต่อย่างใด หากมีการลงโทษวินัยไปแล้ว โทษวินัยนั้นยังคงมีผลอยู่นกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นในภายหลัง

สำหรับการพิจารณาโทษทางวินัยซ้ำราชการซึ่งการกระทำผิดวินัยนั้นเข้าลักษณะเป็นความผิดทางอาญาด้วย สำนักงาน ก.พ. ได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ว่า การสอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยไม่จำเป็นที่จะต้องรอฟังผลทางคดีอาญาก่อน เพราะกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้กำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีการสอบสวนทางวินัยไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากคดีอาญา และในกรณีที่มีการสอบสวนทางวินัยมีพยานหลักฐานชัดเจนฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยแล้วก็ควรลงโทษทางวินัยให้เสร็จสิ้นไปโดยไม่ชักช้า แต่ถ้การสอบสวนทางวินัยยังฟังไม่ได้ว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย หรือไม่ปรากฏชัดว่าผู้นั้นมีมลทินหรือมีหม่อมในสิ่งที่ถูกสอบสวน แต่ผู้นั้นยังถูกดำเนินคดีอาญาอยู่ด้วย ซึ่งไม่ใช่ความผิดลหุโทษ หรือความผิดที่กำหนดโทษชั้นลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาทซึ่งผู้บังคับบัญชาก็สมควรรอการสั่งการเด็ดขาดทางวินัยไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลทางคดีอาญา<sup>46</sup> และกรณีเมื่อข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ ถูกกล่าวตักเตือน หรือยุติเรื่องไปแล้ว ต่อมาผู้นั้นถูกศาลพิพากษาจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในภายหลัง แม้คดีอาญาจะเป็นเรื่องเดียวกับวินัย ผู้บังคับบัญชาก็สามารถลงโทษทางวินัยฐานกระทำผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกได้ ไม่เป็นการลงโทษทางวินัยซ้ำ เพราะเป็นความผิดคนละฐานกับความผิดที่ถูกดำเนินการทางวินัย<sup>47</sup> ทั้งนี้ สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 85 (6) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำ

<sup>45</sup> ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม ศาลปกครองกับการสร้างหลักกฎหมายทั่วไปทางปกครอง ค้นคืน 1 กุมภาพันธ์ 2558 จาก <http://www.dailynews.co.th/article/292046>.

<sup>46</sup> หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 0905/ว 4 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2509.

<sup>47</sup> หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/290 ลงวันที่ 30 กันยายน 2547 อ้างใน สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 40 หน้า 131-132.

พิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นความผิดวินัยฐานหนึ่งต่างหากจากวินัยฐานอื่น

นอกจากนี้ การกระทำอย่างหนึ่งอาจเป็นได้ทั้งกรณีผิดวินัยและเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และความรับผิดสองกรณีดังกล่าวนี้แยกต่างหากจากกันและไม่มีผลเป็นการลบล้างอีกความรับผิดหนึ่ง แม้เจ้าหน้าที่จะถูกลงโทษทางวินัยไปแล้วหากการกระทำที่เป็นเหตุให้ถูกลงโทษทางวินัยนั้นเป็นเหตุให้ต้องรับผิดฐานละเมิด เจ้าหน้าที่ก็ต้องรับผิดทางละเมิดอีกด้วย โดยไม่ถือเป็นการลงโทษซ้ำ และการลงโทษไม่จำเป็นต้องใช้มาตรฐานความรับผิดเดียวกัน กล่าวคือ แม้เจ้าหน้าที่กระทำผิดต้องรับโทษทางวินัย แต่หากไม่ถือเป็นการละเมิดในทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดทางละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือหากการดำเนินการทางวินัยเห็นว่าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงแต่ความรับผิดทางละเมิดอาจเห็นว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ได้ และในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแต่เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา เจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่เจ้าหน้าที่ไม่หลุดพ้นความรับผิดทางวินัย เช่น อาจต้องรับผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา 83 วรรคหนึ่ง (4) ฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ<sup>48</sup> หรืออาจต้องรับผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 85 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

เห็นได้ว่า หลักที่ว่าบุคคลไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้งสำหรับการกระทำผิดครั้งเดียวนั้น เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลที่กระทำความผิดครั้งเดียวมากกว่าหนึ่งครั้ง ซึ่งหลักดังกล่าวเป็นข้อห้ามลงโทษไม่ว่าจะเป็นโทษทางอาญา โทษทางปกครอง หรือโทษทางวินัย ซึ่งหมายถึง การห้ามลงโทษบุคคลที่กระทำผิดครั้งเดียวกันในโทษประเภทเดียวกัน กล่าวคือ ห้ามการลงโทษอาญากับบุคคลผู้นั้นในการกระทำความผิดครั้งเดียวกันซ้ำ หรือการห้ามลงโทษทางวินัยในการกระทำผิดครั้งเดียวในฐานความผิดวินัยเดียวกันซ้ำอีก แต่ไม่ได้หมายความว่าห้ามมิให้ลงโทษวินัยกับข้าราชการถูกลงโทษทางอาญาในความผิดที่การกระทำผิดในครั้งเดียวกัน ประกอบกับหลักดังกล่าวนี้มิได้ห้ามใช้กับโทษทางแพ่ง หรือความรับผิดทางละเมิดแต่อย่างใด ดังนั้น หากการกระทำครั้งเดียวกันเป็นความผิดทางวินัยและเป็นผิดทางละเมิดด้วยแล้ว ก็ย่อมลงโทษวินัยและให้บุคคลนั้นรับผิดทางแพ่งได้โดยไม่ถือว่าขัดต่อหลักที่ว่าบุคคลไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้งสำหรับการกระทำผิดครั้งเดียว (non bis in idem) และสำหรับการดำเนินการทางวินัยนั้น แม้ผู้บังคับบัญชาจะได้ดำเนินการทางวินัยและลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรงไปแล้ว หากต่อมาปรากฏพยานหลักฐานที่ชัดเจนว่าการกระทำนั้นเป็น

<sup>48</sup> สมลักษณ์ จันทรังษี อ้างแล้ว เจริญรถที่ 11 หน้า 220-224.



ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจดำเนินการสอบสวนได้อีกและเปลี่ยนแปลงโทษได้ หรือลงโทษในความผิดวินัยฐานอื่นได้อีกโดยไม่ถือเป็นการดำเนินการทางวินัยซ้ำ

เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ จะได้ศึกษาถึงทฤษฎีและแนวคิดความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อไป

## 2. ทฤษฎี แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไทยได้นำเอาหลักการสำคัญมาจากระบบกฎหมายของต่างประเทศสองประเทศ คือ ประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน<sup>49</sup> ดังนั้น เพื่อให้ทราบทฤษฎีและแนวคิดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของไทย จึงจะศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของทั้งสองประเทศดังกล่าวและระบบกฎหมายไทยต่อไป

### 2.1 ทฤษฎี แนวคิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

#### 2.1.1 กฎหมายของฝรั่งเศส

ความรับผิดของรัฐในสมัยต้นศตวรรษที่ 18 มีหลักว่า “รัฐไม่ต้องรับผิด” โดยความรับผิดของรัฐนั้นเป็นเพียงข้อยกเว้น คือ รัฐอาจต้องรับผิดในกิจการที่รัฐดำเนินการเช่นเดียวกับเอกชน หรือความเสียหายอันเกิดจากงานโยธาสาธารณะ เช่น การสร้างเขื่อน การรื้อถอน เป็นต้น ซึ่งมาตรา 75 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ L’An VII ได้บัญญัติห้ามมิให้ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d’Etat) ก่อน ซึ่งในทางปฏิบัติแทบจะไม่มีการอนุญาตให้ฟ้องคดีเลย ด้วยเหตุนี้ทำให้ข้าราชการไม่ต้องรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่<sup>50</sup>

ต่อมาได้มีการยกเลิกมาตรา 75 ดังกล่าว ประกอบกับเมื่อสังคมและเศรษฐกิจมีวิวัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปบทบาทภารกิจของรัฐมีมากขึ้นโอกาสการใช้อำนาจมหาชนของรัฐเข้าไปดำเนินการภารกิจซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนมีเพิ่มขึ้น การยอมรับหลักการให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจมหาชนจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้อีก หลักความรับผิดของรัฐเริ่มได้รับการยอมรับสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำ

<sup>49</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. (2550). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ : การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ กรุงเทพฯ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 35.

<sup>50</sup> กิติกุล กิตติวโรตม. (2542). ความรับผิดของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 24.



ของฝ่ายปกครองที่เรียกว่าการจัดการ (Actes de gestion) ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ<sup>51</sup> โดยศาลคดีขัดกัน (Tribunal des conflits) ได้วางหลักไว้ในคดี Blanco T.C., 8 Feb. 1873 ซึ่งข้อเท็จจริงในคดี Blanco มาจากกรณีที่ถูกจ้างของโรงงานยาสูบของรัฐขับรถชนเด็กผู้หญิงคนหนึ่งได้รับบาดเจ็บ บิดาของเด็กหญิงดังกล่าวได้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมขอให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา 1382 มาตรา 1383 และมาตรา 1384 ซึ่งศาลคดีขัดกันได้พิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า ความรับผิดชอบจากความเสียหายที่ก่อขึ้นแก่เอกชนจากการกระทำของบุคคลที่รัฐใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะอันจะตกเป็นภาระของรัฐนั้น ไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยโดยใช้หลักกฎหมายในประมวลกฎหมายแพ่งที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชน ความรับผิดชอบดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่มีลักษณะทั่วไปและเด็ดขาด เป็นเรื่องที่มีหลักเกณฑ์เฉพาะและผันแปรไปตามลักษณะของงานและความจำเป็น ในการประสานผลประโยชน์ของรัฐและของเอกชนเข้าด้วยกัน การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเท่านั้น<sup>52</sup> โดย David ตุลาการผู้แถลงคดีในคดี Blanco ได้ให้ความเห็นด้วยเหตุผลและความเป็นธรรม เราไม่อาจถือว่ารัฐกับเอกชนเหมือนกันได้ ไม่ว่าในความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกับคนที่สาม เพราะประการแรก ในการกระทำบริการสาธารณะนั้นรัฐต้องกระทำ ไม่ใช่เลือกกระทำหรือไม่ก็ได้ เพื่อประโยชน์ของทุกคนไม่ใช่คนใดคนหนึ่ง และประการที่สอง ต้องคำนึงถึงความสำคัญและความกว้างขวางของบริการสาธารณะเหล่านี้ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ที่ใช้ในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะป็นข้าราชการหรือลูกจ้างซึ่งการแต่งตั้ง การเลื่อนระดับเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้ความรับผิดชอบของรัฐไม่เป็นการทั่วไปและเด็ดขาด หากแต่ต้องเปลี่ยนไปตามสภาพบริการสาธารณะ ความจำเป็นและลักษณะของงาน แม้ว่าการดำเนินกิจกรรมยาสูบจะมีลักษณะคล้ายกับกิจกรรมของเอกชนแต่ก็ยังเป็นบริการสาธารณะซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของราชการ ดังนั้น ในกรณีนี้ต้องถือว่ารัฐกระทำตนเป็นอำนาจมหาชนที่อยู่เหนือเอกชน คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จากคำพิพากษาคดี Blanco ศาลได้วางหลักที่สำคัญว่า รัฐจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ โดยไม่อยู่ภายใต้หลักกฎหมายแพ่งที่ใช้ในกรณีความเสมอภาคระหว่างรัฐกับเอกชน เพราะความรับผิดชอบนี้ไม่เป็นการทั่วไปและไม่เด็ดขาด โดยมีหลักกฎหมายพิเศษซึ่งแตกต่างไปตามบริการและความจำเป็นที่จะ

<sup>51</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2545). *รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส* เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง (ตุลาคม) หน้า 259 อ้างใน สมลักษณ์ จันทรังษี อ้างแล้ว เชียงอรรถที่ 11 หน้า 17.

<sup>52</sup> ยงยุทธ อนุกุล. (2548). “แนวทางการแบ่งเขตอำนาจระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม กรณีคดีละเมิดและความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง (ศึกษากรณีของฝรั่งเศส)” *รวบบทความทางวิชาการ เล่ม 2 กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ* กรุงเทพฯ สำนักงานศาลปกครอง หน้า 141 อ้างใน สมลักษณ์ จันทรังษี อ้างแล้ว เชียงอรรถที่ 11 หน้า 18.

ประนีประนอมสิทธิของรัฐกับเอกชน<sup>53</sup> ทั้งนี้ ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจย่อมสามารถพัฒนาทฤษฎีเกณฑ์สำหรับความรับผิดของรัฐขึ้นมาได้เอง โดยไม่ต้องผูกพันกับหลักเกณฑ์ความรับผิดในทางแพ่ง เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่ศาลคดีขัดกันเห็นว่ารัฐไม่ควรจะต้องรับผิดสำหรับการกระทำที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะตามกฎหมายความรับผิดในทางแพ่ง ก็เนื่องจากเกรงว่าหากให้รัฐรับผิดภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกับที่เอกชนต้องรับผิดแล้ว ความรับผิดของรัฐอาจจะขยายออกไปมากและอาจทำให้รัฐต้องประสบปัญหาทางการเงินการคลังได้ ด้วยเหตุนี้ศาลปกครองโดยสภาแห่งรัฐ (ศาลปกครองสูงสุด) จึงได้พัฒนาหลักความรับผิดของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะขึ้นเป็นเอกเทศต่างหากตามหลักการที่ศาลคดีขัดกันวางไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาข้อความคิดว่าด้วย *faute de service public*

หลังจากมีคำพิพากษาในคดี Blanco แล้ว ระบบกฎหมายฝรั่งเศสก็ได้เริ่มพัฒนาการแบ่งแยกความรับผิดของรัฐออกจากความรับผิดเป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ โดยรัฐหรือเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดต่อบุคคลที่ได้รับ ความเสียหายก็ต่อเมื่อความเสียหายนั้นเกิดขึ้นโดยมี “ความผิด” (*faute*) คือเกิดความเสียหายกับเอกชนจาก “ความผิดในการบริการสาธารณะ” (*faute de service*) บุคคลที่ได้รับ ความเสียหายย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองพิพากษาให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้ ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ข้าราชการซึ่งไม่เกี่ยวกับบริการสาธารณะหรือถือได้ว่าไม่เกี่ยวกับบริการสาธารณะแต่เป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ข้าราชการผู้นั้นเอง (*faute personnelle*) บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจะต้องฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ข้าราชการผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนยังศาลยุติธรรม โดยบุคคลผู้ได้รับความเสียหายต้องเลือกว่าจะฟ้องรัฐหรือเจ้าหน้าที่ข้าราชการให้รับผิดจะฟ้องทั้งสองทางไม่ได้

ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส หากไม่รวมถึงความรับผิดของรัฐอันเกิดจากสัญญาจะแยกความรับผิดของรัฐเป็นประเภทใหญ่ๆ สองประเภท คือ ความรับผิดโดยมีความผิด และความรับผิดโดยปราศจากความผิด ซึ่งความรับผิดโดยมีความผิดถือเป็นเสาหลักของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐ ส่วนความรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นความผิดที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายเสริมให้เกิดความเป็นธรรมในกรณีที่ไม่สามารถนำหลักเรื่องความรับผิดโดยมีความผิดไปใช้ได้เท่านั้น

ความรับผิดของรัฐโดยมีความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ถือเป็นความผิดที่มีลักษณะพิเศษไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายแพ่ง โดยหลักแล้วจึงไม่สามารถนำเอาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งซึ่งเป็นกรณีความรับผิดสำหรับการกระทำของตนเองมาใช้บังคับกับรัฐได้ เนื่องจากรัฐไม่ได้กระทำการต่างๆ ด้วยตนเองแต่กระทำการผ่านองค์กรของตน และไม่สามารถนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งซึ่งเป็นกรณีความรับผิดสำหรับการกระทำของบุคคลอื่นมาใช้กับรัฐ

<sup>53</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). กฎหมายมหาชน ที่มาและนิติวิธี เล่ม 3 กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติธรรม หน้า 323-325 อ้างใน สมลักษณ์ จันทร์ชี่ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11 หน้า 18.

ได้เช่นกัน เนื่องจากความรับผิดชอบดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างผู้มีอำนาจบัญชาสั่งการ (commettant) กับผู้อยู่ใต้การบัญชาสั่งการ เช่น คนรับใช้ (domestique) หรือเสมียนหรือลูกจ้าง (employé) แต่ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายปกครองเป็นความรับผิดที่รัฐรับผิดโดยตรงต่อผู้เสียหาย โดยเจ้าหน้าที่ข้าราชการที่กระทำละเมิดไม่ต้องรับผิดต่อผู้เสียหาย แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าโดยทั่วไปความรับผิดของรัฐจะตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์พิเศษ (กฎหมายมหาชน) ที่ศาลปกครองพัฒนาขึ้นมาโดยเฉพาะ เคียงคู่กับหลักความรับผิดทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่ง(กฎหมายเอกชน)ก็ตาม แต่มีข้อยกเว้นกรณีของรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องรับผิดตามหลักความรับผิดทั่วไปในระบบกฎหมายเอกชน คือ กรณีที่ก้าวล่วงเข้าไปในแดนแห่งกรรมสิทธิ์หรือเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และกรณีที่เป็นอุบัติเหตุในโรงเรียนหรืออุบัติเหตุที่เกิดจากรถอันเดินด้วยเครื่องจักรกล หรือกรณีฝ่ายปกครองกระทำการในระบบกฎหมายแพ่งในรูปของวิสาหกิจมหาชนทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (services publics industriels et commerciaux) เช่น กิจการไฟฟ้า กิจการประปา กิจการสนามบิน นอกจากนี้ กรณีฝ่ายปกครองกระทำการที่มีลักษณะบริการสังคม (services publics sociaux) เช่น การจัดสถานที่พักผ่อน ก็ถือเป็นการกระทำในทางแพ่ง ซึ่งหากเกิดความเสียหายขึ้นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา คือ ศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดา จะเข้ามาเป็นผู้ตัดสินคดีตามหลักกฎหมายเอกชน ในกรณีนี้รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดเสมือนกับเอกชนทั่วไป และแม้ว่าความรับผิดโดยมีความผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสจะพัฒนาขึ้นอย่างเป็นเอกเทศในระบบกฎหมายมหาชน แต่เนื้อหาความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายมหาชนก็มีลักษณะใกล้เคียงกับเนื้อหาความรับผิดในทางแพ่ง ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเกี่ยวกับความเสียหาย ประเภทของค่าเสียหาย หรือเหตุยกเว้นความรับผิด จนในปัจจุบันนี้คำพิพากษาของศาลปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายมหาชน กับคำพิพากษาของศาลยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดทั่วไปตามกฎหมายแพ่งไม่ได้มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ<sup>54</sup>

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ความรับผิดของรัฐไม่ได้ถือหลักให้รัฐเข้ามารับผิดแทนเจ้าหน้าที่ข้าราชการของตนดังเช่นที่ปรากฏในระบบกฎหมายเยอรมันหรือระบบกฎหมายไทย แต่ให้รัฐรับผิดโดยตรงสำหรับการกระทำของตน<sup>55</sup> สำหรับการฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการละเมิดนั้น เห็นกันว่าหากให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดเสมอไปจะทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจทำงานต่างๆ ได้เต็มที่ รัฐจึงฟ้องไล่เบี้ยเฉพาะในกรณีที่การกระทำละเมิดโดยจงใจ โดยเจตนาร้าย หรือโดยการประมาทเลินเล่อ

<sup>54</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 49 หน้า 35-37.

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 37-38.

อย่างร้ายแรงเท่านั้น<sup>56</sup> กรณีประมาทเลินเล่อธรรมดาจึงไม่มีการไล่เบี้ย ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร เพราะการตัดสินใจผิดเล็กน้อยอาจเกิดขึ้นได้เสมอ และกรณีเกี่ยวพันโดยใกล้ชิดกับหลักการบริหารงานบุคคล ซึ่งประเด็นจะมีใช้เรื่องของการมุ่งคุ้มครองเอกชนผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยาเท่านั้น แต่จะเป็นลักษณะในทางวินัย อย่างหนึ่ง และการไล่เบี้ยกรณีผู้กระทำละเมิดหลายคนก็ไม่นำหลักกฎหมายนี้ร่วมมาใช้ โดยศาลจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับผู้ร่วมกระทำผิดโดยคำนึงถึงตำแหน่งและหน้าที่ที่รับผิดชอบของแต่ละคนด้วย

สรุปได้ว่า ระบบกฎหมายฝรั่งเศส รัฐอาจรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ทั้งตามหลักกฎหมายมหาชน และตามหลักกฎหมายแพ่ง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะกิจกรรมที่รัฐปฏิบัติ โดยความรับผิดของรัฐตามกฎหมายแพ่งที่ถือเสมือนว่ารัฐเป็นเอกชนคนหนึ่ง ในกรณีที่รัฐดำเนินกิจกรรมเหมือนกับเอกชนและไม่ได้มีการใช้อำนาจมหาชนนั้นได้รับการยอมรับมาตั้งแต่ในราวต้นศตวรรษที่ 19 ส่วนในกรณีที่รัฐดำเนินกิจกรรมทางปกครองโดยใช้อำนาจมหาชนนั้น แต่เดิมถือว่ารัฐไม่ต้องรับผิด ต่อมาแนวคิดที่ว่ารัฐจะต้องรับผิดแม้จะใช้อำนาจมหาชนก็ได้รับการยอมรับ อีกทั้งในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสยังมีหลักความรับผิดเป็นส่วนตัว (faute personel) ของข้าราชการ ซึ่งข้าราชการจะต้องรับผิดเป็นส่วนตัวต่อผู้เสียหายโดยตรงตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่ง ซึ่งเป็นหลักที่คู่ขนานกับความผิดในการบริการสาธารณะซึ่งรัฐต้องรับผิด ทั้งนี้ ความรับผิดของรัฐนั้นไม่ได้ถือหลักให้รัฐเข้ามารับผิดแทนเจ้าหน้าที่ข้าราชการของตนดังเช่นที่ปรากฏในระบบกฎหมายเยอรมันหรือระบบกฎหมายไทย แต่ให้รัฐรับผิดโดยตรงสำหรับการกระทำของตน ในการฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการละเมิดฟ้องไล่เบี้ยเฉพาะในกรณีเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจ โดยเจตนาร้าย หรือโดยการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น โดยเห็นกันว่าหากให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดเสมอไปจะทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจทำงานต่างๆ ได้เต็มที่ เพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร เพราะการตัดสินใจผิดเล็กน้อยอาจเกิดขึ้นได้เสมอ ดังนั้นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำประมาทเลินเล่อธรรมดาจึงไม่มีการไล่เบี้ย และถ้ากรณีกระทำละเมิดเกี่ยวพันโดยใกล้ชิดกับหลักการบริหารงานบุคคล ซึ่งประเด็นจะมีใช้เรื่องของการมุ่งคุ้มครองเอกชนผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยาเท่านั้น แต่จะเป็นลักษณะในทางวินัยอย่างหนึ่งอยู่แล้ว และการไล่เบี้ยกรณีผู้กระทำละเมิดหลายคนก็ไม่ใช้หลักกฎหมายนี้ร่วม โดยศาลจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับผู้ร่วมกระทำผิดโดยคำนึงถึงตำแหน่งและหน้าที่ที่รับผิดชอบของแต่ละคน

### 2.1.2 กฎหมายของเยอรมัน

เดิมประเทศเยอรมันปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงมีแนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐเช่นเดียวกับประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรป คือ ถือว่ารัฐทรง

<sup>56</sup> B. Schwartz, French Administrative Law and the common Law World ,1954, p. 286-288 อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2529). บันทึกเรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เอกสารประกอบการพิจารณาคำร้องทุกข์ของ นายวิชัย วิทยากุล) วารสารกฎหมายปกครอง 5 หน้า 281.



อำนาจอธิปไตย ด้วยเหตุดังกล่าวรัฐจึงไม่สามารถที่จะรับผิดชอบได้ ความคิดดังกล่าวนี้เชื่อมโยงอยู่กับการถือว่ากษัตริย์ซึ่งทรงอำนาจเด็ดขาดกับรัฐเป็นสิ่งๆ เดียวกัน<sup>57</sup> รัฐจึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบ ในเวลาต่อมาเมื่อรัฐได้แยกตัวออกจากพระมหากษัตริย์โดยมีสถานะในทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีอำนาจโดยตนเองไม่ผูกพันกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อีกต่อไป แนวความคิดที่ว่ารัฐไม่สามารถที่จะรับผิดชอบได้ก็ค่อยๆ คลายความเข้มข้นลง ต่อมาเมื่อประเทศต่างๆ ไม่ได้ปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกต่อไป แนวคิดที่ปฏิเสธหลักความรับผิดชอบของรัฐซึ่งเป็นแนวความคิดที่สืบเนื่องมาจากอิทธิพลของแนวความคิดที่ว่า “พระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิด” หรือ “The King can do no wrong” จึงได้คลายความเข้มข้นลงไปด้วย ประกอบกับรัฐสมัยใหม่มิได้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่เฉพาะในเรื่องที่เป็นการใช้อำนาจรัฐเท่านั้น แต่รัฐยังมีภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน เมื่อรัฐมีบทบาทเพิ่มขึ้นจึงมีโอกาสดำเนินการกระทำของรัฐจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนได้มากขึ้น การที่รัฐไม่ต้องรับผิดชอบทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับเอกชนผู้ได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ระบบกฎหมายต่างๆ จึงเริ่มยอมรับหลักความรับผิดชอบของรัฐและได้พัฒนาหลักเกณฑ์ดังกล่าวขึ้น

ระบบกฎหมายเยอรมัน กฎหมายปกครองจะแยกต่างหากจากหลักกฎหมายเอกชน กรณีความรับผิดทางละเมิดของนายจ้างลูกจ้างเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่ง ซึ่งเมื่อนายจ้างจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายไปแล้วก็อาจฟ้องไล่เบี้ยเอาจากลูกจ้างได้ แต่ในกรณีส่วนราชการหลักเดิมกำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เฉพาะ โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อจะต้องรับผิดชอบส่วนตัวต่อผู้เสียหาย ต่อมาหลักนี้ถูกเปลี่ยนแปลงโดยกฎหมายปี ค.ศ. 1910 และรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1919 (Weimar Constitution) โดยรัฐและองค์กรของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลละเมิดที่เกิดต่อเอกชนเป็นเบื้องต้น ซึ่งรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1949 ก็กำหนดหลักเช่นเดียวกันโดยรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อกรณีละเมิดทุกอย่างที่กระทำโดยผู้ซึ่งใช้อำนาจรัฐ และรัฐจะเป็นผู้ฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดภายหลัง แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะถูกฟ้องไล่เบี้ยเฉพาะที่ตนกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วนกรณีละเมิดโดยประมาทเพียงเล็กน้อยจะไม่มี การฟ้องไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดจะไม่ถูกฟ้องโดยตรงในศาล<sup>58</sup> จึงเป็นการวางหลักการให้รัฐเข้ามารับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก (บุคคลที่สาม) แต่เพียงผู้เดียว

<sup>57</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548). รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง กรุงเทพมหานคร (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง) หน้า 71 อ้างใน สมลักษณ์ จันทรงษ์ อ่างแล้ว เจริญอรุณที่ 11 หน้า 14.

<sup>58</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. (2548). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรุงเทพมหานคร วิญญูชน หน้า 19



โดยความรับผิดชอบของรัฐนั้นเป็นความรับผิดชอบโดยอ้อมผูกพันอยู่กับการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>59</sup>

เห็นได้ว่า ความรับผิดชอบทางละเมิดในระบบกฎหมายเยอรมัน แม้จะมีหลักความรับผิดชอบของรัฐจากการกระทำทางมหาชน และคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ให้ไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดโดยการประมาทเลินเล่อธรรมดา โดยจะถูกฟ้องไล่เบียดเฉพาะที่กระทำละเมิดโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่จะมีความแตกต่างจากระบบกฎหมายฝรั่งเศส คือ ระบบกฎหมายเยอรมัน รัฐจะเข้ามารับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่โดยอ้อมโดยจะผูกพันกับการกระทำของเจ้าหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่ง

### 2.1.3 กฎหมายของไทย

พัฒนาการความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองตามระบบกฎหมายไทย อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ยุค ยุคแรกเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในช่วงที่ประเทศไทยยังปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือก่อน พ.ศ. 2475 เป็นยุคที่รัฐไม่ต้องรับผิดชอบ ยุคที่สองอยู่ในช่วง ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2539 เป็นยุคที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของตนในศาลยุติธรรม ยุคที่สามเป็นยุคปัจจุบัน เริ่มตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จนถึงปัจจุบัน ยุคนี้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในผลแห่งละเมิดเจ้าหน้าที่ของตนที่ได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่แต่ผู้เดียว แต่อาจใช้สิทธิไล่เบียดต่อเจ้าหน้าที่ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด<sup>60</sup> จึงจะได้ศึกษารายละเอียดพัฒนาการความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองตามระบบกฎหมายไทยในยุคต่างๆ ต่อไป

#### 1) ทฤษฎี แนวคิดความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

การปกครองของไทยก่อนปี พ.ศ. 2475 เป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์จะทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจแต่เพียงพระองค์เดียว หน่วยงานของรัฐถือเป็นส่วนราชการของพระมหากษัตริย์และใช้อำนาจรัฐแทนพระมหากษัตริย์ การจะฟ้องร้องพระมหากษัตริย์หรือหน่วยงานรัฐให้รับผิดชอบในการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นไม่อาจกระทำได้

<sup>59</sup> เปรียบเทียบ Detterbeck / Wimhardt / Sproll, aa0.,S.p.81 อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ. (2550). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ : การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ กรุงเทพฯ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 72.

<sup>60</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง กรุงเทพฯ วิญญูชน หน้า 283-284.

การฟ้องให้ข้าราชการรับผิดด้วยประการใดๆ ต้องเอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคับพยานหลักฐานให้ทราบก่อนตามกฎหมายตราสามดวง ลักษณะอาญาหลวง<sup>61</sup> ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ใช้อยู่ในยุโรป คือหลัก “พระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิด” (The King can do no wrong) การจะฟ้องร้องหน่วยงานรัฐและข้าราชการจึงขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์ว่าจะทรงยินยอมให้ประชาชนฟ้องร้องหรือไม่ นอกจากนี้ กระทรวงและกรมยังได้รับการรับรองสิทธิจะมาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ ศาลไม่มีอำนาจบังคับ ดังนั้น โดยหลักแล้ว การฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดในทางละเมิดจึงไม่อาจฟ้องร้องได้ เว้นแต่กระทรวงและกรมนั้นจะยินยอมเข้ามาเป็นคู่ความในคดี หลักการนี้ยังให้ความคุ้มครองแก่เอกชนผู้กระทำตามอำนาจที่กฎหมายให้อำนาจเป็นพิเศษด้วย แต่เอกชนอาจฟ้องร้องให้ข้าราชการเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิดรับผิดเป็นการส่วนตัวได้ ต่อมามีการแก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าวเล็กน้อย คือ ถ้าเป็นความผิดเพียงสิ้นไหม ให้ศาลพิจารณาพิพากษาไปตามพระราชกำหนดกฎหมายโดยไม่ต้องนำเนื้อความขึ้นกราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาตเสียก่อนจึงจะชำระคดีต่อไปได้<sup>62</sup>

2) *ทฤษฎี แนวคิด ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในกฎหมายไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2539*

ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองช่วงนี้เริ่มตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย โดยเปลี่ยนอำนาจรัฐที่เดิมถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์ให้เป็นอำนาจของประชาชน มีการรับรองสิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดเพื่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 44 “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดเพื่อการกระทำของพนักงานในฐานเสมือนเป็นตุลาการหรือนายจ่า ย่อมได้รับความคุ้มครอง” หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเข้ามาเป็นคู่ความในคดีความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองโดยไม่อาจอ้างเอกสิทธิ์ใดๆ ได้อีกต่อไป ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ถ้อยคำที่ว่า “ในฐานเสมือนเป็นตุลาการหรือนายจ่า” นั้น ไม่ได้รับการบัญญัติในรัฐธรรมนูญอีกต่อไป เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับหน่วยงานของรัฐเป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายมหาชนมิใช่ความสัมพันธ์ตามนิติกรรมสัญญา จึงมีอาจใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 มาตรา 426 และมาตรา 427 ที่บัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดระหว่างนายจ่าและลูกจ่า และความผิดระหว่างตุลาการและตัวแทนมาใช้บังคับได้ ในการฟ้องคดีเอกชนอาจฟ้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดให้รับผิดเป็นการส่วนตัวและอาจ

<sup>61</sup> ชาญชัย แสงวงศ์. (2548). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่* กรุงเทพฯ วิทยุชน หน้า 23.

<sup>62</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 60 หน้า 285-289.

ฟ้องให้หน่วยงานร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ได้ และในการพิจารณาพิพากษาคดีศาลจะใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ทั้งในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และในกรณีกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ใช้หลักความรับผิดร่วมกันของเจ้าหน้าที่กรณีร่วมกันรับผิด รวมตลอดถึงสิทธิไล่เบี่ยของหน่วยงานรัฐต่อเจ้าหน้าที่ด้วย<sup>63</sup>

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อเอกชนอาจแบ่งได้เป็นสองกรณี คือ

(1) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และ (2) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนที่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

(1) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในฐานะส่วนตัวโดยแท้ หรือเป็นการกระทำนอกหน้าที่ราชการ ไม่มีความสัมพันธ์ใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือมิได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานต้นสังกัดแต่อย่างใด นอกจากนี้การกระทำที่ขาดตอนไปจากการปฏิบัติราชการตามหน้าที่แล้วและไม่อยู่ภายในของวัตถุประสงค์ของหน่วยงานราชการก็ถือเป็นความรับผิดส่วนตัว และแม้ว่าข้าราชการจะกระทำละเมิดในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ แต่หากผู้กระทำเจตนากระทำในฐานะส่วนตัวกรณีย่อมต้องถือเป็นเรื่องส่วนตัวของข้าราชการผู้นั้น กรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว หน่วยงานของรัฐไม่ต้องร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นโดยตรง จะฟ้องให้หน่วยงานต้องร่วมรับผิดไม่ได้<sup>64</sup>

(2) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนที่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ยังต้องรับผิดเป็นการส่วนตัวเช่นกัน แต่นอกจากผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดแล้วยังอาจฟ้องให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นร่วมรับผิดได้ด้วย การพิจารณาความรับผิดของหน่วยงานของรัฐในการกระทำละเมิดของข้าราชการที่เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน ศาลไทยจึงไม่นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 ว่าด้วยความรับผิดของนายจ้างในการกระทำละเมิดของลูกจ้างมาปรับใช้ แต่ได้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76<sup>65</sup> ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับนิติบุคคลและผู้กระทำแทนนิติบุคคลมาปรับใช้ และเมื่อหน่วยงานรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอกแล้ว หน่วยงานก็สามารถฟ้องไล่เบี่ยจากข้าราชการผู้กระทำละเมิดได้เต็มที่ตามมาตรา 76 การกระทำของผู้แทนนิติบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งนิติบุคคลต้องร่วมรับผิดกับผู้แทนนิติบุคคลนั้น ต้องเป็นการกระทำตามหน้าที่ภายในขอบวัตถุประสงค์แห่งนิติบุคคล รวมถึง

<sup>63</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 292-295.

<sup>64</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 295- 289.

<sup>65</sup> มาตรา 76 ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี่ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย

กรณีที่มีการกระทำอยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ ถ้าผู้แทนทำไปในระหว่างปฏิบัติหน้าที่เพื่อนิติบุคคล นิติบุคคล ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกด้วย

การคุ้มครองเจ้าหน้าที่จากความรับผิดทางละเมิด เป็นผลมาจากการที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัวในกรณีกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หรือต้องถูกไล่เบียดจากหน่วยงานต้นสังกัด ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่ค่อยกล้าที่จะบังคับใช้กฎหมาย หรือไม่กล้าตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้รัฐต้องออกกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่โดยเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่อธรรมดา แต่ไม่ได้บัญญัติบังคับใช้ทั่วไปกับเจ้าหน้าที่ทุกประเภท คงเป็นการบัญญัติคุ้มครองเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งเท่านั้น<sup>66</sup>คือ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์<sup>67</sup> และเจ้าพนักงานบังคับคดี<sup>68</sup> ซึ่งไม่เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่อื่นจึงมีแนวคิดในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่อื่นด้วย นอกจากนี้การใช้หลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะหลักกฎหมายแพ่งที่ใช้บังคับระหว่างเอกชนกับเอกชนจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดในผลละเมิดเป็นส่วนตัวเสมอ แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะตัดสินใจผิดโดยสุจริตหรือประมาทเลินเล่อเพียงเล็กน้อย โดยรัฐไม่มีส่วนรับผิดชอบใดๆ เลย เว้นแต่เป็นการรับผิดแทนไปก่อนซึ่งสุดท้ายก็ไปไล่เบียดเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง และกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนก่อให้เกิดความเสียหายอาจกระทำ ความผิดมากน้อยต่างกัน แต่ต้องรับผิดร่วมกันอย่างลูกหนี้ร่วม หากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนร่วมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ภาระค่าสินไหมทดแทนก็จะตกอยู่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐคนที่เหลืออยู่ และถ้าถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้นไม่สามารถรับภาระชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวได้ หากหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการบังคับคดีแพ่งได้ไม่เพียงพอ ก็ต้องฟ้องคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นให้บุคคลล้มละลายและต้องออกจากราชการไปในที่สุด ซึ่งจะรุนแรงยิ่งกว่าการดำเนินการทางวินัยเสียอีก<sup>69</sup> นอกจากนี้ ในการควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแล ซึ่งเป็นหลักประกันไม่ให้เจ้าหน้าที่กระทำการ

<sup>66</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 60 หน้า 304-305.

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 147 ในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว เว้นแต่จะได้กระทำโดยเจตนาร้าย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

<sup>68</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 296 เบญจ วรรคสาม เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ต้องรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้ เว้นแต่จะได้กระทำโดยเจตนาร้าย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

<sup>69</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2548). สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 สำนักงาน ก.พ. หน้า 10-11 อ้างใน ชาญชัย แสงวงศ์ คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรุงเทพฯ วิทยุชน หน้า 26-28.



ใดๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว<sup>70</sup> ด้วยเหตุดังกล่าวนี้จึงมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกใช้บังคับ

3) ทฤษฎี แนวคิด ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

การนำเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับการละเมิดของหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ทำนองเดียวกับความรับผิดทางละเมิดของเอกชนทั่วไป ทั้งการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองนั้นไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม<sup>71</sup> และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในเวลานั้น (นายอมร จันทรมบูรณ์) ได้ทำบันทึกแสดงความเห็นว่า เพื่อความให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตและเพื่อประสิทธิภาพของระบบราชการเป็นการส่วนรวม ควรจะต้องพัฒนาหลักความรับผิดทางแพ่งของข้าราชการโดยเร็ว<sup>72</sup>

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดหลักการให้หน่วยงานรัฐต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอกในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐนั้นสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่หากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานของรัฐไม่อาจไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ได้ โดยให้ความเสียหายนั้นตกเป็นพับแก่หน่วยงาน และยังกำหนดมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้ในการไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ ซึ่งหลักดังกล่าวนี้ใช้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐด้วย นอกจากนี้หากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานรัฐเท่านั้น จะฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นจำเลยไม่ได้ หลักการดังกล่าวได้รับการยืนยันปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.358-360/2549 ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่มุ่งไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่มีได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อตามกฎหมายเก่า หากแต่จะต้องรับผิดเมื่อได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้รัฐเข้าไปรับผลที่

<sup>70</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2552). หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรุงเทพฯ ธรรมดาเพรส หน้า 8

<sup>71</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2541). กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ *วารสารนิติศาสตร์* 28,2 (มิถุนายน) หน้า 372 อ้างใน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ อ้างแล้ว เชียงอรรถที่ 60 หน้า 305.

<sup>72</sup> *วารสารกฎหมายปกครอง*. (2529). เล่ม 5 หน้า 303 อ้างใน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ อ้างแล้ว เชียงอรรถที่ 60 หน้า 309.



เกิดขึ้นแทนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ประกอบกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบ โดยหลักถือเป็นการกระทำของรัฐอยู่แล้ว รัฐจึงต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นเหมือนกับการกระทำของรัฐเอง สำหรับการที่กฎหมายให้รัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิดกรณีกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น กฎหมายมิได้มีเจตนารมณ์ให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบในการกระทำนั้นเอง หากแต่เพียงต้องการที่จะให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างระมัดระวังเอาใจใส่เท่านั้น<sup>73</sup>

การกำหนดหลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นี้ ไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับการวินิจฉัยความรับผิดทางละเมิด กรณีการกระทำในลักษณะใดจะเป็นการกระทำละเมิดยังคงต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงไม่ได้กำหนดหลัก “ละเมิดทางปกครอง” ขึ้นใหม่คู่ขนานกับ “ละเมิดทางแพ่ง” เพียงแต่กำหนดมิให้นำหลักกฎหมายแพ่งบางประการ เช่น หลักความรับผิดอย่างเป็นลูกหนี้ร่วม มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น<sup>74</sup> และนับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 84 ก วันที่ 10 ตุลาคม 2542 เป็นต้นมา การพิจารณาพิพากษาคดีความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่หรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามที่กำหนดในมาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้มีการเปลี่ยนแปลงเขตจากอำนาจศาลยุติธรรมไปอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ส่วนกรณีการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือจากที่กล่าวมายังคงอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม จึงทำให้เกิดปัญหาในการแยกศาลพิจารณา<sup>75</sup>

สรุปได้ว่า ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย มีหลักการความเป็นมาเหมือนกับระบบกฎหมายเยอรมัน โดยมีการพัฒนาจากเดิมที่รัฐไม่ต้องรับผิดมาเป็นรัฐต้องรับผิดแทนเจ้าหน้าที่และมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เต็มที่ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวทุกกรณี และกรณีกระทำละเมิดร่วมกันก็ต้องรับผิดตามหลักลูกหนี้ร่วมในประมวล

<sup>73</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ. (2552). สำนักงานศาลปกครอง หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรุงเทพฯ ธรรมดาเพรส โดยการสนับสนุนของมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ หน้า 9-10.

<sup>74</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 60 หน้า 310-311.

<sup>75</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 312-313.

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เหมาะสมไม่เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ และกระทบต่อการบริหารงานราชการ จนในปัจจุบันได้มีการใช้บังคับตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนในความรับผิดของรัฐนั้น รัฐจะเข้ามารับผิดแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เหมือนกับเป็นการกระทำของรัฐเองเช่นเดียวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามระบบกฎหมายเยอรมันโดยการพิจารณาความรับผิดของรัฐจึงมุ่งพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำผิดต่อกฎหมายโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ และใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะแตกต่างจากระบบกฎหมายฝรั่งเศส โดยรัฐจะเข้ามารับผิดต่อผู้เสียหายโดยตรงไม่ใช่รับผิดแทนเจ้าหน้าที่ ดังนั้น การพิจารณาความรับผิดของรัฐจึงพิจารณาว่าเกิดจากการบริการสาธารณะหรือไม่เป็นสำคัญ โดยหลักเกณฑ์การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดไม่ได้ใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่ง แต่ใช้หลักเกณฑ์พิเศษที่ศาลปกครองฝรั่งเศสกำหนดขึ้นแต่โดยสาระสำคัญหลักก็มีได้แตกต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งแต่อย่างไรก็ตาม ในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่และการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น จะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายทั้งสามประเทศมีหลักการเช่นเดียวกัน โดยจะฟ้องไล่เบี้ยในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่กระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา แม้เจ้าหน้าที่จะต้องถูกไล่เบี้ยกรณีที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ไม่ต้องถูกบังคับตามหลักกฎหมายนี้รวม และอาจไม่จำเป็นต้องรับผิดเต็มจำนวนความเสียหาย ทั้งนี้ เพราะกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งหมดนั่นเอง เพียงแต่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังรอบคอบเอาใจใส่ เหตุเพราะยังมีวิธีการบริหารงานบุคคล โดยการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอันเป็นหลักประกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินงานต่างๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว

### บทที่ 3

## ความรับผิดชอบวินัยและความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ

ในบทนี้จะศึกษาถึงความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ และความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ โดยมุ่งศึกษาองค์ประกอบอันเป็นความผิดทางวินัยทางฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ และองค์ประกอบอันเป็นความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยการประมาทเลินเล่อ ได้แก่ ผู้กระทำการ หน้าที่ราชการ ลักษณะการกระทำประมาทเลินเล่อ และความเสียหายของทางราชการ รวมถึงตัวอย่างความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ และตัวอย่างความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ เพื่อเป็นข้อมูลเปรียบเทียบและหาความสัมพันธ์ขององค์ประกอบอันเป็นความรับผิดชอบวินัยและความรับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการพลเรือนต่อไป

### 1. ความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

#### 1.1 ความเป็นมาของความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

ตามที่ได้ศึกษาทฤษฎี แนวคิด ของกฎหมายว่าด้วยวินัยตามกฎหมายของไทยมาแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เพื่อประโยชน์ของราชการ เพื่อความเจริญความสงบเรียบร้อยของราชการ และเพื่อให้ราชการดำเนินไปด้วยดีมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดข้อวินัยไว้ให้ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติตามและต้องไม่ฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว เพราะหากไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนจนเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการย่อมเป็นความผิดวินัย และอาจได้รับโทษตามที่กำหนดไว้ ซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัยทำให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษได้รับความเดือนร้อนเสียหาย ดังนั้น จึงควรได้ศึกษาเพื่อให้เข้าใจถึงองค์ประกอบของข้อกำหนดวินัย ความผิดและระดับการลงโทษวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นบทบัญญัติที่ใช้กับข้าราชการพลเรือน เพื่อให้การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า โดยให้ข้าราชการปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ คุณธรรม และ

มีคุณภาพชีวิตที่ดี<sup>76</sup> ซึ่งข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้มี 2 ประเภท<sup>77</sup>คือ (1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ (2) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดตำแหน่ง การให้เงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง วินัย และการบริหารทรัพยากรบุคคลในกระบวนการอื่นๆ ให้แตกต่างกันและเหมาะสมกับข้าราชการพลเรือนประเภทนั้น ๆ ที่แตกต่างกันอย่างเด่นชัดก็คือ การจัดระเบียบข้าราชการ มีหลักบัญญัติไว้ในมาตรา 42 ว่า ให้คำนึงถึงระบบคุณธรรม (merit system) ซึ่งยึดถือตามความรู้ ความสามารถของบุคคล (competence) ความเสมอภาคในโอกาส (equality of opportunity) ความมั่นคงในการดำรงสถานภาพของข้าราชการ (security of tenure) และความเป็นกลางทางการเมือง (political neutrality) ส่วนการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนในพระองค์ บัญญัติไว้ในมาตรา 127 ว่า การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการพลเรือนในพระองค์พ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย ซึ่งเป็นหลักการบริหารทรัพยากรบุคคลในระบบอุปถัมภ์ (patronage system)<sup>78</sup> และเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลจะตราพระราชกฤษฎีกา<sup>79</sup>กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง การให้ได้รับเงินประจำตำแหน่ง การบรรจุ การแต่งตั้ง การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ การรักษาจรรยา การรักษาวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการอื่นตามที่จำเป็นของข้าราชการพลเรือนในพระองค์ก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบต่อพระราชอำนาจ

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย เป็นบทบัญญัติที่ใช้กับข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น โดยข้าราชการพลเรือนสามัญต้อง

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 34 การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนต้องเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า โดยให้ข้าราชการปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ คุณธรรม และมีคุณภาพชีวิตที่ดี.

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 35 ข้าราชการพลเรือนมี 2 ประเภท คือ (1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับบรรจุแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 4 ข้าราชการพลเรือนสามัญ (2) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา.

<sup>78</sup> ประวิณ ณ นคร อ่างแล้ว เชียงอรธที่ 12 หน้า 64.

<sup>79</sup> ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในพระองค์ พ.ศ. 2552 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนที่ 100 ก ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2552 หน้า 4-12 โดยมาตรา 19 บัญญัติว่า การกำหนดตำแหน่ง การให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง การบรรจุ การแต่งตั้ง การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ การรักษาจรรยา การรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการอื่นของข้าราชการพลเรือนในพระองค์ หากทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เป็นประการใด ให้นายรัฐมนตรีในตำแหน่งบังคับบัญชาสำนักพระราชวังและสำนักราชเลขาธิการรับสนองพระบรมราชโองการ.

รักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติเป็นข้อปฏิบัติและข้อห้ามโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ<sup>80</sup> ซึ่งบัญญัติข้อกำหนดวินัยไว้อย่างชัดเจนว่าการกระทำการหรือการงดเว้นไม่กระทำการใดเป็นการกระทำผิดวินัย และยังกำหนดด้วยว่าการกระทำหรือการไม่กระทำการลักษณะใดเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไรร้ายแรง หรือผิดวินัยอย่างไรร้ายแรง อันจะเป็นผลต่อการลงโทษทางวินัยสถานเบา หรือสถานหนัก ทั้งนี้ได้กำหนดการกระทำผิดวินัยไว้ตั้งแต่มาตรา 80 ถึงมาตรา 85 โดยแยกเป็นกลุ่มการรักษาวินัยดังนี้<sup>81</sup> (1) วินัยต่อประเทศชาติ (2) วินัยต่อประชาชน (3) วินัยต่อผู้บังคับบัญชา (4) วินัยต่อผู้ร่วมงาน (5) วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และ (6) วินัยต่อตนเอง ซึ่งวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ จัดเป็นกลุ่มวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและเป็นข้อห้ามไม่ให้กระทำการ ทั้งนี้ความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการก็เป็นฐานความผิดหนึ่งที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ข้อกำหนดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ฉบับแรก พ.ศ. 2471 ถึงฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีการกำหนดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการไว้ตลอดมา แต่มีข้อความบางส่วนที่แตกต่างกันอยู่บ้าง ซึ่งในการศึกษานี้จะนำมากล่าวเฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้แตกต่างกันเท่านั้น

(1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งเป็นกฎหมายด้านบริหารงานบุคคลภาครัฐฉบับแรกมิได้กำหนดให้ การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเป็นความผิดทางวินัยอย่างไรร้ายแรง แต่กำหนดให้มีการลงโทษไล่ออกสำหรับผู้ที่มีพฤติการณ์ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในหน้าที่ราชการ<sup>82</sup> ซึ่งโทษไล่ออกถือเป็นโทษสำหรับวินัยอย่างไรร้ายแรง จึงพอจะกล่าวได้ว่า องค์ประกอบความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบ

<sup>80</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 80 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ปฏิบัติราชการในต่างประเทศนอกจากต้องรักษาวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้แล้ว ต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ด้วย.

<sup>81</sup> สำนักงาน ก.พ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 5 หน้า 7-10.

<sup>82</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 มาตรา 38 โทษสถานไล่ออกนั้น ท่านกำหนดไว้สำหรับพฤติการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (ก) ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (ข) กระทำผิดถึงต้องรับพระราชอาญาจำคุกโดยคำพิพากษาโทษจำคุก เว้นแต่ความผิดฐานลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท (ค) มีหนี้สินล้นพ้นตัว ถูกศาลสั่งให้เป็นคนล้มละลาย (ข) ขัดคำสั่งที่ผู้บังคับบัญชาสั่งโดยชอบด้วยราชการ และการขัดคำสั่งนั้นเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ (ง) ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในหน้าที่ราชการ (จ) ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง.



ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 มีองค์ประกอบ คือ (1) มีหน้าที่ราชการ (2) ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอย่างร้ายแรง

มีข้อสังเกตว่า การประมาทเลินเล่อที่จะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 นั้น ต้องเป็นการกระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในหน้าที่ราชการ กล่าวคือ ความรุนแรงระดับการลงโทษวินัยฐานนี้ มุ่งหมายควบคุมการกระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นสำคัญ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าความเสียหายราชการจะร้ายแรงหรือไม่เพียงใด ดังนั้น ถ้าเป็นการกระทำประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือประมาทเลินเล่อไม่ร้ายแรงในหน้าที่ราชการ ก็ย่อมไม่เป็นความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งจากการศึกษากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนของไทยในทุกฉบับแล้วพบว่า ข้อกำหนดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการที่บัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 จะมีข้อความที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติฉบับอื่นๆ ที่ให้น้ำหนักความสำคัญกับความเสียหายราชการที่เกิดขึ้นจากการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเป็นสำคัญ โดยไม่ได้คำนึงถึงการประมาทเลินเล่อว่าจะเป็นการประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

(2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 กำหนดวินัยในส่วนที่ข้าราชการพึงปฏิบัติและข้อห้ามไว้ โดยข้อกำหนดที่หมายถึงความผิดฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการไว้คือ ข้าราชการต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความระมัดระวังมิให้เสียหายแก่ราชการ<sup>83</sup> โดยมีได้กำหนดว่าการกระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงระดับใดถึงจะผิดวินัย เพียงแต่กำหนดให้การเล่อออกซึ่งถือเป็นโทษวินัยอย่างร้ายแรง จะลงโทษนั้นได้เมื่อข้าราชการพลเรือนผู้ใดทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง<sup>84</sup> จึงพอสรุปได้ว่าความผิดฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีองค์ประกอบ คือ (1) มีหน้าที่ราชการ (2) ไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความระมัดระวัง กล่าวคือ ต้องไม่กระทำการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ (3) เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ

ดังนั้น การจะถือเป็นความผิดวินัยฐานนี้นอกจากจะเป็นการไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความระมัดระวัง หรือประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการแล้ว ต้องทำให้เสียหายแก่ราชการด้วย โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะเป็นการประมาทเลินเล่อระดับร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อระดับธรรมดา

<sup>83</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ลักษณะ 6 วินัยข้าราชการพลเรือน หมวด 1 ชนิดต่างๆ ของวินัย...มาตรา 41 ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความระมัดระวังมิให้เสียหายแก่ราชการ.

<sup>84</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 หมวด 2 โทษวินัย ...มาตรา 50 การไล่ออกนั้นจะกระทำได้เมื่อข้าราชการพลเรือนผู้ใดทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดรายงานไปยัง ก.พ. และได้รับอนุมัติแล้ว จึงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งข้าราชการนั้นสังกัดสั่งให้ไล่ออกได้.

ระดับความเสียหายแก่ราชการจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของความผิดวินัยฐานนี้ กล่าวคือ หากกระทำการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการแต่การกระทำนั้นไม่เป็นเหตุให้ราชการเสียหายก็ไม่ถือเป็นความผิดวินัย องค์ประกอบความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 จึงแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ที่ยึดเอาระดับการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นองค์ประกอบสำคัญของความผิดโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายแก่ราชการ

เมื่อพิจารณาข้อกำหนดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่างๆ ต่อจากนั้นจนถึงปัจจุบัน จะเป็นการกำหนดองค์ประกอบความผิดไว้ในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 กำหนดในมาตรา 47 ข้าราชการพลเรือนต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความระมัดระวังมิให้เสียหายแก่ราชการ แต่มิได้กำหนดว่าการประมาทเลินเล่ออย่างไรเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 มาตรา 48 ข้าราชการพลเรือนต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความระมัดระวังมิให้เสียหายแก่ราชการ และมาตรา 58 (จ) กำหนดให้ การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงมีโทษไล่ออก

(3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 68 วรรคหนึ่ง ข้าราชการพลเรือนต้องสนับสุนนโยบายของรัฐบาลด้วยความบริสุทธิ์ใจ และต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และมติคณะรัฐมนตรีให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ ด้วยความอุตสาหะ เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของราชการ วรรคสอง การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ หรือมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ลักษณะความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีองค์ประกอบ คือ (1) มีหน้าที่ราชการ (2) ไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และมติคณะรัฐมนตรีให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ ด้วยความอุตสาหะ เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของราชการ (3) เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ ซึ่งความหนักเบาของโทษขึ้นอยู่กับระดับความเสียหายของทางราชการ

(4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 84 วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอุตสาหะ เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ และต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ และวรรคสอง การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ลักษณะความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตาม

พระราชบัญญัติฉบับนี้มืองค์ประกอบ คือ (1) มีหน้าที่ราชการ (2) ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ (3) เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการซึ่งระดับความหนักเบาของโทษขึ้นอยู่กับระดับความเสียหายแก่ทางราชการ ทั้งนี้ การประมาทเลินเล่อ จะต้องเป็นการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการของผู้นั้น ถ้าการประมาทเลินเล่อไม่ใช่ทำในหน้าที่ราชการของผู้นั้นก็ไม่ใช่ความผิดวินัยตามมาตรา นี้ ส่วนความเสียหายแก่ราชการนั้นถ้าเกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างไม่ร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง แต่ถ้าเกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงก็เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งการพิจารณาความเสียหายแก่ราชการว่าร้ายแรงเพียงใดหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไป และความเสียหายที่ว่าร้ายแรงนั้นไม่จำเป็นต้องตีราคาเป็นทรัพย์สินเงินทองเสมอไป อาจจะเป็นการเสียหายแก่ชื่อเสียงของทางราชการ หรือเสียหายด้านความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อทางราชการก็นับเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรงได้<sup>85</sup>

(5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงที่เป็นข้อปฏิบัติในมาตรา 82 และกำหนดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงที่เป็นข้อห้ามในมาตรา 83 โดยกำหนดให้การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการที่เป็นวินัยอย่างไม่ร้ายแรงในมาตรา 83 (4) และกำหนดให้การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในมาตรา 85 (7) กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ลักษณะความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมืองค์ประกอบ คือ (1) มีหน้าที่ราชการ (2) ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ (3) เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ ซึ่งระดับความหนักเบาของโทษก็ขึ้นอยู่กับระดับความเสียหายแก่ทางราชการ เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

เห็นได้ว่า การจะเป็นความผิดวินัยฐานการกระทำประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น เป็นได้ทั้งการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือประมาทเลินเล่อธรรมดา ไม่ว่าจะการกระทำประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่ แต่ถ้าเกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ถ้าเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงก็เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

<sup>85</sup> หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0709.1/174 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2545 อ้างใน สำนักงาน ก.พ. (2552). *ตอบข้อหารือเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (ตั้งแต่ปี พ.ศ.2541-2545)* สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. หน้า 21.

## 1.2 องค์ประกอบความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

เพื่อให้เข้าใจองค์ประกอบอันเป็นความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการยิ่งขึ้น จึงได้ศึกษาถึงองค์ประกอบความผิดวินัยดังกล่าวใน 4 องค์ประกอบ คือ (1) ผู้กระทำความผิด (2) การกระทำประมาทเลินเล่อ (3) หน้าที่ราชการ และ (4) ความเสียหายทางราชการต่อไป

### 1.2.1 ผู้กระทำความผิด

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นกฎหมายหลักของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือน รวมทั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพราะกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทอื่นมักจะบัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม หรือหากบัญญัติไว้โดยเฉพาะก็จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 กฎบวฉฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ต่างก็บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 จึงได้บัญญัติหมวดที่ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย และหมวดที่ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยไว้โดยเฉพาะ<sup>86</sup>

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย ตั้งแต่มาตรา 80 ถึงมาตรา 89 โดยมาตรา 80 บัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ปฏิบัติราชการในต่างประเทศนอกจากต้องรักษาวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้แล้ว ต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ด้วย และมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ บัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือนมี 2 ประเภท คือ

(1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับบรรจุแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 4 ข้าราชการพลเรือนสามัญ

<sup>86</sup> มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนกรยุติธรรมทางปกครอง (ว.พ.ปค.). (2550). *บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ: กรณีศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลาง พ.ศ. 2545-2548* หน้า 4.

(2) ข้าราชการพลเรือนสามัญในพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ประกอบกับมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้นิยามคำว่า “ข้าราชการพลเรือน” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ลักษณะ 5 ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ มาตรา 127 บัญญัติว่า การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการพลเรือนในพระองค์พ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง การให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง การบรรจุ การแต่งตั้ง การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ การรักษาระยะ การรักษาวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการอื่นตามที่จำเป็นของข้าราชการพลเรือนในพระองค์ก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบต่อพระราชอำนาจตามวรรคหนึ่ง พระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองจะกำหนดให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมดหรือบางส่วนมาใช้บังคับหรือจะกำหนดให้แตกต่างจากที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

จากบทบัญญัติที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่า ความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการที่กำหนดไว้ในมาตรา 83 (4) และมาตรา 85 (7) ของหมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น ดังนั้น ผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ หากกระทำการหรือไม่กระทำการตามข้อกำหนดวินัยที่กำหนดไว้ก็ย่อมเป็นผู้กระทำผิดวินัย

### 1.2.2 การกระทำประมาทเลินเล่อ

#### 1) ลักษณะการกระทำประมาทเลินเล่อ

ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่างๆ ไม่ได้ให้คำจำกัดความของการกระทำประมาทเลินเล่อไว้ จึงต้องเทียบเคียงความหมายโดยทั่วไปจากพจนานุกรมประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายคำว่า “ประมาท” และ “ประมาทเลินเล่อ” ไว้ดังนี้

“ประมาท” หมายความว่า ขาดความรอบคอบ ขาดความระมัดระวัง  
 ทะนงตัว



“เลินเล่อ” หมายความว่า กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังหรือ  
ละเลยในสิ่งที่ควรกระทำ

ดังนั้น “ประมาทเลินเล่อ” ตามพจนานุกรม จึงหมายความว่า การกระทำ  
โดยปราศจากความรอบคอบระมัดระวังหรือละเลยในสิ่งที่ควรกระทำ

นอกจากนี้ สำนักงาน ก.พ. ได้ให้ความหมาย “ประมาทเลินเล่อ”  
หมายถึง การกระทำที่ไม่รอบคอบ ขาดความระมัดระวังหรือกระทำโดยพลั้งเผลอ หลงลืม ซึ่งผู้มี  
หน้าที่เช่นนั้นควรจะต้องมีความรอบคอบระมัดระวังอย่างที่มีหน้าที่เช่นนั้นจะพึงกระทำ เช่น  
ควรจะต้องตรวจสอบคว้ามักกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งในเรื่องนั้นไว้  
อย่างไร แต่ไม่ตรวจสอบดูให้รอบคอบเสียก่อน เป็นต้น ทั้งนี้ การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการมี  
ได้ทั้งการกระทำและการละเว้นการกระทำ<sup>87</sup>

ตามประมวลกฎหมายอาญา ได้ให้ความหมายของการกระทำโดย  
ประมาทไว้ในมาตรา 59 วรรคสี่ ว่า

“กระทำโดยประมาท ได้แก่กระทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำ  
โดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำ  
อาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่”

“วิสัย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง ความสามารถ เช่น  
อยู่ในวิสัยที่จะเลี้ยงดูบุตรภรรยาได้ นอกจากนี้ยังหมายถึง ลักษณะที่เป็นอยู่ของบุคคลผู้กระทำ  
หรือสภาพภายในตัวของผู้กระทำ เช่น เป็นผู้ใหญ่ เป็นเด็ก เป็นคนพิการ เป็นผู้บกพร่องทางร่างกาย  
หรือจิตใจ

“พฤติการณ์” หมายถึง ข้อเท็จจริงประกอบการกระทำ หรือเหตุภายนอก  
ตัวผู้กระทำ เช่น ในการขับรถ ได้แก่ สภาพรถ ถนน แสงสว่าง ความพลุกพล่านของการจราจร เป็นต้น

ดังนั้น การกระทำโดยประมาท ตามประมวลกฎหมายอาญาจึงเป็นการ  
กระทำโดยไม่เจตนา แต่ปราศจากความระมัดระวัง หรือระมัดระวังไม่เพียงพอตามวิสัยและพฤติการณ์  
ซึ่งบุคคลผู้อยู่ในภาวะเช่นนั้นจะพึงระมัดระวังได้<sup>88</sup>

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด มาตรา 420  
บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจ หรือ ประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิต  
ก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำ  
ละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” ตามบทมาตราดังกล่าวมิได้ให้ความหมายของคำว่า

<sup>87</sup> หนังสือสำนักงาน ก.พ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 85 หน้า 21.

<sup>88</sup> สำนักงาน ก.พ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 17 หน้า 29.

“ประมาทเลินเล่อ” ไว้ ในทางปฏิบัติได้อาศัยเทียบเคียงกับการกระทำโดยประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสี่

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 83 (4) กำหนดว่า “ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ” แต่มิได้ให้คำจำกัดความคำว่า “ประมาทเลินเล่อ” ไว้ จึงต้องอาศัยเทียบเคียงความหมายของคำว่า “ประมาทเลินเล่อ” ตามความหมายที่ใช้อยู่โดยทั่วไป ซึ่ง “ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ” หมายถึง ไม่รอบคอบ ขาดความระมัดระวัง พลังพลอ หลงลืม ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือในเรื่องที่มีหน้าที่ราชการ จะต้องปฏิบัติโดยไม่มีเจตนาที่จะให้เกิดความเสียหาย การประมาทเลินเล่อนี้มีได้ทั้งลักษณะที่เป็นการกระทำและละเว้นการกระทำ

นอกจากนี้ “ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ” ยังหมายถึง การกระทำที่ไม่รอบคอบ ขาดความระมัดระวัง ซึ่งข้าราชการผู้มีหน้าที่เช่นนั้นควรจะต้องมีความรอบคอบระมัดระวังอย่างที่มีหน้าที่เช่นนั้นจะพึงกระทำ เช่น ควรจะต้องตรวจสอบดูว่ามีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งในเรื่องนั้นไว้อย่างไร แต่ไม่ตรวจสอบดูให้รอบคอบเสียก่อน เป็นต้น

การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ มิได้ทั้งเป็นความผิดวินัยที่ไม่ร้ายแรงและผิดวินัยอย่างร้ายแรง แล้วแต่ว่าผลจากการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการนั้น จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการเพียงใด ถ้าเสียหายแก่ราชการเพียงเล็กน้อยก็เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง แต่ถ้าเกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงจะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง<sup>89</sup>

## 2) ลักษณะความผิด “ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ”

ลักษณะความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ผู้วิจัยได้ศึกษาจากแนวทางการลงโทษวินัยข้าราชการพลเรือนที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้รวบรวมไว้และจากคำพิพากษาของศาล พอจะแบ่งลักษณะเป็นกลุ่ม ดังนี้

### (1) การปล่อยปละละเลยเป็นเหตุให้มีการทุจริตหรือเงินขาดบัญชี

ตัวอย่างเช่น

(1.1) ตัวอย่างกรณีทุจริต ตัวอย่างเช่น ผู้บังคับบัญชาระดับหัวหน้างานปล่อยปละละเลยไม่ตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างสม่ำเสมอและถี่ถ้วน จนเป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุจริตเบียดบังเอาเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวหลายกรณี รวมเป็นเงิน 2,969,217 บาท พฤติการณ์จึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.316/2551)<sup>90</sup>

<sup>89</sup> สำนักงาน ก.พ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 5 หน้า 29-35.

<sup>90</sup> สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง. (2557). *แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเล่ม 9* หน้า 197-199.

(1.2) กรณีเงินขาดบัญชี ตัวอย่างเช่น เจ้าพนักงานชุมชน 5 ได้เบิกเงินค่าจ้างชุดสระน้ำ เป็นเงิน 60,000 บาท ซ้ำสองครั้งโดยไม่มีเจตนาเป็นเหตุให้เงินขาดบัญชี<sup>91</sup>(2/2545)<sup>92</sup>

(2) ความบกพร่องในการปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบราชการ ตัวอย่างเช่น

(2.1) เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล 4 ได้รับมอบหมายให้ไปส่งหมายเรียกและสำเนาคำฟ้องให้จำเลย แต่บ้านดังกล่าวได้รื้อถอนไปประมาณ 5 ปีแล้ว และได้บันทึกการปิดหมายไว้ที่บ้านญาติของจำเลยแทน ทำให้เกิดความเสียหายแก่คู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล (8/2541)<sup>93</sup>

(2.2) เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ได้จดทะเบียนขายที่ดินในใบแทน น.ส.3 ก.ซึ่งได้ถูกยกเลิกโดยผลของกฎหมายแล้ว (9/2544)<sup>94</sup>

(2.3) เจ้าหน้าที่ตรวจสรรพสามิต 7 นายตรวจสรรพสามิต 4 และนายตรวจสรรพสามิต 3 ได้ร่วมกันจับกุมผู้ต้องหาคดียาเสพติดพร้อมของกลางเป็นยาเสพติดต่างประเทศ ซึ่งจะต้องนำตัวผู้ต้องหาไปเปรียบเทียบปรับที่สำนักงานสรรพสามิตอำเภอ แต่เจ้าหน้าที่ทั้งสามขาดความระมัดระวังเป็นเหตุให้ผู้ต้องหาหลบหนีไปได้ (1/2542)<sup>95</sup>

(2.4) ปศุสัตว์อำเภอ ได้นำวัคซีนป้องกันโรคปากและเท้าเปื่อยสุกร ซึ่งเป็นวัคซีนปลอมไปจำหน่ายให้แก่เกษตรกรโดยไม่ทราบว่าเป็นวัคซีนปลอม แต่เมื่อตรวจสอบแล้วพบว่า เป็นวัคซีนปลอม ก็มีได้เข้าไปดูแลแก้ไขปัญหาให้แก่เกษตรกรและปิดความรับผิดชอบให้ผู้ใต้บังคับบัญชา (11/2544)<sup>96</sup>

(2.5) เจ้าหน้าที่บริหารงานธุรการ 5 ไม่ได้นำสำนวนที่นายประกันได้ขอถอนประกันตัวจำเลยในคดีอาญา และศาลสั่งอนุญาตแล้วไปให้งานออกหมายเพื่อออกหมายขังจำเลย เป็นเหตุให้จำเลยต้องหลุดพ้นการถูกคุมขังในระหว่างพิจารณาของศาล (9/2541)<sup>97</sup>

<sup>91</sup> สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. (2552). แนวทางการลงโทษข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ. หน้า 73.

<sup>92</sup> ตัวเลขในวงเล็บ “(2/2545)” และที่จะแสดงไว้ในที่อื่น ซึ่งได้อ้างอิงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หมายถึง เลขที่และปีพุทธศักราชของสำนวนวินัยที่ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย.

<sup>93</sup> อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 91 หน้า 71.

<sup>94</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 72.

<sup>95</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>96</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 73.

<sup>97</sup> เรื่องเดียวกัน.

## (3) ความบกพร่องในการเก็บรักษาทรัพย์สินของทางราชการ

ตัวอย่างเช่น

(3.1) เจ้าหน้าที่ปกครอง 3 ได้ขอเบิกใบเสร็จรับเงินเบ็ดเตล็ดจำนวน 1 เล่ม จากผู้ช่วยเสมียนตราอำเภอเพื่อใช้เก็บค่าธรรมเนียมเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล ปรากฏว่าใบเสร็จรับเงินเล่มดังกล่าวสูญหายไปโดยไม่ทราบสาเหตุ (10/2541)<sup>98</sup>

(3.2) เจ้าหน้าที่ปกครอง 4 ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายกิจการพิเศษ และเป็นผู้รับหนังสือจังหวัดจำนวน 2 ฉบับ ซึ่งได้สั่งการให้อำเภอเตรียมการป้องกันภัยอันเกิดจากอุทกภัย แล้วเก็บไว้โดยมิได้เสนอให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เป็นเหตุให้หนังสือทั้งสองฉบับดังกล่าวสูญหายไป (2/2544)<sup>99</sup>

(3.3) เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี 3 ได้รับมอบหมายให้เก็บรักษาดวงตราประจำตำแหน่งนายอำเภอ (ตราสิงห์) และในเวลาราชการได้นำดวงตราฯ ออกมาจากกำปັນของอำเภอเพื่อใช้ในการประทับตราประจำตำแหน่งนายอำเภอจนถึงเวลาพักเที่ยง แต่ไม่ปิดกระจกบานเกล็ดหน้าต่างให้สนิท และไม่นำดวงตราฯ เก็บเข้ากำปັນ จนมีผู้ถอดกระจกบานเกล็ดหน้าต่างและหยิบเอาดวงตราฯ ไป (8/2544)<sup>100</sup>

(3.4) นายช่างตรวจสภาพรถ 6 ได้ตรวจพบว่าเอกสารที่มีผู้มาขอจดทะเบียนรายหนึ่ง ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จและเก็บใบคู่มือจดทะเบียนรถและเครื่องหมายการเสียภาษีประจำปีไว้ในลิ้นชักซึ่งกุญแจปิดล็อกเสีย โดยไม่ได้นำเข้าเก็บรักษาในตู้เหล็กซึ่งปิดล็อกกุญแจได้ เป็นเหตุให้คนร้ายรื้อค้นลิ้นชักและนำเอกสารหลักฐานดังกล่าวไป (1/2545)<sup>101</sup>

(3.5) เจ้าหน้าที่บริหารงานคลัง 8 ไม่ใช้ความระมัดระวังในการเก็บรักษาธนบัตรตัวอย่างของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งส่งมอบให้สำนักงานคลังจังหวัดเก็บรักษาไว้ เป็นเหตุให้ธนบัตรดังกล่าวสูญหายไป 5 ฉบับ และไม่รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ และนำธนบัตรตัวอย่างฉบับปลอมมาเคลือบพลาสติกแข็งและใส่กรอบไว้แน่นหนาอีกชั้นหนึ่ง เพื่ออำพรางมิให้ผู้อื่นมาตรวจสอบได้ (10/2541)<sup>102</sup>

## (4) ความประมาทเลินเล่อในการใช้รถราชการ ตัวอย่างเช่น

(4.1) นายช่างโยธา 5 ได้ขับซีรยนต์ของทางราชการขณะฝนกำลังตกมาตามทางถนนพหลโยธิน เพื่อเดินทางกลับที่ทำงานในเวลาเที่ยงคืนเศษ ภายหลังจากนำเครื่อง

<sup>98</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 74.

<sup>99</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 68.

<sup>100</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>101</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 69.

<sup>102</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 70.

ผสมคอนกรีตไปส่งคืนที่โครงการอื่น ได้ขับขีรยนต์หลบรถยนต์คันอื่น เป็นเหตุให้รถยนต์ที่ตนขับขี่มาเสียหายหลักเฉี่ยวชนเสาไฟฟ้าเกาะกลางถนน เสาไฟสัญญาณจราจรและป้ายสัญญาณจราจรได้รับความเสียหาย (2/2541)<sup>103</sup>

(4.2) เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ 2 ได้ขับรถยนต์บรรทุกผู้ต้องขังไปและกลับระหว่างศาลจังหวัดกับเรือนจำจังหวัด เมื่อรถยนต์มาถึงเรือนจำ เจ้าหน้าที่ผู้นี้ได้จอดรถยนต์ที่หน้าประตูเรือนจำ แล้วเปิดประตูท้ายรถยนต์ให้ผู้ต้องขังลงโดยไม่ได้ดับเครื่องยนต์และยืนอยู่บริเวณท้ายรถยนต์ เป็นเหตุให้ผู้ต้องขังฉวยโอกาสวิ่งไปประจำที่คนขับแล้วขับรถยนต์หลบหนีไปได้ (10/2541)<sup>104</sup>

(5) ความประมาทเลินเล่อในการรักษาพยาบาลผู้ป่วย ตัวอย่างเช่น

(5.1) เกสซ์กร 4 ฉายยาผิดให้แก่ผู้ป่วยที่มาใช้บริการ (12/2545)<sup>105</sup>

(5.2) พยาบาลวิชาชีพ 4 ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าเวรตึก มีผู้ป่วยเป็นเด็กหญิงอายุ 11 ปี มาขอรับการรักษาพยาบาลเนื่องจากถูกงูกัดบริเวณนิ้วหัวแม่มือ โดยใช้ผ้ารัดข้อมือและนำซากงูมาด้วย ก็ได้ทำความสะอาดแผลและใช้แอมโมเนียปิดแผลไว้ หลังจากสังเกตอาการผู้ป่วยแล้วไม่พบอาการผิดปกติ จึงจัดยาแก้ปวดและให้กลับบ้านได้โดยไม่ทราบว่างูดังกล่าวเป็นงูพิษและไม่รายงานให้แพทย์เวรทราบ เมื่อผู้ป่วยกลับไปบ้านแล้วมีอาการปวดท้อง อาเจียน ตาพร่ามัวบิดาจึงนำส่งโรงพยาบาลอีกครั้ง จึงได้ตามแพทย์เวรมาดูอาการและพบว่างูที่กัดเป็นงูทับสมิงคลาซึ่งเป็นงูที่มีพิษร้ายแรง (12/2545)<sup>106</sup>

(5.3) เจ้าพนักงานวิทยาศาสตร์การแพทย์ 4 ขาดความระมัดระวังเป็นเหตุให้ตรวจเลือดผู้ป่วยสลับกัน ทำให้แพทย์ให้เลือดผู้ป่วยผิดกรุป (5/2545)<sup>107</sup>

(6) ความบกพร่องอื่นๆ ตัวอย่างเช่น

(6.1) เจ้าพนักงานอบรมและฝึกวิชาชีพ 5 ได้เบิกตัวเยาวชนจำนวน 4 คนออกไปภายนอกสถานฝึกและอบรมเพื่อชุดลอกท่อระบายน้ำ แล้วเจ้าหน้าที่ผู้นี้ก็ได้ออกกลับเข้าไปภายในสถานฝึกและอบรมเพื่อตรวจดูงานที่สั่งให้เยาวชนทำภายในสถานฝึกและอบรม เป็นเหตุให้เยาวชนจำนวน 2 ใน 4 คน ฉวยโอกาสดังกล่าวหลบหนีไป (11/2541)<sup>108</sup>

<sup>103</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 69.

<sup>104</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 70.

<sup>105</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>106</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 70.

<sup>107</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>108</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.



(6.2) เจ้าหน้าที่ขณะปฏิบัติหน้าที่อยู่เวรประจำสำนักงาน ได้อ่านหนังสือนอกมุ้ง และจุดยากันยุงไว้ เมื่อเข้านอนลืมนดับยากันยุง เป็นเหตุให้ไฟลุกไหม้มุ้งและที่นอนทั้งหมดและไหม้ทรัพย์สินของทางราชการเสียหายเล็กน้อย<sup>109</sup>

จึงพอสรุปได้ว่า “ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ” หมายถึง การกระทำโดยไม่มีเจตนาที่จะให้เกิดความเสียหาย แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังขาดความรอบคอบพลั้งเผลอ หลงลืม ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือในเรื่องที่มีหน้าที่ราชการ ซึ่งข้าราชการผู้มีหน้าที่เช่นนั้นควรจะต้องมีความรอบคอบระมัดระวังอย่างที่มีหน้าที่เช่นนั้นจะพึงกระทำ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่

มีข้อสังเกตว่า การประมาทเลินเล่อ ที่เป็นความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการนั้น จะต้องถึงขนาดที่เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายเช่นเดียวกับความผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 หรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาจากข้อความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนทุกฉบับแล้ว ก็ไม่ได้กำหนดว่า การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการนั้นต้องเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายด้วยหรือไม่ แต่จะให้ความสำคัญกับความเสียหายทางราชการอันเป็นผลที่เกิดจากการกระทำประมาทเลินเล่อเป็นหลัก

สำหรับองค์ประกอบความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนนี้ ต้องเป็นเรื่องอยู่ในหน้าที่ราชการของผู้นั้น จึงจะเป็นความผิด ถ้าไม่ใช่เรื่องในหน้าที่ราชการของผู้นั้น ก็ไม่ผิดตามมาตรานี้ จึงสมควรศึกษาเพื่อให้เข้าใจว่าหน้าที่ราชการมีลักษณะอย่างไรต่อไป

### 1.2.3 หน้าที่ราชการ

#### 1) หน้าที่ราชการตามกฎหมายว่าด้วยวินัย

โดยที่ข้อกำหนดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนด “หน้าที่ราชการ”<sup>110</sup> ไว้ในส่วนของข้อปฏิบัติและข้อห้ามทางวินัยฐานต่างๆ

<sup>109</sup> หนังสือกรมสรรพากร ที่ กค 0803/ว.67 ลงวันที่ 3 มกราคม 2545 เรื่องข้อบังคับทางวินัยและแนวทางลงโทษฐานความผิด “ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความประมาทเลินเล่อ” ตามมาตรา 84 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ค้นคืนวันที่ 1 มีนาคม 2558 จาก [www.rd.go.th/publish/28953.0.html](http://www.rd.go.th/publish/28953.0.html).

<sup>110</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 83 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการอันเป็นข้อห้ามดังต่อไปนี้...(4) ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ...

มาตรา 84 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตามมาตรา 81 และมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย.

การพิจารณาในส่วนของ “หน้าที่ราชการ” ฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ จึงอาจศึกษาจากที่ได้พิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่างๆ และวินัยฐานอื่นมาประกอบการพิจารณา ความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการได้ดังนี้

(1) เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

“ราชการ” หมายถึง งานของประเทศ หรือของพระราชา

“หน้าที่ราชการ” ตามความหมายทางวินัยของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82(1)<sup>111</sup> นั้น หมายความว่าหน้าที่ที่เป็นเรื่องราชการโดยตรงเท่านั้น ซึ่งหมายถึงราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายที่ให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ รัฐวิสาหกิจแม้เป็นกิจการของรัฐหรือรัฐมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ และรัฐวิสาหกิจบางแห่งพึงเห็นได้ว่าเป็นงานของประเทศ แต่ก็ยังเป็นเชิงธุรกิจหรือการค้าไม่ใช่การบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม จึงไม่ถือเป็นราชการตามความหมายนี้<sup>112</sup> เช่น การไปปฏิบัติหน้าที่อื่นในรัฐวิสาหกิจ หรือองค์การอื่นของรัฐ เป็นต้น ก็ไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “หน้าที่ราชการ” เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติเพิ่มเติมว่าในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในรัฐวิสาหกิจหรือองค์การของรัฐ หรือหน่วยงานใด ว่าเป็นการไปปฏิบัติหน้าที่ราชการไว้โดยชัดแจ้ง ตัวอย่างเช่น กรณีข้าราชการพลเรือนซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้เป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ หรือกรรมการของรัฐวิสาหกิจโดยตำแหน่ง หรือได้เข้าดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจโดยการแต่งตั้ง หรือได้เข้าดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจโดยการแต่งตั้งในฐานะผู้แทนของส่วนราชการ ได้กระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ หรือกรรมการของรัฐวิสาหกิจแล้วแต่กรณี ก็ไม่ถือเป็นกรณีก่อทำผิดต่อหน้าที่ราชการ ทั้งนี้ ตามที่ ก.พ. ได้เคยพิจารณาและมีมติว่ากรณีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองประธานกรรมการองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร และได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรองประธานกรรมการองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรไม่ถือเป็นการดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการ และไม่ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ การที่ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรองประธานกรรมการองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรโดยมิชอบนั้น

---

มาตรา 85 การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง...(7) ละเว้นการกระทำการหรือทำการใดๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง...

<sup>111</sup>มาตรา 82 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังนี้...(1) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม...

<sup>112</sup> สำนักงาน ก.พ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 5 หน้า 19.

ผู้บังคับบัญชาจึงไม่อาจนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาดำเนินการทางวินัยแก่ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะกระทำผิดต่อหน้าที่ราชการได้<sup>113</sup>

ต่อมาภายหลังได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการ พ.ศ. 2534 ใช้บังคับ โดยมาตรา 4 บัญญัติให้ข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรีหรือโดยคำสั่งของผู้บังคับบัญชาให้เป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการหรือเป็นกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษา เลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการหรือได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายให้ไปปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการ ให้ถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับแต่งตั้งหรือตามที่ได้รับมอบหมายนั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับแต่งตั้งหรือตามที่ได้รับมอบหมายดังกล่าว ถ้าข้าราชการผู้นั้นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวินัยข้าราชการ ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยในหน้าที่ราชการ จำต้องรับโทษทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการหรือตามกฎหมายว่าด้วยวินัยสำหรับข้าราชการนั้นๆ

(2) เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการทั้งในสถานที่หรือนอกสถานที่ราชการ และในเวลาหรือนอกเวลาทำการปกติ

การปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น ข้าราชการผู้มีหน้าที่จะปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสถานที่ราชการหรือนอกสถานที่ราชการก็ได้ถ้าไม่มีกฎหมายบังคับไว้โดยเฉพาะว่าต้องปฏิบัติในสถานที่ราชการเท่านั้น และการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติในวันและเวลาทำงานปกติเสมอไป อาจปฏิบัติในวันหยุดราชการหรือนอกเวลาที่กำหนดให้ปฏิบัติราชการตามปกติก็ได้ ซึ่งเคยมีตัวอย่างคำพิพากษากฎีกา ดังนี้<sup>114</sup>

คำพิพากษากฎีกาที่ 178/2520 ปลัดอำเภอในฐานะผู้รักษาการแทนนายอำเภอ ออกไปทำหนังสือตติมิให้รับมรดกให้ที่บ้านเจ้ามรดกในวันหยุดราชการ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทั่วไปนั้นถ้าไม่มีกฎหมายบังคับไว้โดยตรงหรือโดยปริยายว่าให้ต้องทำในสถานที่ราชการเท่านั้นแล้ว พนักงานผู้มีหน้าที่ก็ย่อมออกไปปฏิบัติราชการตามหน้าที่นอกสถานที่ได้ ส่วนการปฏิบัติราชการในวันหยุดราชการก็เช่นเดียวกัน เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามไว้และไม่เป็นการขัดต่อระเบียบแบบแผน ประกอบทั้งยังเป็นการอุทิศเวลาให้แก่ราชการและเป็นการให้บริการประชาชนที่มีแต่จะให้ประโยชน์แก่ประชาชนแต่อย่างใดเช่นนี้แล้ว ก็ย่อมถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการโดยชอบ ข้าราชการผู้ปฏิบัติราชการเช่นนี้ย่อมเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย

(3) เป็นหน้าที่ราชการของตน

<sup>113</sup> สำนักงาน ก.พ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 17, หน้า 9.

<sup>114</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-10.

การกระทำประมาทเลินเล่อจะต้องเป็นการปฏิบัติงานในหน้าที่ของตน การพิจารณาว่าข้าราชการผู้ใดมีหน้าที่ราชการในเรื่องใดหรือไม่นั้นมีแนวพิจารณาบางประการ ดังนี้<sup>115</sup>

ก. พิจารณาจากกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดหน้าที่ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

ถ้ากฎหมายบัญญัติว่าผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องใด ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นก็จะมีหน้าที่ในเรื่องนั้น ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 บัญญัติให้อธิบดีกรมสรรพสามิต แต่งตั้งเจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิต เป็นเจ้าพนักงานสรรพสามิต ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้น และแต่งตั้งข้าราชการอื่นใดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นอีกก็ได้ ดังนั้น ข้าราชการกรมสรรพสามิตผู้ใดได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานสรรพสามิต หรือข้าราชการอื่นผู้ใดได้รับแต่งตั้งจาก อธิบดีกรมสรรพสามิตให้เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้น ผู้นั้นก็มีหน้าที่ราชการในเรื่องที่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ส่วนเจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิตผู้ที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งก็ไม่ใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวจึงไม่มีหน้าที่ราชการในเรื่องนั้น

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 บัญญัติให้เจ้าพนักงานป่าไม้และพนักงานป่าไม้หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีได้แต่งตั้งให้มีหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินั้น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานป่าไม้และพนักงานป่าไม้ทุกคนก็มีหน้าที่ราชการในการปฏิบัติการตามกฎหมายนั้นโดยไม่ต้องมีคำสั่งแต่งตั้ง ส่วนจะมีอำนาจหน้าที่อย่างไร เพียงใดและในเขตใดนั้น ก็เป็นไปตามที่กฎหมายนั้นกำหนดและตามระเบียบของกรมป่าไม้ในเรื่องนั้นๆ ส่วนข้าราชการอื่นที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานป่าไม้ หรือพนักงานป่าไม้ จะมีหน้าที่ในเรื่องนั้นก็ต่อเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้น

พระราชบัญญัติการฉาบงคิสงเคราะห์ พ.ศ. 2517 บัญญัติให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดระเบียบการขึ้นทะเบียนการค้าเงินกิจการ การควบคุมและการเลิกกิจการการฉาบงคิสงเคราะห์ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และให้ระเบียบนี้ใช้บังคับได้เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว และให้ถือว่าการฉาบงคิสงเคราะห์ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่ได้ขึ้นทะเบียนตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดแล้ว เป็นงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจนั้นๆ และจากพระราชบัญญัตินี้ ก.พ. ได้มีมติตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0711/ว 3 ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2530 ว่า ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้มอบหมายให้ข้าราชการผู้ใดปฏิบัติงานเกี่ยวกับการฉาบงคิสงเคราะห์ของส่วน

<sup>115</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-13.

ราชการที่ได้ขึ้นทะเบียนตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2517 บัญญัติแล้ว ข้าราชการผู้นั้นย่อมมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. 2547 ออกใช้บังคับตั้งแต่ 23 กันยายน 2547 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการที่จะริเริ่มดำเนินการ หรือสนับสนุนให้มีหรือร่วมกับส่วนราชการอื่นจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการขึ้น เพื่อช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติราชการ และการดำรงชีวิตของข้าราชการในสังกัด และกำหนดให้การปฏิบัติงานสวัสดิการภายในส่วนราชการตามระเบียบนี้ถือเป็นการปฏิบัติราชการ ประเภทของสวัสดิการภายในส่วนราชการ ได้แก่ การออมทรัพย์ การให้เงินกู้ การเคหะสงเคราะห์ การฌาปนกิจสงเคราะห์ การกีฬาและนันทนาการ การให้บริการร้านค้าสวัสดิการ การฝึกอาชีพ การสงเคราะห์ข้าราชการด้านอื่นๆ เช่น เงินช่วยค่าอาหาร เงินช่วยค่าเดินทาง เงินช่วยค่าเครื่องแบบและเครื่องแต่งกาย เงินทุนการศึกษา หรือเงินสงเคราะห์ผู้ประสบภัย เป็นต้น

#### ข. พิจารณาจากมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง

มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ ก.พ. จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งโดยจำแนกตำแหน่งเป็นประเภทและสายงานตามลักษณะงานของตำแหน่งต่างๆ ไว้ เมื่อใครดำรงตำแหน่งใดก็ย่อมมีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งสำหรับตำแหน่งนั้น

#### ค. พิจารณาจากคำสั่งหรือการมอบหมายของผู้บังคับบัญชา

คำสั่งหรือการมอบหมายของผู้บังคับบัญชาอาจเป็นการมอบหมายงานอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างให้ปฏิบัติภายในกรอบหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง หรือแม้จะไม่มีกฎหมายหรือมาตรฐานกำหนดตำแหน่งกำหนดให้เป็นหน้าที่ไว้ แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาสั่งให้ผู้ใดทำหน้าที่ใดหรือมอบหมายหน้าที่ใดที่อยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาให้ผู้ใดปฏิบัติภายในขอบเขตอำนาจของผู้บังคับบัญชานั้นก็ย่อมเป็น หน้าที่ราชการของผู้ที่ได้รับคำสั่ง หรือรับมอบหมายนั้นที่จะต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้ การมอบหมายอาจทำเป็นลายลักษณ์อักษร หรือมอบหมายด้วยวาจา หรือมอบหมายโดยพฤตินัยอย่างอื่นก็ได้ ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 1103/2508 จำเลยเป็นพนักงานเก็บรายได้ของเทศบาล จำเลยไปเก็บเงินภาษีโรงเรือนและที่ดิน รับเงินภาษีดังกล่าวแล้วยกออกไป จำเลยต่อสู่ว่า จำเลยไม่ใช่เจ้าพนักงานตามกฎหมาย เพราะเทศบาลได้แต่งตั้งให้ปลัดเทศบาลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ และสมุห์บัญชี เป็นพนักงานเก็บภาษี มีอำนาจและหน้าที่จัดเก็บและเร่งรัดให้ชำระภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ประกาศการแต่งตั้งดังกล่าวเป็นเรื่องมอบหมายให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ มิใช่หมายความว่าสมุห์บัญชีจะต้องไปคอย



เก็บเงินหรือรับเงินค่าภาษีด้วยตัวเอง ทางพิจารณาได้ความว่า ทั้งปลัดเทศบาลและสมุห์บัญชีมิได้ทำหน้าที่ยกเงินด้วยตนเอง เป็นหน้าที่ของเจ้าเลขาจัดการแทน โดยเจ้าเลขาได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ การที่เจ้าเลขาเก็บภาษีดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ของพนักงานเก็บเงิน ซึ่งมีสมุห์บัญชีเป็นหัวหน้า อันถือได้ว่าเป็นหน้าที่ที่เจ้าเลขาได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการตามหน้าที่ของเจ้าเลขา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.264/2550 ข้าราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งการในเรื่องของทางราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าเรื่องคำสั่งดังกล่าวจะไม่ใช่ว่าที่ราชการตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการที่ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามตำแหน่งงานที่บรรจุแต่งตั้งก็ตาม การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาข้างต้นโดยไม่มีเหตุอันควร ย่อมเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ หากการละเวดังกล่าวกระทำไปเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ ย่อมเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

ง. พิจารณาจากพฤติณั ที่ตนสมัครใจเข้าผูกพันตนเองยอมรับเป็นหน้าที่ราชการ

โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นกรณีไป ว่าพฤติการณ์นั้นเพียงพอที่จะถือเป็นผู้มีหน้าที่ในเรื่องนั้นหรือไม่ ตัวอย่างเช่น

มติ ก.พ. ในการประชุมครั้งที่ 3/2520 เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2520 ก.พ. ได้พิจารณาเรื่องสหกรณ์อำเภอซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานของสหกรณ์และควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้ที่สมาชิกสหกรณ์กู้ไปจากสหกรณ์ ได้ทำการเรียกเก็บเงินจากสมาชิกสหกรณ์ผู้กู้เงิน โดยอ้างว่าเป็นค่าอากรแสตมป์ปิดเอกสารการใช้จ่ายเงินที่ให้กู้ไป รวมเป็นเงินหมื่นบาทเศษ ทั้งๆ ที่ไม่ใช่หน้าที่ของสมาชิกสหกรณ์ ซึ่งเป็นผู้รับเงินจะต้องรับภาระในเรื่องปิดอากรแสตมป์ในเอกสารดังกล่าว อีกทั้งสหกรณ์อำเภอก็ไม่มีหน้าที่โดยตรงที่จะไปจัดการเช่นนั้น และเมื่อเก็บเงินไปแล้วก็ไม่ได้จัดซื้ออากรแสตมป์ปิดเอกสารดังที่อ้าง กลับเบียดบังเอาไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวเช่นนี้ ก.พ. วินิจฉัยว่าแม้สหกรณ์อำเภอจะไม่มีหน้าที่โดยตรงในการกำกับปิดอากรแสตมป์ในเอกสารดังกล่าว แต่ในฐานะที่มีหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานของสหกรณ์และสมัครใจเข้าผูกพันตนเอง ยอมรับเป็นหน้าที่ราชการที่ตนต้องรับผิดชอบในการกำกับปิดอากรแสตมป์ในเอกสารนั้น ก็ต้องถือว่า มีหน้าที่ราชการ ในเรื่องนี้ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

มติ ก.พ. ในการประชุมครั้งที่ 5/2520 เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2520 ก.พ. ได้พิจารณาเรื่องประจำแผนกธุรการของโรงพยาบาลซึ่งไม่มีหน้าที่รับส่งเงิน แต่ได้รับฝากเงินจากพยาบาลอนามัยผู้มีหน้าที่รับส่งเงิน และการรับฝากเงินนั้นมิใช่รับฝากในฐานะส่วนตัว แต่มีลักษณะการรับฝากเป็นทางราชการเพื่อนำไปส่งลงบัญชี โดยได้เซ็นรับหลังใบเสร็จรับเงินว่า “ได้รับเงินแล้ว”

เช่นนี้ ก.พ. วินิจฉัยว่า ประจำแผนกผู้นั้น มีหน้าที่ราชการ ที่จะต้องนำส่งเงินลงบัญชี เมื่อไม่นำเงินส่งลงบัญชีและนำเงินไปใช้ส่วนตัวก็เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

ข้าราชการซึ่งเบิกเครื่องมือเครื่องใช้ของทางราชการไปใช้ในการปฏิบัติราชการ พึงเห็นได้ว่าผู้นั้นมีหน้าที่จะต้องดูแลรักษาสิ่งของนั้นด้วย การนำสิ่งของนั้นไปจำหน่ายเอาเงินไปใช้ส่วนตัว เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ<sup>116</sup>

ในทางกลับกัน ถ้าการกระทำประมาทเลินเล่อที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ราชการก็ไม่ใช่เป็นความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ตัวอย่างเช่น ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ได้ขั้บรถยนต์ของทางราชการเพื่อเดินทางไปร่วมประชุมสัมมนา แต่ขั้บออกนอกเส้นทางจนประสบอุบัติเหตุ ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบแล้วเห็นว่าเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี จึงให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน 185,000 บาท แต่ผู้ฟ้องคดีปฏิเสธความรับผิด ผู้บังคับบัญชาจึงฟ้องคดีแพ่งเยค่าเสียหาย และแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง และในที่สุดมีคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน 1 ขั้น ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและคำสั่งลงโทษ และเรื่องได้โอนมาเป็นคดีของศาลปกครอง ศาลวินิจฉัยว่า กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีไม่มีหน้าที่ราชการในการขั้บรถยนต์ ข้อหาว่าผู้ฟ้องคดีขั้บรถยนต์ของทางราชการออกนอกเส้นทางและประสบอุบัติเหตุเสียหายเป็นกรณีความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ไม่ใช่กรณีที่จะสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีโดยกล่าวหาว่าขาดความเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ และประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง และคำสั่งลงโทษวินัยจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการกระทำดังกล่าวไม่เป็นมูลกรณีที่จะเป็นความผิดวินัย (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1233/2547)<sup>117</sup>

สรุปได้ว่า หน้าที่ราชการที่เป็นองค์ประกอบความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ หมายถึง หน้าที่ในเรื่องราชการของผู้นั้นตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายที่ให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ หน้าที่ตามที่กำหนดในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน รวมถึงหน้าที่ตามคำสั่งหรือที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาในอำนาจของผู้บังคับบัญชาทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยวาจาหรือโดยพฤตินัย และหน้าที่ราชการตามพฤตินัยที่ตนสมัครใจเข้าผูกพันตนเอง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะปฏิบัติหน้าที่ราชการในสถานที่ราชการหรือนอกสถานที่ราชการ หรือในวันหยุดราชการหรือนอกเวลาทำงานปกติก็ตาม ดังนั้น

<sup>116</sup> สำนักงาน ก.พ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 5 หน้า 20.

<sup>117</sup> มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (ว.พ.ปค.) อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 86 หน้า 94.

เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำการประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้นั้นก็ย่อมเข้าลักษณะองค์ประกอบความผิดวินัย แต่ถ้าเป็นการกระทำประมาทเลินเล่อที่มีใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้นั้นตามที่กล่าวมาก็ย่อมไม่เป็นความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

จากที่ได้ศึกษาถึงลักษณะของการกระทำประมาทเลินเล่อ และหน้าที่ราชการซึ่งเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการแล้ว เห็นว่าการประมาทเลินเล่อเป็นได้ทั้งการกระทำการและการละเว้นไม่กระทำการด้วย แต่เนื่องจากการกระทำในการปฏิบัติงานราชการ หรือที่เรียกว่า การกระทำทางปกครอง ที่มีทั้งการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย และการกระทำทางกายภาพ จึงต้องศึกษาเพื่อให้ทราบถึงลักษณะว่าการกระทำทางปกครองลักษณะใดที่เข้าองค์ประกอบให้ต้องรับผิดชอบทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

## 2) หน้าที่ราชการพิจารณาตามลักษณะการกระทำทางปกครอง

ในการบริหารราชการแผ่นดิน ข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นส่วนหนึ่งของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร องค์กรฝ่ายบริหารนั้นเป็นองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภา และมีองค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาล องค์กรฝ่ายบริหารมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และเพื่อให้ภารกิจอันหลากหลายเหล่านั้นบรรลุผล การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญจึงเป็นการกระทำทางปกครองในลักษณะต่างๆ ที่มีความหลากหลายโดยที่การกระทำทางปกครองเป็นการกระทำของรัฐที่แสดงออกโดยผ่านทางบุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐที่เรียกว่า “องค์กรของรัฐ” การกระทำของบุคคลธรรมดาที่เป็นองค์กรของรัฐมีผลผูกพันในทางกฎหมาย แต่มิได้มีผลผูกพันบุคคลธรรมดาที่ได้กระทำในฐานะเป็นองค์กรของรัฐแต่อย่างใด ดังนั้น การกระทำของบุคคลธรรมดาที่ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐจึงเป็นการกระทำของรัฐ ส่วนการกระทำของบุคคลธรรมดาที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐจึงเป็นการกระทำของเอกชน หรือการกระทำส่วนตัว อย่างไรก็ตาม การกระทำของบุคคลธรรมดาที่ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐนั้น อาจแยกได้เป็นสองฐานะ คือ ฐานะส่วนตัว และในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐ เฉพาะการกระทำในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐเท่านั้นที่ถือเป็นการกระทำของรัฐ ส่วนการกระทำในฐานะส่วนตัวนั้นต้องถือเป็นการกระทำของเอกชน<sup>118</sup>

### (1) ลักษณะการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครองซึ่งเป็นการกระทำของรัฐฝ่ายปกครองสามารถแยกออกได้สองลักษณะ คือ การกระทำที่เป็นนิติกรรม (Juristic Act) และการกระทำทางข้อเท็จจริง (Real Act) หรือการกระทำที่เป็นการปฏิบัติ<sup>119</sup>

<sup>118</sup> สมยศ เชื้อไทย. (2549). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* กรุงเทพฯ: วิญญูชน หน้า 233-234.

<sup>119</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 235.

การกระทำทางปกครองที่เป็น “นิติกรรม” นั้น เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของรัฐโดยผ่านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งที่จะผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือนัยหนึ่งเป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมุ่งที่จะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับเอกชน เช่น คำสั่งลงโทษข้าราชการทางวินัย เป็นต้น

ส่วนการกระทำทางปกครองที่เป็น “การปฏิบัติการ” นั้น เป็นการกระทำที่ใช้กำลังทางกายภาพเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ เช่น เจ้าพนักงานตำรวจใช้รถยนต์ที่จอดในที่ห้ามจอด การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในคูคลองสาธารณะที่ปลูกสร้างผิดกฎหมาย หรือการใช้กำลังเข้าจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมาย เป็นต้น

นอกจากนี้ยังสามารถแบ่งแยกการกระทำทางปกครองได้เป็นสามประเภท คือ นิติกรรมทางปกครอง สัญญาทางปกครอง และปฏิบัติการทางปกครอง<sup>120</sup> แต่ในบางตำราแบ่งการกระทำในทางปกครองเป็น 4 รูปแบบ<sup>121</sup> คือ 1) ปฏิบัติการในทางปกครอง 2) นิติกรรมทางปกครอง 3) คำสั่งทั่วไปทางปกครอง และ 4) สัญญาทางปกครอง

นอกจากนี้ การกระทำทางปกครองอาจจำแนกตามสกุลกฎหมายที่มีการแบ่งแยกเป็นกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชน โดยจะแบ่งการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นสองกลุ่ม คือ การกระทำของฝ่ายปกครองในแดนของกฎหมายเอกชน กับการกระทำของฝ่ายปกครองในแดนของกฎหมายปกครอง<sup>122</sup>

#### ก. การกระทำของฝ่ายปกครองในแดนกฎหมายเอกชน

การกระทำของฝ่ายปกครองในแดนกฎหมายเอกชน โดยหลักแล้วการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองจะกระทำในแดนของกฎหมายมหาชน ซึ่งฝ่ายปกครองจะมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน ฝ่ายปกครองจึงสามารถดำเนินการต่างๆ ได้ภายในกรอบกฎหมายโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน เว้นแต่สัญญาทางปกครองที่ถือเป็นการกระทำทางปกครองรูปแบบหนึ่งที่ต้องได้รับความยินยอมจากฝ่ายเอกชนก่อนเกิดสัญญาขึ้น และบางกรณีฝ่ายปกครองไม่อาจทำในแดนของกฎหมายเอกชนได้เลยจะต้องทำในแดนกฎหมายมหาชนเท่านั้น โดยเฉพาะการกระทำเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ เช่น การออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและอยู่ในลักษณะที่เป็นอันตราย หรือภารกิจในทางการเงินการคลัง เช่นการจัดเก็บภาษี เป็นต้น แต่ในบางกรณีฝ่ายปกครองอาจต้องกระทำในแดนของกฎหมายเอกชนซึ่งเป็นการสะดวกและประโยชน์มากกว่าที่จะกระทำในแดนของกฎหมายมหาชน แต่ก็ถือเป็นส่วนเสริมให้การกระทำทางปกครองในแดนของกฎหมายมหาชนบรรลุผลเท่านั้น เช่นการจัดหาเครื่องมือหรือ

<sup>120</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *กฎหมายปกครอง* กรุงเทพฯ วิทยุชน หน้า 49.

<sup>121</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2551). *กฎหมายปกครอง* กรุงเทพฯ วิทยุชน หน้า 35.

<sup>122</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 60 หน้า 68-77.

อุปกรณ์ต่างๆ ไว้ใช้ในการปฏิบัติงาน ฝ่ายปกครองมักจะตกลงทำสัญญาทางแพ่งกับเอกชน เช่น การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์สำนักงาน รถยนต์ หรือที่ดินจากเอกชน หรืออาจตกลงจ้างซ่อมแซมปรับปรุงอาคารราชการในรูปของสัญญาจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การกระทำได้กล่าวฝ่ายปกครองจึงไม่มีเอกสิทธิ์เหนือเอกชนอื่นที่เจ้าอำนาจมหาชนบังคับฝ่ายเดียวให้เป็นตามความต้องการของตนได้ จึงทำได้แต่ฟ้องร้องคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ผิดสัญญานั้นต่อศาลยุติธรรม การกระทำในแดนกฎหมายเอกชนจึงทำให้ฝ่ายปกครองและฝ่ายเอกชนมีฐานะเท่าเทียมกัน

#### ข. การกระทำของฝ่ายปกครองในแดนของกฎหมายปกครอง

การกระทำของฝ่ายปกครองในแดนของกฎหมายปกครอง เป็นการกระทำทางปกครองที่เป็นด้านหลักของฝ่ายปกครอง การกระทำของฝ่ายปกครองในแดนของกฎหมายปกครองมีความหลากหลายซับซ้อน แต่ที่การจำแนกได้ดีกว่าการจำแนกอย่างอื่น ได้แก่ การจำแนกตามการกระทำในทางข้อเท็จจริง และการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย

#### ก) การกระทำในทางข้อเท็จจริง

การกระทำในทางข้อเท็จจริงของฝ่ายปกครองที่จัดอยู่ในแดนของกฎหมายปกครอง ซึ่งเรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” (administration real act ; Realakt) เป็นการกระทำที่ฝ่ายปกครองไม่ได้มุ่งให้เกิดการเคลื่อนไหวในนิติสัมพันธ์ทางปกครอง กล่าวคือ ไม่มีลักษณะเป็นการออกกฎ หรือคำสั่งให้บุคคลกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หรือไม่มีลักษณะของการตกลงทำสัญญาทางปกครอง แต่มีลักษณะการปฏิบัติการเพื่อให้ภารกิจทางปกครองบรรลุผลในทางข้อเท็จจริง เช่น การออกประกาศเตือนประชาชนให้ระวังอันตรายจากสารตะกั่วที่ปนเปื้อนในอาหารบางอย่าง การแจ้งข้อกล่าวหาให้บุคคลที่ถูกสอบสวนทางวินัย ในหลายกรณีการปฏิบัติการทางปกครองจำเป็นต้องใช้กำลังทางกายภาพ เช่น การยกรถยนต์ที่จอดในที่ห้ามจอด การใช้กำลังเข้ารื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างโดยผิดกฎหมาย เป็นต้น

#### ข) การกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย

การกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมายของฝ่ายปกครอง แบ่งย่อยออกได้เป็นสองประเภท จากลักษณะของการกระทำที่มุ่งผลในทางกฎหมายภายในฝ่ายปกครอง หรือภายนอกฝ่ายปกครอง

#### (ก) การกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมายภายในฝ่ายปกครอง

การกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมายภายในฝ่ายปกครอง มีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ให้องค์กรภายในฝ่ายปกครองถือปฏิบัติเป็นการภายใน อาจเป็นการกำหนดวิธีปฏิบัติงาน วิธีบริการประชาชนหรือกฎเกณฑ์อื่นที่ก่อให้เกิดผลภายในฝ่ายปกครองนั้น อาจเรียกว่า “มาตรการภายในฝ่ายปกครอง” อาจกระทำได้สองลักษณะ คือ กฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นนามธรรมและใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ทุกคนทุกประเภทในฝ่ายปกครอง ที่เรียกว่า “ระเบียบภายใน



ฝ่ายปกครอง” ประการหนึ่ง และกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมและกำหนดให้กฎเกณฑ์นั้นใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่เฉพาะรายคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ที่เรียกว่า “คำสั่งภายในฝ่ายปกครอง” อีกประการหนึ่ง

(ข) การกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมายภายนอกฝ่ายปกครอง

การกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมายภายนอกฝ่ายปกครอง เป็นการกระทำทางปกครองที่มีความหมายและความสำคัญที่สุด เพราะเป็นการกระทำที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ให้มีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง อาจจำแนกได้เป็นสองประเภท คือ การกระทำที่ก่อตั้ง เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ภายนอกฝ่ายปกครองที่เป็นนามธรรมมุ่งหมายให้มีผลใช้บังคับกับประชาชนทั่วไป ซึ่งได้แก่ “กฎ” ประเภทหนึ่ง ตัวอย่างเช่น นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองออกกฎกระทรวงกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองและ การกระทำที่ก่อตั้ง เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ภายนอกฝ่ายปกครองที่เป็นรูปธรรมมุ่งหมายให้มีผลใช้บังคับเฉพาะกรณี อันได้แก่ “คำสั่งทางปกครอง” และ “สัญญาทางปกครอง” อีกประเภทหนึ่ง ตัวอย่างเช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสถานบริการออกใบอนุญาตประกอบกิจการสถานบริการแก่ผู้ยื่นคำขอ ใบอนุญาตดังกล่าวเป็น “คำสั่งทางปกครอง” และกรณีการทางพิเศษแห่งประเทศไทยตกลงทำสัญญาสัมปทานให้บริษัททางด่วนกรุงเทพฯ สร้างทางด่วนให้ประชาชนใช้บริการโดยเก็บค่าบริการและตกลงแบ่งปันผลประโยชน์กัน สัญญาสัมปทานดังกล่าวเกิดขึ้นในแดนกฎหมายปกครอง มีวัตถุประสงค์โดยตรงในการบริการสาธารณะจึงเป็น “สัญญาทางปกครอง”

(2) การกระทำทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

นอกจากการพิจารณากระทำทางปกครองตามตำรากฎหมายแล้วยังสามารถพิจารณาการกระทำทางปกครองตามคดีละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งจะต้องเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใน 4 กรณี<sup>123</sup> ดังนี้

(1) เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น การใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา 12 แห่ง

<sup>123</sup> ฤทัย หงส์สิริ. (2548). การฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน 2546 หน้า 69-94 อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์ คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรุงเทพฯ วิทยุชน หน้า 97-98.

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่มิใช่การปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการกระทำทางกายภาพ เช่น เจ้าหน้าที่ขับรถโดยประมาทเลินเล่อ หรือแพทย์ให้การรักษาคคนไข้ไม่ถูกต้อง

(2) เป็นการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตของผู้ประกอบกิจการสถานบริการเป็นเหตุให้ขาดรายได้

(3) เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น เจ้าหน้าที่ละเลยไม่พิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานเป็นเหตุให้ผู้ขออนุญาตเสียหาย

(4) เป็นการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น เจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตให้ส่งสินค้าออกนอกราชอาณาจักรล่าช้า ทำให้ผู้ขออนุญาตเสียหาย

ดังนั้น เมื่อการกระทำทางปกครองเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้ไม่ว่าจะเป็นลักษณะการกระทำที่เป็น “นิติกรรมทางปกครอง” และ “ปฏิบัติการทางปกครอง” หรือ “การกระทำทางกายภาพ” ซึ่งมีลักษณะที่เป็น การดำเนินกิจการของรัฐ จึงอาจกล่าวได้ว่าการกระทำทางปกครองนั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างหนึ่ง แต่เมื่อพิจารณาการกระทำทางปกครองจากคดีละเมิดที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว จะเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ราชการที่เป็นการกระทำทางกายภาพ นั้น แม้จะอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

อย่างไรก็ดี เพื่อให้เข้าใจถึงองค์ประกอบอันเป็นความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันจะมีผลต่อระดับการลงโทษทางวินัย กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนที่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการนั้นจะต้องถูกลงโทษวินัยหรือไม่ หรือหากถูกลงโทษแล้วจะเป็นความผิดวินัยอย่างไรร้ายแรง หรือเป็นผิดวินัยอย่างไรร้ายแรง ความเสียหายราชการที่เป็นผลโดยตรงจากการประมาทเลินเล่อย่อมเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งที่เป็นตัวกำหนดด้วย จึงควรที่จะได้ศึกษาถึงความเสียหายของทางราชการต่อไป

#### 1.2.4 ความเสียหายของราชการ

ความเสียหายของทางราชการเป็นองค์ประกอบหนึ่งของความผิดวินัยทั้งที่เป็นข้อห้ามกระทำการหรือข้อควรปฏิบัติต่างๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่ความผิดวินัยบางฐานความผิดก็ไม่จำเป็นต้องมีความเสียหายก็เป็นความผิดวินัยได้ ความเสียหายของทางราชการที่มีสาเหตุจากการกระทำผิดวินัยจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งในการพิจารณาความผิดและโทษทางวินัย

##### 1) ประเภทความเสียหายแบ่งตามลักษณะความผิดทางวินัย

ความผิดวินัยนี้หากพิจารณาในแง่ความเสียหายของทางราชการเป็นองค์ประกอบจะสามารถแบ่งแยกฐานความผิดได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) ความผิดวินัยประเภทที่ไม่ต้องเกิดความเสียหายก็เป็นความผิด

ความผิดวินัยในลักษณะนี้ กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องพิจารณาด้วยการกระทำนั้นจะต้องทำให้เกิดความเสียหายขึ้นหรือไม่จึงจะเป็นความผิด เช่นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต (มาตรา 85 (1)) หรือการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ (มาตรา 85 (3)) การกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง (มาตรา 85 (4)) ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ (มาตรา 83 (4)) เป็นต้น ดังนั้นเพียงแต่ผู้นั้นได้กระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ก็เป็นความผิดแล้ว หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นความผิดที่มุ่งควบคุมการกระทำเป็นสำคัญ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาเลยว่าการกระทำนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ หรือมากน้อยเท่าใด

(2) ความผิดวินัยประเภทที่จะต้องก่อให้เกิดความเสียหายจึงจะเป็นความผิด

ความผิดวินัยประเภทนี้ เป็นความผิดวินัยที่จะต้องก่อให้เกิดความเสียหายด้วยเสมอจึงจะเป็นความผิด และถ้าเกิดความเสียหายมากก็เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ถ้าเกิดความเสียหายไม่มาก หรือไม่ร้ายแรงก็เป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เช่น การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด (มาตรา 85 (1)) เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง (มาตรา 83 (4)) ประกอบมาตรา 85(7)<sup>124</sup> เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นต้น ดังนั้นความผิดวินัยประเภทนี้ การพิจารณาระดับความเสียหายของทางราชการจึงมีความสำคัญต่อการพิจารณาความผิดวินัยและระดับการลงโทษทางวินัย

2) ลักษณะความเสียหายของทางราชการ

ระดับความเสียหายของทางราชการเป็นองค์ประกอบสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่มีผลต่อการพิจารณาระดับความผิดและระดับการลงโทษผู้กระทำความผิด กล่าวคือ ถ้าการกระทำ ความผิดวินัยแล้วก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมาก หรือเสียหายอย่างร้ายแรง ก็เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะได้รับโทษที่ร้ายแรง ถ้ากระทำผิดวินัยแต่ก่อให้เกิดความเสียหายที่ไม่มาก หรือไม่ร้ายแรงก็จะ เป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และจะได้รับการลงโทษที่ไม่ร้ายแรง

<sup>124</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 85 การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง...(7) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง.

การพิจารณาความเสียหายของทางราชการที่เป็นองค์ประกอบความผิดทางวินัยอันจะเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรงเพียงใด หรือไม่นั้นต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นเรื่องราวไป และความเสียหายดังกล่าวเป็นความเสียหายเกี่ยวกับทรัพย์สินเงินทอง หรืออาจเป็นความเสียหายแก่ภาพพจน์ชื่อเสียงของทางราชการ หรือเสียหายในด้านความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อทางราชการก็ได้<sup>125</sup>

แต่อย่างไรก็ดี กรณีใดจะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ หรือจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ หรือมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงหรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำทั้งเรื่องและผลแห่งความเสียหายที่ทางราชการได้รับควบคุมกันไป กรณีที่ผลการกระทำก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการถึงขั้นร้ายแรง และเป็นความเสียหายที่สามารถตีราคาหรือคำนวณเป็นเงินได้ก็เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ถ้าได้มีการชดใช้หรือบรรเทาความเสียหายแล้ว กรณีก็ไม่อาจปรับบทเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้<sup>126</sup>

ความเสียหาย หมายรวมถึงความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย เช่น ความเสียหายต่อชื่อเสียงหรือระบบงาน<sup>127</sup> ซึ่งความเสียหายของทางราชการดังกล่าวอาจแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ ความเสียหายที่เป็นตัวเงินหรือตีราคาเป็นเงินได้ และความเสียหายที่ไม่อาจตีราคาเป็นเงินได้ หรือความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณได้<sup>128</sup> ดังนี้

*(1) ความเสียหายที่เป็นตัวเงินหรือตีราคาเป็นเงินได้*

ความเสียหายทางราชการที่เป็นตัวเงินหรือตีราคาเป็นเงินได้นั้นจะเป็นความเสียหายที่เกี่ยวกับทรัพย์สินเงินทอง ซึ่งอาจเป็นความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือเสียหายอย่างไม่ร้ายแรงก็ได้ เช่น เสียหาย 1,000,000 บาท เห็นได้ว่าเสียหายอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ไม่มีข้อกำหนดตายตัวว่าจำนวนเท่าใดจึงจะถือว่าเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือไม่ร้ายแรง เปิดช่องให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ใช้ดุลพินิจได้ตามควรแก่กรณี เช่น ข้าราชการตำรวจ ฝ่ายการเงิน กองการเงิน ซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่จ่ายเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ และจัดทำทะเบียนและเอกสารควบคุมการจ่ายเงิน ปล่อยปละละเลย ไม่ใช้ความระมัดระวังเอาใจใส่ควบคุมกำกับดูแลการเบิกจ่ายเงินให้เป็นไปตามระเบียบ จนเป็นเหตุให้เกิดการนำใบสั่งจ่ายเงินงบประมาณของทางราชการที่มีการแก้ไขข้อความอันเป็นสาระสำคัญมาขอเบิกเงิน และได้จ่ายเงินไปโดยไม่ตรวจสอบ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงิน 1,230,000 บาท

<sup>125</sup> สำนักงาน ก.พ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 17 หน้า 31.

<sup>126</sup> สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 36 หน้า 1.

<sup>127</sup> สำนักงาน ก.พ. *คู่มือการดำเนินการทางวินัย* สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ. 2550 หน้า 20.

<sup>128</sup> สำนักงาน ก.พ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 5 หน้า 51.

เป็นการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1471/2546)<sup>129</sup>

(2) ความเสียหายที่ไม่อาจตีราคาเป็นเงินได้

ความเสียหายทางราชการที่ไม่อาจตีราคาเป็นเงินได้ เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป โดยคำนึงถึงว่าเป็นกรณีที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพพจน์ส่วนรวมของทางราชการ หรือต่อการบริหารราชการอย่างร้ายแรงหรือไม่เพียงใด ซึ่งอาจเป็นความเสียหายแก่ภาพพจน์ชื่อเสียงของทางราชการ ความเสียหายแก่ระบบราชการ หรือความเสียหายในด้านความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อทางราชการก็ได้ และความเสียหายนั้นจะเป็นความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือเสียหายอย่างไม่ร้ายแรงก็ได้แล้วแต่กรณี ตัวอย่างเช่น

กรณีผู้คุมประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้นักโทษหลบหนีจากที่คุมขังไปได้ อาจนับได้ว่าเป็นความเสียหายแก่ระบบการควบคุมผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์อย่างร้ายแรง เพราะนักโทษผู้หลบหนีนั้น อาจไปก่ออาชญากรรมขึ้นระหว่างนั้น ซึ่งเป็นภัยแก่สังคม จึงถือเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรง

เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ทำการรับจ่ายเงินโดยไม่มีหลักฐานการรับจ่าย บัญชีการเงินก็ไม่ทำให้เป็นปัจจุบันเป็นเวลานาน ทำให้การเงินและบัญชีสับสนไม่อาจตรวจสอบได้ ไม่สามารถจะตรวจพิสูจน์ได้ว่าเงินของทางราชการขาดหายหรือไม่ พฤติการณ์เป็นการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการ ตามมาตรา 82 (2) และการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการนั้น ทำให้เสียหายแก่ระบบการเงินและบัญชีของทางราชการอย่างร้ายแรง จึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 (7)<sup>130</sup>

กรณีข้าราชการครูซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการตรวจกระดาษคำตอบว่ามีมีการแก้ไขกระดาษคำตอบของผู้เข้าสอบบางราย แต่กลับเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เป็นเหตุให้ทางราชการต้องยกเลิกประกาศผลสอบและแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจทานกระดาษคำตอบใหม่ เป็นการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 225/2547)

สรุปได้ว่า ความเสียหายของทางราชการที่เป็นองค์ประกอบความผิดทางวินัย มีได้ทั้งที่เป็นตัวเงินหรือตีราคาเป็นเงินได้ และความเสียหายที่ไม่อาจตีราคาเป็นเงินได้ ซึ่งความ

<sup>129</sup> มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (ว.พ.ปค.) อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 86 หน้า 142.

<sup>130</sup> สำนักงาน ก.พ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 5 หน้า 51.



เสียหายจะมากหรือน้อยเพียงใดจึงจะเป็นความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงหรือไม่นั้น ไม่มีการกำหนดวงเงินตายตัวหรือลักษณะการกระทำที่ชัดเจนไว้ จึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป

### 3) ความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายกับการกระทำผิดวินัย

ความเสียหายทางราชการถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะพิจารณาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการนั้น ต้องรับผิดวินัยอย่างไร้ร้ายแรง หรือต้องรับผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยจะศึกษาจากตัวอย่างแนวทางการลงโทษวินัยและคำวินิจฉัยของศาล ดังนี้

กระทรวงสาธารณสุขมีคำสั่งที่ 699/2556 ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 2556 ลงโทษตัดเงินเดือน กรณีผู้อำนวยการโรงพยาบาลแห่งหนึ่ง ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็ค ไม่ควบคุมกำกับให้เจ้าหน้าที่การเงินปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 ข้อ 47 และข้อ 48 เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่การเงิน เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่การเงินแก้ไขรายการในเช็คโดยเติมตัวเลขและตัวอักษรให้มีจำนวนเงินเพิ่มขึ้นและทำการถอนเงินสดก่อนนำฝากธนาคารแล้วเบียดบังเงินราชการไปโดยทุจริตและเป็นเหตุให้เงินขาดบัญชีในปีงบประมาณ 2552-2554 รวมเป็นเงิน 19,353,211 บาท แต่เจ้าหน้าที่การเงินผู้ทุจริตได้นำเงินมาชดเชยคืน 3,000,000 บาท คงเหลือเงินขาดบัญชี พฤติการณ์เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไร้ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติ คณะรัฐมนตรี นโยบายรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการตามมาตรา 82 (2) ประกอบมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ลงโทษตัดเงินเดือนจำนวน 5% เป็นเวลา 3 เดือน

ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการในความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง จะต้องเป็นผลโดยตรงมาจากการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการและของข้าราชการที่ถูกกล่าวหา หากความเสียหายที่เกิดขึ้นมิใช่ผลโดยตรงของการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ย่อมไม่อาจลงโทษวินัยร้ายแรงได้ ทั้งนี้ ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 984/2548 ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตำแหน่งนักวิชาการศึกษา ระดับ 7 อธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดลมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง กรณีไม่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาจนเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตเบียดบังเอาเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ แต่ ก.ม. มีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ ศาลวินิจฉัยว่า การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินของมหาวิทยาลัย ขาดการกำกับดูแลที่สมควรจากผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องทุกระดับ เช่น จ่ายเป็นเช็คเงินสดแทนการจ่ายเป็นเช็คในนามเจ้าหน้าที่ หน่วยงานต่างๆ สามารถเปิดบัญชีเงินฝากธนาคาร

ได้โดยไม่ต้องขออนุมัติ เมื่อเปิดบัญชีแล้วก็ได้มีการกำกับดูแลการเบิกจ่าย มีการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ระดับ 4 และระดับ 5 ร่วมลงชื่อถอนเงินในบัญชีที่เปิดได้โดยไม่มีข้อจำกัดของวงเงิน และการกระทำดังกล่าวได้ปฏิบัติมานานอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น แม้จะฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีประเภทเลื้อในหน้าที่ราชการ แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงจากระบบและวิธีปฏิบัติที่มีข้อบกพร่อง การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่ทำให้ความเสียหายเกิดขึ้นได้เท่านั้น ไม่อาจถือได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของผู้ฟ้องคดี คำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี<sup>131</sup>

เห็นได้ว่า ความเสียหายของทางราชการอันเป็นองค์ประกอบความผิดทางวินัย ที่จะมีผลต่อระดับการลงโทษ จะต้องสัมพันธ์และเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย หากความเสียหายมิได้เกิดจากการกระทำของผู้กระทำผิดโดยตรงทั้งหมด หรือความเสียหายนั้นมาจากสาเหตุอื่นด้วย ย่อมไม่อาจถือเอาความเสียหายทั้งหมดนั้นไปลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดได้

### 1.3 ตัวอย่างกรณีการลงโทษทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

ในท้ายบทนี้ เพื่อให้เข้าใจถึงลักษณะและระดับการพิจารณาโทษวินัยสำหรับการกระทำผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการยิ่งขึ้น จะได้ศึกษากรณีการกระทำผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ จากคู่มือการดำเนินการทางวินัย แนวทางการลงโทษทางวินัยข้าราชการต่างๆ และคดีวินัยที่ขึ้นสู่ศาล ซึ่งเป็นกรณีความทางผิดวินัยตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั้งตามกฎหมายฉบับปัจจุบันและอดีต โดยไม่จำกัดเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น ทั้งนี้ จะแบ่งกรณีตัวอย่างเป็น 2 กลุ่ม คือ กรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ และกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

#### 1.3.1 กรณีตัวอย่างการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

1) เจ้าหน้าที่ปกครอง 4 ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายกิจการพิเศษ และเป็นผู้รับหนังสือจังหวัด จำนวน 2 ฉบับ ซึ่งได้สั่งการให้อำเภอเตรียมการป้องกันภัยอันเกิดจากอุทกภัย แล้วเก็บไว้โดยมิได้เสนอหนังสือทั้งสองฉบับดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เป็นเหตุให้

<sup>131</sup> มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (ว.พ.ปค.). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 86 หน้า 141, 80-81.

หนังสือสองฉบับดังกล่าวสูญหาย พุทธการณเป็นการกระทำผิดวินัยตามมาตรา 84 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (2/2544) โทษภาคทัณฑ์<sup>132</sup>

2) เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี 3 เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมรักษาแบบพิมพ์หนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่กลับปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมให้เป็นไปตามระเบียบโดยเคร่งครัด โดยได้มอบลูกกุญแจซึ่งใช้เปิดตู้เหล็กที่เก็บแบบพิมพ์ดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ที่จะเบิกแบบพิมพ์ ไปทำการเปิดตู้เหล็กและลงบัญชีรับ-จ่ายแบบพิมพ์ที่ได้นำออกไปด้วยตนเอง เป็นเหตุให้แบบพิมพ์หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) จำนวน 2 คู่ฉบับ ได้สูญหายไป พุทธการณเป็นการกระทำผิดวินัยตามมาตรา 84 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (7/2541) โทษ ตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 2 เดือน<sup>133</sup>

3) เจ้าพนักงานวิทยาศาสตร์การแพทย์ 4 เมื่อมีผู้ป่วย 2 ราย ซึ่งขอเลือดจากธนาคารเลือดเข้ามาพอมกัน ได้รับทำการตรวจกรุ๊ปเลือดผู้ป่วย 2 รายพร้อมกัน โดยขาดความระมัดระวัง เป็นเหตุให้ตรวจเลือดผู้ป่วยสลับกัน ทำให้แพทย์ให้เลือดผู้ป่วยผิดกรุ๊ป แต่แพทย์ได้ทำการรักษาผู้ป่วยได้ทัน และย้ายผู้ป่วยไปห้อง ไอ.ซี.ยู. ต่อมาผู้ป่วยอยู่ในขั้นปลอดภัย พุทธการณเป็นการกระทำผิดวินัยตามมาตรา 84 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (5/2534) โทษลดขั้นเงินเดือน 1 ขั้น<sup>134</sup>

4) พยาบาลเทคนิค 5 ทำหน้าที่คัดกรองผู้ป่วย และมีพยาบาลวิชาชีพ 7 เป็นหัวหน้าห้องตรวจโรค มีหน้าที่คอยควบคุมดูแลการปฏิบัติงานบริเวณห้องตรวจ เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2546 ที่ห้องตรวจศูนย์ประกันสุขภาพถ้วนหน้าของโรงพยาบาล มีผู้ป่วยมารับบริการทั้งสิ้น 172 คน มีห้องตรวจจำนวน 3 ห้อง นอกจากนี้ยังมีผู้ช่วยเหลือคนไข้อีกสองคน ในวันดังกล่าวมีผู้ป่วยอายุ 67 ปี ซึ่งมีประวัติอาการหัวใจโตแพทย์นัดตรวจวันที่ 26 มกราคม 2546 ได้มาพบแพทย์ก่อนกำหนดเมื่อเวลาประมาณ 08.40 น. แรกรับผู้ป่วยหายใจ 50 ครั้งต่อนาที ความดันโลหิต 120/90 มิลลิเมตรปรอท มีอาการเหนื่อยหอบ แต่ปรากฏว่าพยาบาลเทคนิค 5 มิได้จัดลำดับให้ผู้ป่วยเข้าตรวจก่อน และเมื่อญาติผู้ป่วยมาตามก็ไม่ได้ไปดูผู้ป่วยเพื่อประเมินสภาวะผู้ป่วยแต่ประการใด ต่อมาผู้ป่วยได้รับการตรวจรักษากับแพทย์ เมื่อเวลาประมาณ 11.30 น. แพทย์ได้ให้การรักษแล้วสั่งให้พักรักษาตัวแต่ขณะนั้นตีผู้ป่วยเต็ม ขณะที่รอเข้าพักรักษาผู้ป่วยมีอาการหน้าซีด หายใจเหนื่อยหอบ จึงได้นำผู้ป่วยส่งไปยังแผนกฉุกเฉินทันทีซึ่งแพทย์ได้ให้การรักษาตามแผนการรักษาและได้ให้นอนศีรษะสูงพร้อมกับให้ออกซิเจน ต่อมาได้นำผู้ป่วยเข้าพักรักษาในหอผู้ป่วยหนักอายุรกรรม และผู้ป่วยได้

<sup>132</sup> สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. (2550). *คู่มือการสอบสวนทางวินัย (แนวทางการลงโทษ)* สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ. หน้า 9.

<sup>133</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 9.

<sup>134</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 10.

เสียชีวิตเมื่อเวลา 15.30 น. ของวันดังกล่าว พฤติกรรมของพยาบาลเทคนิค 5 เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานประมาทเลินเล่อ ในหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 84 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เห็นสมควรลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 2 เดือน แต่เนื่องจากไม่เคยกระทำผิดมาก่อน ประกอบกับ มิได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นการประจำที่งานผู้ป่วยนอก แต่ได้มาปฏิบัติหน้าที่เสริมนอกเวลาการปฏิบัติงานของตน ตามประกาศการรับสมัครเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานที่งานผู้ป่วยนอกของกลุ่มพยาบาลเป็นการอุทิศเวลาให้แก่ทางราชการ ทั้งในวันดังกล่าวมีผู้ป่วยในอยู่ถึง 172 คน มีพยาบาลคัดกรองเพียงคนเดียว และไม่มีประสบการณ์ในการคัดกรองผู้ป่วยดังกล่าว จึงเป็นเหตุสมควรลดหย่อนโทษให้เป็นลงโทษภาคทัณฑ์ สำหรับพฤติกรรมของพยาบาลวิชาชีพ 7 เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 สมควรลงโทษภาคทัณฑ์ แต่เนื่องจากในวันดังกล่าวมีผู้ป่วยมาตรวจที่ห้องตรวจศูนย์ประกันสุขภาพถ้วนหน้า จำนวน 172 คน มีห้องตรวจทั้งสิ้น 3 ห้อง แต่มีผู้ปฏิบัติงานเป็นพยาบาลวิชาชีพ 1 คน และพยาบาลเทคนิค 1 คน ทำให้การดูแลอาจเป็นไปได้โดยไม่ทั่วถึงเป็นเหตุอันควรงดโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชาจึงได้งดโทษและได้ว่ากล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร<sup>135</sup>

5) เจ้าหน้าที่ธุรการ ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่รับคืนเงินยืมทดรองราชการ เพื่อนำส่งคลังในเดือนมีนาคม 2547 มีผู้ส่งคืนเงินยืมทดรองไปราชการ 25,000 บาท เมื่อได้รับไว้ก็ไม่ดำเนินการนำเงินส่งคืนคลังในเดือนเมษายน 2547 ต่อมาผู้คืนเงินยืมทดรองไปราชการอีก จำนวน 30,000 บาท ก็ไม่รีบดำเนินการเพื่อนำเงินส่งคลัง จนกระทั่งเดือนกรกฎาคม 2547 จึงได้ดำเนินการทำเรื่องส่งเงินยืมทดรองราชการ 55,000 บาท ส่งคืนคลัง โดยอ้างว่าหลงลืม ประกอบกับในช่วงเดือนมีนาคม ถึงเดือนพฤษภาคม 2547 ต้องไปราชการต่างจังหวัดหลายวันทำให้ส่งเงินคืนล่าช้า พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ธุรการดังกล่าว เป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ฐานประมาทเลินเล่อ ในหน้าที่ราชการตามมาตรา 84 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้รับโทษตัดเงินเดือนจำนวน 5% เป็นเวลา 1 เดือน <sup>136</sup>

6) นักจัดการงานทั่วไปชำนาญการพิเศษ และพวกรวม 3 คน ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการพิจารณาผลประกวดราคาการเช่ารถยนต์ส่วนบุคคลของโรงพยาบาล บุคคลทั้งสามได้รับราคาของบริษัทผู้เสนอราคายาวหนึ่ง โดยไม่ได้ตรวจสอบเอกสารประกวดราคา ซึ่งหากตรวจสอบให้ครบถ้วนตามระเบียบของทางราชการแล้วจะพบว่าผู้เสนอราคายาวนี้ไม่ได้แนบหนังสือรับรองผลงานมาพร้อมกับการยื่นซองเสนอราคา ซึ่งถือว่าเป็นเงื่อนไขและสาระสำคัญ ก่อให้เกิดการได้เปรียบ

<sup>135</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 3-4.

<sup>136</sup> กลุ่มเสริมสร้างวินัยและระบบคุณธรรม สำนักบริหารกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข “จุลสารข่าววินัยและคุณธรรม” ฉบับที่ 3/2551 หน้า 1 จาก <http://www.moph.go.th/ops/discipline/>.

เสียเปรียบกันระหว่างผู้เสนอราคาด้วยกัน และภายหลังได้มีการแจ้งให้ผู้เสนอราคานำหนังสือรับรองผลงานมายื่นหลังจากได้พิจารณาไปแล้ว พฤติกรรมของนักจัดการงานทั่วไปชำนาญการพิเศษ กับพวกเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ มาตรา 83 (4) ประกอบมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สมควรลงโทษภาคทัณฑ์ แต่เนื่องจากการกระทำดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เนื่องจากกรณีนี้ มีผู้ยื่นขอเสนอราคาเพียงรายเดียวและเสนอราคาต่ำกว่าราคากลางที่กำหนดไว้ ทำให้ราชการประหยัดงบรายจ่ายและไม่ปรากฏว่าได้มีเจตนาทุจริตประกอบกับผู้กระทำผิดไม่เคยกระทำความผิดวินัยมาก่อน และเป็นความผิดวินัยเล็กน้อย จึงงดโทษทางวินัยไว้แล้วให้ว่ากล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร<sup>137</sup>

7) ผู้ฟ้องคดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานี มีหน้าที่ต้องดูแล รักษา ซ่อมบำรุง อาคารสถานที่ แม้ขณะนั้นมีการจ้างเหมาก่อสร้างตามโครงการพัฒนาท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานี แม้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการตรวจรับงานจ้างหรือกรรมการใดๆ ก็มิได้ทำให้หน้าที่ดูแล รักษา ซ่อมบำรุง อาคารสถานที่อยู่ตลอดเวลาต้องหมดไป เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับรายงานจากผู้ใต้บังคับบัญชาว่ามีการแอบขุดดินที่ราชพัสดุในความรับผิดชอบแต่กลับปล่อยปละละเลยไม่เอาใจใส่ตรวจสอบให้ได้ข้อเท็จจริง จนเป็นเหตุให้ผู้รับเหมาก่อสร้างตามโครงการพัฒนาท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานีขุดดินที่ราชพัสดุไปใช้ประโยชน์ทำให้ทางราชการเสียหาย ที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงโทษวินัยผู้ฟ้องคดีฐานไม่เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการและประมาทเลินเล่อ ตามมาตรา 84 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงโดยลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลาสองเดือนนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.194/2552)<sup>138</sup>

### 1.3.2 กรณีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

1) เจ้าหน้าที่บริหารงานการคลัง 8 ไม่ใช้ความระมัดระวังในการเก็บรักษาธนบัตรตัวอย่างของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งส่งมอบให้สำนักงานคลังจังหวัดเก็บรักษาไว้ เป็นเหตุให้ธนบัตรดังกล่าวสูญหายไป 5 ฉบับ และไม่รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามระเบียบของทางราชการ ทั้งปกปิดข้อเท็จจริงไว้ไม่ให้ผู้ใดทราบ และนำธนบัตรตัวอย่างฉบับปลอมมาเคลือบพลาสติกแข็งและใส่กรอบไว้แน่นหนาอีกชั้นหนึ่ง เพื่ออำพรางมิให้ผู้อื่นมา

<sup>137</sup> กลุ่มเสริมสร้างวินัยและระบบคุณธรรม สำนักบริหารกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข “จุลสารข่าววินัยและคุณธรรม” ฉบับที่ 5/2552 หน้า 4 จาก <http://www.moph.go.th/ops/discipline/>.

<sup>138</sup> สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 91 หน้า 217-219.



ตรวจสอบได้ พฤติการณ์เป็นการกระทำผิดวินัยตามมาตรา 84 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (10/2541) โทษปลดออก<sup>139</sup>

2) เจ้าหน้าที่บริหารงานสาธารณสุข 8 และสาธารณสุขอำเภอ ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจรับการจ้างก่อสร้างอาคารสถานีนอนามัยและบ้านพักข้าราชการ โดยมีนายช่างโยธาของเทศบาล เป็นผู้ควบคุมงานและเป็นกรรมการตรวจการจ้างด้วย นายช่างโยธา มิได้จัดทำและรายงานบันทึกสภาพการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมประจำวันส่งให้เจ้าหน้าที่บริหารงานสาธารณสุข 8 และสาธารณสุขอำเภอ ทราบ และเมื่อผู้รับจ้างส่งมอบงาน นายช่างโยธา ได้ลงลายมือในใบส่งมอบงานของผู้รับจ้างว่างานแล้วเสร็จ จากนั้นเจ้าหน้าที่บริหารงานสาธารณสุข 8 และสาธารณสุขอำเภอ ได้ลงลายมือชื่อในใบตรวจรับงานจ้างรับรองว่างานแล้วเสร็จถูกต้องครบถ้วนตามสัญญาทุกประการ ต่อมาได้มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการก่อสร้างและจากการตรวจสอบพบว่ามี การก่อสร้างไม่ถูกต้องตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาจ้างจำนวนหลายรายการ และไม่ได้มีการหักค่าทดสอบดินและค่าเสาเข็มจากเงินค่างานในงวดที่ 1 รวมเป็นเงิน 300,000 บาท ระหว่างการสอบสวนเจ้าหน้าที่บริหารงานสาธารณสุข 8 ได้แจ้งให้ผู้รับจ้างนำเงินค่าทดสอบดินและค่าเสาเข็มส่งคืนซึ่งผู้รับจ้างได้นำเงินจำนวน 300,000 บาท มาส่งคืนทางราชการ และจากการสอบสวนไม่ปรากฏหลักฐานว่าการกระทำของบุคคลดังกล่าวเป็นการปฏิบัติเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้ พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่บริหารงานสาธารณสุข 8 และสาธารณสุขอำเภอ ดังกล่าว เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 84 วรรคสอง มาตรา 85 วรรคสอง และมาตรา 90 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ลงโทษปลดออก<sup>140</sup>

3) การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาระดับหัวหน้างานปล่อยปละละเลย ไม่ตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างสม่ำเสมอและถี่ถ้วนเพียงพอ จนเป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุจริตเบียดบังเอาเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวหลายกรณี รวมเป็นเงิน 2,969,217 บาท เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในระดับหัวหน้างานจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และอาจใช้ความรอบคอบระมัดระวัง ติดตามตรวจสอบได้ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นว่านี้เพียงพอ การกระทำความผิดดังกล่าว

<sup>139</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 10.

<sup>140</sup> กลุ่มเสริมสร้างวินัยและระบบคุณธรรม สำนักบริหารกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข “จุลสารข่าววินัยและคุณธรรม” ฉบับที่ 1/2550 หน้า 5 จาก <http://www.moph.go.th/ops/discipline/>.

จึงเป็นการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ แม้จะปรากฏว่าระเบียบและระบบงานที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานจะไม่มีระบบการควบคุมตรวจสอบที่รัดกุมเพียงพอ และมีได้มีการปฏิบัติตามระเบียบของหน่วยงานอย่างเคร่งครัดก็ตาม แต่หากผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวัง มีการวางระบบการควบคุมตรวจสอบภายในหน่วยงานที่รัดกุมเพียงพอแล้ว แม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้นจากระบบดังกล่าวจริง ก็ไม่ถึงขนาดที่ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง เมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้ทางราชการต้องสูญเสียเงินจำนวนมากและทำให้หน่วยงานเสียหายชื่อเสียง อันเป็นความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง จึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่หัวหน้าหน่วยงานมีอำนาจออกคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการได้ ตามมาตรา 84 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบมาตรา 104 วรรคหนึ่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.316/2551)

4) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งลงโทษไล่อผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งสารวัตรฝ่ายการเงินออกจากราชการ เนื่องจากตรวจพบว่าใบสั่งจ่ายเงินงบประมาณจำนวน 3 ฉบับ มีรอยชูดลบเลขที่ฎีกา ชื่อผู้รับเงินและลายมือชื่อผู้รับเงิน แต่ผู้ฟ้องคดีกลับสั่งให้จ่ายเงินให้กับผู้รับเงินได้ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินและเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่ตรวจสอบให้ชัดเจนตามระเบียบที่กำหนดไว้ ซึ่งสามารถใช้ความระมัดระวังป้องกันเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ความระมัดระวังอย่างรอบคอบเพื่อรักษาผลประโยชน์ของทางราชการไม่ อีกทั้งเมื่อพบว่ามีกรปฏิบัติผิดระเบียบอันเป็นสาระสำคัญกลับเพิกเฉยไม่สั่งให้แก้ไขการปฏิบัติให้ถูกต้อง กลับฝ่าฝืนระเบียบให้มีการจ่ายเงินไปจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 84 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 คำสั่งลงโทษไล่อผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ถูกต้องและเหมาะสมกับการกระทำแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.224/2551)<sup>141</sup>

จากกรณีตัวอย่างสรุปได้ว่า การพิจารณาว่าเป็นความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการจะต้องเป็นการกระทำประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ตามที่กฎหมายระเบียบราชการกำหนดไว้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ กล่าวคือ ไม่ว่าข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยนั้นจะได้กระทำประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ย่อมเป็นความผิดวินัยทั้งสิ้น ส่วนความหนักเบาของโทษที่ผู้กระทำผิดวินัยจะได้รับขึ้นอยู่กับระดับความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงที่ตนได้

<sup>141</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ. (2553). สำนักงานศาลปกครอง หลักกฎหมายจากบทความสันคดีปกครองที่น่าสนใจ เล่ม 3 หน้า 86-90.

ก่อให้เกิดขึ้นจากการกระทำประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการของตน ซึ่งความเสียหายแก่ราชการ มากน้อยเท่าใดจึงจะเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือความเสียหายอย่างไม่ร้ายแรงนั้นไม่ได้มีการ กำหนดจำนวนเงินหรือลักษณะความเสียหายไว้ชัดเจน จึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป และความเสียหายแก่ราชการนั้นอาจเป็นเงิน หรือที่ตีราคาเป็นเงินได้หรือไม่ก็ได้

## 2. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ

การศึกษาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นี้ จะมุ่งศึกษาความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อเป็นหลัก ทั้งจากระบบกฎหมาย ฝรั่งเศส กฎหมายเยอรมันและกฎหมายไทย

### 2.1 องค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

#### 2.1.1 ระบบกฎหมายของฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสความรับผิดของรัฐจะมีได้ทั้งความรับผิดโดยมี ความผิด และความรับผิดโดยไม่ต้องมีความผิด แต่ในที่นี้จะศึกษาเฉพาะความรับผิดของรัฐโดยมี ความผิดเท่านั้น

##### 1) ความรับผิดโดยมีความผิด<sup>142</sup>

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้น “เจ้าหน้าที่” ในความหมายของกฎหมายว่า ด้วยความรับผิดของรัฐ หมายถึง เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากหน่วยงานให้ปฏิบัติหน้าที่และในการ ปฏิบัติหน้าที่นั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น โดยมีข้อพิจารณาเพียงว่าผู้นั้นได้กระทำโดยใช้อำนาจ มหาชนหรือไม่ สำหรับฐานทางกฎหมายของความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่มีการ บัญญัติกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐในรูปประมวลกฎหมาย และฝรั่งเศสก็ได้ถือหลักให้รัฐเข้า มารับผิดแทนเจ้าหน้าที่ข้าราชการของตนดังเช่นในระบบกฎหมายเยอรมันหรือระบบกฎหมายไทย แต่ให้ รัฐรับผิดโดยตรงสำหรับการกระทำของตนเอง นักกฎหมายฝรั่งเศสจึงต้องพัฒนาความรับผิดของรัฐ ในทางกฎหมายมหาชนขึ้นใหม่แยกขาดจากความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่ง กรณีจึง แตกต่างจากระบบกฎหมายเยอรมันหรือระบบกฎหมายไทย ที่ใช้ฐานความรับผิดทางละเมิดตาม ประมวลกฎหมายแพ่งหรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วแต่กรณี เป็นฐานทางกฎหมาย สำหรับความรับผิดของรัฐ

ในทางทฤษฎีสำหรับความรับผิดโดยมีความผิด คือ ความผิดที่ระบบ กฎหมายกำหนดให้บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยมีความผิด คือกระทำโดยเจตนา

<sup>142</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 49 หน้า 37-38.

หรือประมาทเลินเล่อ ต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้น เจตนาหรือประมาทเลินเล่อซึ่งเป็นรูปแบบของ “ความผิด” จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับความรับผิดของรัฐประเภทนี้

## 2) ความไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>143</sup>

ลักษณะการกระทำของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ก่อให้เกิดความรับผิดมี อยู่สองประเภทใหญ่ๆ คือ การกระทำที่เป็นคำสั่งทางปกครองและกฎ และการกระทำที่มีลักษณะเป็น การกระทำทางกายภาพหรืองดเว้นการกระทำ

### (1) ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎ

รัฐอาจต้องรับผิดชอบสำหรับความเสียหาย หากการออกคำสั่งทาง ปกครองหรือกฎไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นเหตุก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งในระบบกฎหมายฝรั่งเศส มี 4 ประการ คือ (1) ความไม่มีอำนาจของเจ้าหน้าที่ (incompetence) (2) ความผิดพลาดในรูปแบบ ขั้นตอน (vice de forme) (3) การใช้ดุลพินิจอย่างบิดเบือน (détournement de pouvoir) และ (4) การละเมิดกฎหมาย(violation de la loi)

### (2) ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำในทางกายภาพหรือการงดเว้น การทำการ

ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองใน ลักษณะนี้เกิดจากการละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ หรืองดเว้นไม่กระทำการ บริการสาธารณะที่รัฐมีหน้าที่ต้องกระทำซึ่งหน้าที่รัฐจะต้องกระทำปรากฏในกฎหมายเฉพาะต่างๆ ซึ่งไม่ใช่ หน้าที่โดยทั่วไปที่ฝ่ายปกครองต้องกระทำเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะเท่านั้น

### 3) ลักษณะและประเภทของความรับผิด(faute)

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส รัฐจะต้องเข้าไปรับผิดชอบเกี่ยวกับความรับผิดของ รัฐในทางปกครองโดยตรง ไม่ใช่รัฐเข้าไปรับผิดชอบแทนข้าราชการของตน การพิจารณาความรับผิดของรัฐจึง ต้องพิจารณา “บริการสาธารณะ” (service public) ไม่ใช่พิจารณาตัวข้าราชการ ความรับผิดของรัฐจึง เป็นเรื่องของความบกพร่องในแง่การจัดโครงสร้างองค์กร หรือความไม่ระมัดระวังในการบริหารจัดการ องค์กรของฝ่ายปกครอง

ความผิด (faute) ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีความแตกต่างกันระหว่าง ความผิดที่จะนำไปสู่ละเมิดทางแพ่ง กับความผิดที่เป็นละเมิดทางปกครอง ความผิดทางแพ่ง จะพิจารณาการกระทำเทียบกับเกณฑ์ทั่วไป (in abstracto) ในขณะที่ความผิดอันจะทำให้รัฐต้องเข้า มารับผิดในทางปกครองจะพิจารณาในลักษณะที่เป็นรูปธรรม (in concreto) ซึ่งขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ แต่การกระทำของฝ่ายปกครองที่กระทำโดยประมาทเลินเล่อ สำคัญผิด หรือบกพร่องผิดพลาด ไม่ได้ เป็นความผิดอันเกิดจากบริการสาธารณะทุกกรณี บางกรณีที่เป็นความผิดพลาดที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

<sup>143</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 38-49.

หรือความผิดพลาดที่เกิดจากเหตุสุดวิสัยก็ไม่ใช่ความผิดของฝ่ายปกครอง จึงต้องพิจารณาจากลักษณะของงานของฝ่ายปกครอง เครื่องมือที่ใช้ดำเนินงานนั้น เวลาและสถานที่ที่ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการประกอบด้วยเสมอ ฝ่ายตำราได้แบ่งแยกความผิดของฝ่ายปกครองเป็น 3 ประเภท คือความผิดในการดำเนินบริการสาธารณะโดยบกพร่องหรือผิดพลาด ความผิดในการงดเว้นกระทำการตามหน้าที่ที่ต้องกระทำ และ ความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

#### 4) ระดับความรับผิด

สภาแห่งรัฐได้พัฒนาระดับของความผิดที่จะทำให้รัฐต้องรับผิดในการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะต่างๆ คือ

- (1) ความผิดธรรมดา (faute simple หรือ faute légère)
- (2) ความผิดรุนแรง (faute lourde หรือ faute grave)
- (3) ความผิดรุนแรงซึ่งเห็นประจักษ์ชัด (faute manifeste et de particulière gravité)

gravité)

แต่อย่างไรก็ตาม ระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้แยกระดับของความประมาทเลินเล่อออกเป็นสองระดับเท่านั้นเช่นเดียวกับกฎหมายไทย คือ ประมาทเลินเล่อธรรมดา และประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรณีที่สภาแห่งรัฐกล่าวถึงความผิดรุนแรงซึ่งเห็นประจักษ์ชัด หรือความผิดที่หนักหน่วงพิเศษนั้นก็ย่อมหมายถึงประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

โดยปกติฝ่ายปกครองกระทำผิดในระดับธรรมดาก็เพียงพอที่จะก่อให้เกิดความรับผิดของรัฐได้แล้ว แต่มีงานบางประเภทที่ต้องใช้ความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างสูงและมีความยากกว่าหน้าที่ทั่วไป สภาแห่งรัฐกำหนดให้รัฐต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้นที่รัฐต้องรับผิดในความเสียหาย ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถเคลื่อนไหวได้อย่างยืดหยุ่นมากขึ้น และไม่ต้องพะวงว่าการกระทำของตนจะก่อให้เกิดความรับผิดง่ายจนเกินไป งานดังกล่าวจะต้องเป็นความผิดในระดับที่มากกว่าความผิดธรรมดาจึงจะเป็นความผิดได้แก่

(1) การปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการบังคับการตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (service de police)

(2) การปฏิบัติการดับเพลิง (service de lutte contre l' incendie)

(3) การบริการสาธารณะของโรงพยาบาล (service public hospitaliers)

กรณีที่มีความเสียหายเกิดจากการกระทำในทางการแพทย์หรือศัลยกรรม

(4) การดำเนินการเกี่ยวกับภาษี (services fiscaux)

5) ความรับผิดเป็นส่วนตัวของข้าราชการ (faute personnelle)<sup>144</sup>

<sup>144</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 50-59.



ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส การกระทำของเจ้าหน้าที่ข้าราชการนอกจากอาจส่งผลให้รัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายแล้ว อาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่ข้าราชการผู้นั้นต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวด้วย กรณีจึงคล้ายกับกฎหมายไทยที่กำหนดให้หน่วยงานรับผิดชอบบุคคลภายนอกในความเสียหายที่ข้าราชการได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานอาจมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากข้าราชการผู้กระทำละเมิดได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่ที่แตกต่างจากระบบกฎหมายไทยอยู่บ้าง เนื่องจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้พัฒนาหลักความรับผิดชอบส่วนตัว (faute personnelle) ของข้าราชการที่ส่งผลให้ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกโดยตรง ซึ่งจะพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่ง คู่ขนานกับความรับผิดชอบในการบริการสาธารณะ (faute de service public) ซึ่งรัฐต้องรับผิดชอบตัวเอง เป็นความผิดโดยตรงของรัฐ การพิจารณาความผิดเป็นส่วนตัวของข้าราชการจึงต้องแยกออกจาก “การบริการสาธารณะ” เพื่อให้ศาลยุติธรรมตัดสินคดีตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งได้ หากกรณีที่มีความเสียหายเกิดจากความผิดในการบริการสาธารณะ และในขณะเดียวกันก็เกิดจากความผิดส่วนตัวของข้าราชการด้วย ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องรัฐและข้าราชการให้รับผิดชอบได้

(1) ข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบส่วนตัว (faute personnelle)

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่ได้ให้นิยามความผิดในการบริการสาธารณะ (faute de service public) และความรับผิดชอบส่วนตัว (faute personnelle) ไว้ ปัญหาการแบ่งแยกความผิดดังกล่าวออกจากกันนับเป็นปัญหาที่ยุ้งยากที่สุดปัญหาหนึ่ง ฝ่ายตำราได้เสนอมวลหลักเกณฑ์การแบ่งแยกความผิดส่วนตัวและความผิดในการบริการสาธารณะ ดังนี้

Laferrière ได้สรุปหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลคดีขัดกัน ในคดี Laumonier-Cariol กรณีจะเป็นความผิดส่วนตัวถ้าการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายมีลักษณะที่ไม่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ แต่เป็นการกระทำของมนุษย์ที่มีความอ่อนแอ มีต้นเหตุ และมีความประมาทเล็กน้อย

Jèze เสนอว่า ความรับผิดชอบส่วนตัวของข้าราชการต้องพิจารณาจากความรุนแรงของความผิด (faute) กล่าวคือ หากข้าราชการกระทำการด้วยความประมาทเล็กน้อยอย่างร้ายแรง (faute lourde) ข้าราชการต้องรับผิดชอบส่วนตัว ความประมาทเล็กน้อยอย่างร้ายแรงเกิดขึ้นใน 3 กรณี คือ (1) กรณีที่ข้าราชการตกอยู่ภายใต้ความสำคัญผิดอย่างรุนแรง (2) กรณีที่ข้าราชการสำคัญผิดในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของตนอย่างมาก (3) กรณีที่ข้าราชการกระทำการอันเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา

Duguit ได้เสนอเกณฑ์แห่งการมุ่งประสงค์ต่อผลเป็นการกำหนดความรับผิดชอบส่วนตัวของข้าราชการ โดยพิเคราะห์จากมูลเหตุจูงใจของข้าราชการที่กระทำละเมิดเป็นสำคัญว่า ถ้าการกระทำของข้าราชการผู้นั้นเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อรัฐแล้ว แม้การกระทำนั้นไม่ทำให้สาธารณะหรือรัฐได้ประโยชน์ แต่ก่อให้เกิดผลเป็นการละเมิดต่อบุคคลอื่น

ความผิดที่เกิดขึ้นไม่ถือเป็นความผิดส่วนตัว แต่หากข้าราชการกระทำการโดยมูลเหตุจูงใจเป็นเรื่องส่วนตัว เช่น กระทำเพื่อแก้แค้น กระทำโดยความอิจฉาริษยา ฯลฯ ย่อมไม่ถือเป็นความผิดในการบริการสาธารณะ ข้าราชการต้องรับผิดชอบในความเสียหายเป็นส่วนตัว

ในระยะหลัง ฝ่ายตำราเห็นว่า การกระทำใดของข้าราชการจะเป็นความผิดส่วนตัวนั้นไม่อาจใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งแต่เพียงเกณฑ์เดียวได้ จำเป็นต้องพิจารณาทั้งมูลเหตุจูงใจและความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (*faute lourde*) ประกอบกัน

(2) *หลักความรับผิดชอบส่วนตัว (faute personnelle) ตามคำพิพากษาของศาล*

ศาลคดีขัดกันมีบทบาทในการแยกความรับผิดชอบส่วนตัวและความผิดในการบริการสาธารณะ ศาลคดีขัดกันได้วางแนวทางการวินิจฉัยที่ถือเป็นความผิดส่วนตัว ดังนี้

- (1) การกระทำที่ข้าราชการกระทำลงในขอบเขตของชีวิตส่วนตัว
- (2) การกระทำที่ข้าราชการกระทำในระหว่างปฏิบัติหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ แต่ไม่มีความสัมพันธ์ใดๆ กับการปฏิบัติหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ
- (3) การกระทำที่ข้าราชการกระทำลงในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ อาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนกระทำการให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่สามโดยมูลเหตุจูงใจที่ไม่สุจริต
- (4) การกระทำความผิดอาญาโดยเจตนา (เว้นแต่ความผิดลหุโทษ) กล่าวคือ การกระทำผิดอาญาโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ก่อให้เกิดข้าราชการต้องรับผิดชอบส่วนตัวในทางแพ่งโดยอัตโนมัติ
- (5) กรณีที่ข้าราชการกระทำการล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองโดยมีความผิด (*violation de la liberté individuelle*)
- (6) กรณีที่การกระทำของข้าราชการเข้าลักษณะเป็น *voie de fait* ซึ่งหมายความว่า การกระทำนั้นเป็นที่เห็นประจักษ์ชัดว่าไม่มีฐานในทางกฎหมายรองรับ

(3) *ความสัมพันธ์ระหว่างความรับผิดของรัฐกับความรับผิดเป็นส่วนตัวของข้าราชการ*

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสแต่เดิมถือหลักความผิดอันเกิดจากการบริการสาธารณะและความผิดเป็นส่วนตัว เป็นความผิดตัดกัน หมายความว่า หากวินิจฉัยเป็นความผิดประเภทหนึ่งก็จะไม่เป็นความผิดอีกประเภทหนึ่ง ปัจจุบันระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้พัฒนาหลักความรับผิดชอบร่วม (*cumul des responsabilités*) เนื่องจากหลักเดิมก่อให้เกิดผลอันไม่พึงปรารถนา โดยเฉพาะกรณีที่ข้าราชการต้องรับผิดชอบส่วนตัว แต่ข้าราชการผู้นั้นไม่มีความสามารถชดเชยค่าเสียหายต่างๆ ที่ในกรณีเสียหายรุนแรงนั้น เหตุแห่งความเสียหายอาจจะมาจากความบกพร่องผิดพลาดในการดำเนินงานส่วนรวม หรือบกพร่องในการจัดโครงสร้างองค์กรประกอบกับความบกพร่องผิดพลาดของข้าราชการ

การให้ข้าราชการรับผิดแต่ผู้เดียวโดยรัฐไม่ต้องรับผิดร่วมด้วยเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่อาจหาคำตอบได้ ทั้งนี้ ความรับผิดร่วมอาจเกิดได้สองกรณีใหญ่ๆ กรณีแรก เป็นกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่ ผสมผสานระหว่างข้อเท็จจริงที่อาจจัดว่าเป็นความผิดของหน่วยงานและข้อเท็จจริงที่อาจจัดว่าเป็น ความผิดของข้าราชการ กรณีที่สอง เป็นกรณีที่การกระทำอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายนั้น ข้าราชการ ได้กระทำลงโดยมีความผิดเป็นส่วนตัวพร้อมๆ กันกับเป็นการกระทำที่สัมพันธ์กับหน่วยงานเนื่องจาก เกี่ยวพันกับหน้าที่ของหน่วยงาน

#### 6) สิทธิไล่เบี้ย

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส เมื่อรัฐรับผิดชอบต่อผู้เสียหายแล้วหน่วยงานก็อาจ ไล่เบี้ยเอาจากข้าราชการในกรณีที่ต้องรับผิดเป็นส่วนตัวได้ เช่นเดียวกับกฎหมายไทย คือ กรณีที่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยเจตนา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง สำหรับกรณีเป็นความรับผิดร่วม หากฝ่ายรัฐหรือข้าราชการที่ถูกฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนและได้ชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนแล้ว ย่อมมี สิทธิไล่เบี้ยเอาแก่อีกฝ่ายได้ แต่กรณีศาลปกครองกำหนดในคำพิพากษาให้รัฐมีสิทธิไล่เบี้ยจาก ข้าราชการเป็นจำนวนเท่าใดนั้นเป็นเพียงการกำหนดจำนวนค่าเสียหายโดยอ้อม เพราะหลักกฎหมาย ปกครองฝรั่งเศสการฟ้องคดีให้ข้าราชการรับผิดเป็นการส่วนตัวจะต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรมโดยพิจารณา ตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่ง ศาลปกครองจึงไม่สามารถพิพากษาให้ข้าราชการต้องรับผิด ส่วนตัวได้โดยตรง หากเป็นกรณีที่ข้าราชการต้องฟ้องไล่เบี้ยจากรัฐจากที่ตนได้ชดใช้ค่าสินไหมเต็ม จำนวนให้แก่ผู้เสียหายตามคำพิพากษาศาลยุติธรรมแล้วจะต้องฟ้องคดีที่ศาลปกครอง แต่ศาลปกครอง ไม่ผูกพันตามจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ศาลยุติธรรมพิพากษาให้ข้าราชการชดใช้ ในทางปฏิบัติกรณีข้าราชการฟ้องไล่เบี้ยจากรัฐแทบไม่มี เพราะผู้เสียหายมักฟ้องเรียกค่าสินไหม ทดแทนความเสียหายจากรัฐที่ศาลปกครอง

สรุปได้ว่า ความรับผิดโดยมีความผิดของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส รัฐจะ เข้าไปรับผิดโดยตรงต่อผู้เสียหาย มิใช่เป็นการรับผิดแทนข้าราชการ การพิจารณาความรับผิดจึงอยู่ที่ ความบกพร่องของการจัดบริการสาธารณะ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายแพ่ง เพราะใช้ กฎเกณฑ์ลักษณะพิเศษที่ศาลปกครองพัฒนา กำหนดขึ้น แต่เนื้อหาความรับผิดของฝ่ายปกครอง ประเภทค่าเสียหายและเหตุยกเว้นความผิดก็ใกล้เคียงกับหลักเกณฑ์ในกฎหมายแพ่ง และการฟ้องคดี ความรับผิดของรัฐจะฟ้องคดีที่ศาลปกครอง ยกเว้นกรณีที่ฝ่ายปกครองก้าวล่วงเข้าไปในแดนแห่ง กรรมสิทธิ์หรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานของเอกชน หรือกรณีฝ่ายปกครองกระทำการจัดบริการในลักษณะ เอกชนทั่วไปตามระบบกฎหมายแพ่ง การพิจารณาจะใช้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายแพ่งและฟ้องคดีที่ศาล ยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม แม้ระบบกฎหมายฝรั่งเศสจะใช้ฐานความผิดแตกต่างจาก ประมวลกฎหมายแพ่ง ที่ศาลได้พัฒนาเกณฑ์ขึ้นเอง ซึ่งต่างจากระบบกฎหมายเยอรมันและไทย ที่ใช้

ฐานความผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งหรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในทางทฤษฎีสำหรับ ความรับผิดแล้วไม่แตกต่างกัน โดยกำหนดให้บุคคลที่กระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อและ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นจะต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ทั้งนี้ การกระทำของรัฐที่ ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ก่อให้เกิดความรับผิด คือ การกระทำที่เป็นคำสั่งทางปกครองและกฎ และการ กระทำที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางกายภาพหรืองดเว้นการกระทำที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่บริการ การสาธารณะที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ ซึ่งโดยหลักแล้วรัฐจะต้องรับผิดในความผิดที่ฝ่ายปกครอง ได้กระทำการในระดับความผิดธรรมดา หรือประมาทเลินเล่อธรรมดา ยกเว้นงานของฝ่ายปกครองที่ ต้องใช้ความสามารถในการปฏิบัติสูงและเป็นงานยากกว่าหน้าที่ทั่วไป รัฐจะรับผิดเมื่อได้กระทำ ความผิดที่สูงกว่าความผิดระดับธรรมดา หรือต้องประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

นอกจากนี้ ระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้พัฒนาหลักความรับผิดเป็นส่วนตัว ของข้าราชการ โดยพิเคราะห์จากมูลเหตุจูงใจของข้าราชการระหว่างปฏิบัติหน้าที่ ถ้ากรณีเป็นการทำ เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ข้าราชการผู้นั้นจะต้องรับผิด เป็นการส่วนตัว แต่ถ้ากรณีที่เป็นความรับผิดร่วมกันทั้งฝ่ายรัฐและข้าราชการ ก็จะต้องร่วมกันรับผิด ชดใช้ค่าเสียหาย และเมื่อฝ่ายรัฐหรือข้าราชการได้ชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนไปแล้วย่อมมีสิทธิฟ้องไล่ เบี้ยเอาจากอีกฝ่ายหนึ่งได้ สำหรับกรณีรัฐเป็นฝ่ายฟ้องไล่เบี้ยต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่หากฝ่าย ข้าราชการฟ้องไล่เบี้ยจะต้องฟ้องคดีที่ศาลปกครอง

### 2.1.2 ระบบกฎหมายของเยอรมัน<sup>145</sup>

ในระบบกฎหมายของเยอรมัน ความผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองที่รัฐหรือ นิติบุคคลมหาชนอื่นจะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายนั้น ต้องเป็นการกระทำละเมิด อันมีเงื่อนไข ดังนี้

#### 1) การกระทำในตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชน

การกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความรับผิดของรัฐจะต้องเป็น การกระทำในตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชน ซึ่งการจะถือเป็นกระทำในตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชนนั้นต้อง ประกอบด้วยองค์ประกอบสองประการ คือ ต้องกระทำโดยบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อรัฐ หรือนิติบุคคล มหาชนอื่นของรัฐ (ข้าราชการ) และการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการนั้นได้กระทำลงใน แดนกฎหมายมหาชน

ทั้งนี้ “ข้าราชการ” หมายถึงบุคคลสองประเภทคือ บุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ ของรัฐ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายข้าราชการเท่านั้น แต่หมายถึงพนักงาน และลูกจ้างของรัฐด้วย และอีกประเภทหนึ่ง คือ เอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานเพื่อรัฐ

<sup>145</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 49 หน้า 72-77.

สำหรับองค์ประกอบที่ว่า การกระทำใดเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายมหาชนนั้น โดยปกติแล้วการกระทำของข้าราชการที่เป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่รัฐมีอยู่เหนือเอกชน การกระทำนั้นย่อมถือเป็นการกระทำในแดนกฎหมายมหาชนเสมอ ส่วนการกระทำที่ข้าราชการกระทำไปอย่างเอกชน เช่น การซื้ออุปกรณ์สำนักงาน ย่อมถือเป็นการกระทำในแดนกฎหมายเอกชน

ปัญหาที่เกิดขึ้นมากในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแบ่งแยกความรับผิดชอบของรัฐว่าเป็นความผิดตามกฎหมายมหาชนหรือความผิดตามกฎหมายเอกชน ส่วนมากจะเกิดขึ้นในกรณีการกระทำทางกายภาพของฝ่ายปกครอง หรือที่เรียกว่า “ปฏิบัติทางปกครอง” (Realakt) และกรณีที่หน่วยงานทางปกครองทำการในลักษณะของการสนับสนุนช่วยเหลือเอกชน ที่ไม่ใช่การใช้อำนาจเข้าไปก้าวกาลังสิทธิเสรีภาพ

ตัวอย่างการกระทำในทางกายภาพของฝ่ายปกครองที่มีปัญหามาก ได้แก่ การใช้พาหนะอันเดินด้วยกำลังเครื่องยนต์ในทางสาธารณะร่วมกับบุคคลอื่นๆ เช่น การขับรถไปปฏิบัติหน้าที่ การขับรถเพื่อขนส่งของหรือพัสดุต่างๆ นักกฎหมายเยอรมันจะพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการกระทำ การปฏิบัติหน้าที่ที่จะได้กระทำ ณ ที่ซึ่งเป็นเป้าหมายของการเดินทาง กรณีจะถือว่าได้กระทำในแดนกฎหมายมหาชนก็ต่อเมื่อมีความเชื่อมโยงอย่างแน่นแฟ้นระหว่างการทำนั้นกับหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ ดังนั้น การขับรถเพื่อตรวจตราความสงบเรียบร้อยสาธารณะของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่นที่มีอำนาจตามกฎหมาย การขับรถส่งพัสดุไปรษณีย์ของพนักงานของกระทรวง จึงเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายมหาชน การกระทำดังกล่าวศาลยังตีความคลุมถึงการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเตรียมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ด้วย เช่น การขับรถดับเพลิงเพื่อไปตรวจสภาพความพร้อมในการใช้งาน

## 2) การละเมิดหน้าที่รัฐการหรือหน้าที่ตามตำแหน่ง<sup>146</sup>

หน้าที่รัฐการหรือหน้าที่ตามตำแหน่ง (Amtspflicht) เป็นหน้าที่ที่ข้าราชการมีต่อหน่วยงานที่ตนปฏิบัติงานรับใช้(รัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่น) หน้าที่รัฐการมีอยู่สองลักษณะ คือ หน้าที่รัฐการที่ไม่เฉพาะเจาะจง (unspezifische Amtspflicht) และหน้าที่รัฐการที่เฉพาะเจาะจง (spezifische Amtspflicht) หน้าที่รัฐการที่ไม่เฉพาะเจาะจงเป็นหน้าที่ที่โดยปกติที่บุคคลทุกคนต้องปฏิบัติ เช่น หน้าที่ไม่ละเมิดชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอื่นใดของบุคคลอื่น หน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นหน้าที่ที่จะต้องไม่ละเมิดบุคคลอื่นตามบทบัญญัติมาตรา 823 ประมวลแพ่ง เพียงแต่กรณีที่จะพิจารณาถึงองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองถือกันว่าหน้าที่ดังกล่าวได้แปรสภาพเป็นหน้าที่ตามกฎหมายมหาชน สำหรับหน้าที่รัฐการที่เฉพาะเจาะจงนั้นเป็นหน้าที่ที่ไม่มีในกฎหมายแพ่ง เพราะหน้าที่ดังกล่าวถูกกำหนดอยู่กับคุณสมบัติในการเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งโดย

<sup>146</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 77-79.



ปกติได้แก่หน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการหรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรอื่น ตัวอย่างเช่น หน้าที่ในการดำเนินงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย หน้าที่ในการใช้ดุลพินิจโดยไม่ผิดพลาด หน้าที่ในการพิจารณา วินิจฉัยออกคำสั่งโดยรวดเร็ว นอกจากนี้หน้าที่เฉพาะเจาะจงอาจเกิดจากกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์ อักษรได้ เช่น หน้าที่ในการปฏิบัติงานทางปกครองโดยพยายามไม่ให้เกิดความเสียหายหรือให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุดแก่บุคคลที่ไม่เกี่ยวข้อง หน้าที่ในการให้ข้อมูล คำเตือน คำแนะนำ ที่ถูกต้องแก่เอกชน

### 3) ความเชื่อมโยงของหน้าที่รัฐการกับบุคคลที่สาม<sup>147</sup>

การละเมิดหน้าที่รัฐการต่อบุคคลที่สามที่รัฐต้องรับผิดชอบนั้น ข้าราชการนั้น ต้องเป็นหน้าที่ของรัฐการที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลที่สาม ไม่ใช่หน้าที่รัฐการที่มีขึ้นเพื่อ คุ้มครองประโยชน์สาธารณะทั่วไป ดังนั้น บุคคลที่สามที่จะฟ้องร้องให้รัฐรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ได้จะต้อง เป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดหน้าที่รัฐการซึ่งมุ่งคุ้มครองตนเท่านั้น โดยจะต้อง พิจารณาจากตัวบทกฎหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กำหนดหน้าที่รัฐการนั้นว่าประสงค์อะไร ก่อให้เกิดความคุ้มครอง (Schutz) บุคคลใดหรือกลุ่มใด หลักการความเชื่อมโยงของหน้าที่รัฐการกับ บุคคลที่สาม นี้สอดคล้องกับหลักกฎหมายเรื่อง “สิทธิทางมหาชน” หรือ “สิทธิเรียกร้องทางมหาชน” (subjektiv-öffentliches Recht) ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษเฉพาะของระบบกฎหมายเยอรมัน ทั้งนี้ โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อจำกัดไม่ให้ความรับผิดชอบของรัฐขยายตัวออกไปมากจนเกินไป ตัวอย่างเช่น กรณี เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความปลอดภัยของกระแสไฟฟ้าที่ เคลื่อนที่รับส่งคนระหว่างเชิงเขากับยอดเขา ได้ละเมิดหน้าที่ที่กำหนดไว้ในระเบียบเกี่ยวกับความ ปลอดภัย และกระแสนั้นตกลงมาทำให้เกิดความเสียหาย บริษัทที่ประกอบกิจการดังกล่าวจะฟ้องรัฐ ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของตนแทนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ตามหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐไม่ได้ เพราะหน้าที่รัฐการที่เจ้าหน้าที่ละเมิดนั้นเป็นหน้าที่ที่ มีขึ้นเพื่อคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของผู้โดยสารกระเช้า ไม่ใช่เพื่อคุ้มครองทรัพย์สินของบริษัท บุคคล ที่จะฟ้องให้รัฐรับผิดชอบข้าราชการดังกล่าวจึงได้แก่ ผู้โดยสารกระเช้านั้น

### 4) ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล<sup>148</sup>

กฎหมายความรับผิดของรัฐในทางมหาชนไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลไว้เป็นพิเศษ ในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ และผล (kausalität; causation) จึงใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ และผลสำหรับละเมิดทางแพ่ง ดังนั้น การกระทำละเมิดหน้าที่รัฐการที่ทำให้รัฐรับผิดชอบจึงต้องเป็นการ กระทำโดยปกติธรรมดาและเหมาะสมที่จะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น กรณีการกระทำที่ข้าราชการมี ดุลพินิจ จะถือว่าการใช้ดุลพินิจนั้นมีความสัมพันธ์กับผลเสียหายที่เกิดขึ้น ก็ต่อเมื่อหากข้าราชการผู้นั้นใช้

<sup>147</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 79-80.

<sup>148</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 80-81.

ดุลพินิจโดยถูกต้องแล้วความเสียหายจะไม่เกิด ส่วนกรณีการละเมิดหน้าที่รัฐการเป็นเรื่องรูปแบบขั้นตอนในการดำเนินงาน ถ้าข้าราชการอ้างได้ว่าถึงแม้จะได้ดำเนินการถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนแล้วก็ยังคงต้องตัดสินใจดำเนินการเช่นนั้น ก็จะไม่ถือเป็นความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำหน้าที่กับผลเสียหายที่เกิดขึ้น

#### 5) ความผิด (เจตนา, ประมาทเลินเล่อ)<sup>149</sup>

ในระบบกฎหมายเยอรมัน ความรับผิดชอบของรัฐที่จะเข้ามารับผิดชอบเจ้าหน้าที่ของรัฐการ เมื่อการกระทำละเมิดหน้าที่รัฐการนั้นได้กระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อเท่านั้น ถ้าไม่ปรากฏว่าข้าราชการละเมิดหน้าที่รัฐการโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ย่อมไม่ถือว่ามี ความรับผิดชอบทางละเมิดเกิดขึ้น การกระทำโดยเจตนา ได้แก่ การกระทำที่ข้าราชการผู้กระทำรู้ว่าตน ละเมิดหน้าที่รัฐการ กรณีที่ผู้กระทำไม่รู้ว่าตนกระทำละเมิดหน้าที่รัฐการย่อมไม่ถือว่ามี ข้าราชการผู้นั้น กระทำโดยเจตนา แต่อาจเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ

การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ได้แก่ การกระทำที่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวัง ตามวิสัยและพฤติการณ์ที่ข้าราชการโดยเกณฑ์เฉลี่ยจะต้องใช้ความระมัดระวัง ซึ่งเกณฑ์ความระมัดระวัง นี้จะใช้เกณฑ์เฉลี่ยของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่นั้น ไม่ใช่เกณฑ์เฉลี่ยของบุคคลทั่วไป เพราะหากใช้ เกณฑ์ของบุคคลทั่วไปแล้วการกระทำนั้นอาจไม่ถือเป็นการประมาทเลินเล่อ ซึ่งจะทำให้เอกชนไม่ได้รับ ความคุ้มครองได้ดีเท่าที่ควร

#### 6) สิทธิไล่เบี่ย<sup>150</sup>

ความรับผิดชอบของรัฐกรณีข้าราชการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในแดนของ กฎหมายมหาชนเป็นความรับผิดชอบข้าราชการในความสัมพันธ์ภายนอกกับผู้เสียหายเท่านั้น ดังนั้น เมื่อรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้ว รัฐจึงมีสิทธิที่จะไล่เบี่ยเอาจากข้าราชการผู้กระทำ ละเมิดได้ ซึ่งสิทธิไล่เบี่ยจะจำกัดเฉพาะกรณีข้าราชการทำละเมิดโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่าง ร้ายแรงเท่านั้น หากเป็นกรณีข้าราชการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา รัฐจะไล่เบี่ยเอาจาก ข้าราชการไม่ได้

สรุปได้ว่า ระบบกฎหมายปกครองเยอรมัน รัฐจะเข้าไปรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดโดยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่ข้าราชการผู้กระทำละเมิดจะไม่ถูก ฟ้องคดีโดยตรงในศาล กรณีการกระทำละเมิดที่รัฐจะเข้าไปรับผิดชอบนั้นจะต้องเกิดจากการกระทำ ของเจ้าหน้าที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐในตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชน ทั้งที่เป็นหน้าที่รัฐการที่ ไม่เฉพาะเจาะจงซึ่งเป็นหน้าที่ที่บุคคลทุกคนต้องไม่ละเมิดต่อบุคคลอื่นตามประมวลแพ่ง และหน้าที่รัฐ การที่เฉพาะเจาะจงอันเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการนั้น หรือที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรอื่น

<sup>149</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 81-82.

<sup>150</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 87.

กำหนดไว้ ทั้งที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเหนือเอกชน และการกระทำทางกายภาพหรือเรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” ที่ได้กระทำในแดนกฎหมายมหาชน เช่น กรณีการใช้พาหนะที่เดินด้วยกำลังเครื่องยนต์ การพิจารณาว่าเป็นการกระทำทางกายภาพของฝ่ายปกครองนั้น จะต้องสัมพันธ์เชื่อมโยงกับหน้าที่รัฐการที่ปฏิบัติ สำหรับกรณีกระทำละเมิดต่อบุคคลที่สาม รัฐจะรับผิดชอบเมื่อเป็นการกระทำละเมิดต่อหน้าที่ของรัฐที่มีกฎหมายกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์บุคคลที่สามเท่านั้น ไม่ใช่เพียงหน้าที่รัฐการที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ทั่วไป ส่วนการพิจารณาความสัมพันธ์ของการกระทำและผลก็ใช้ตามหลักเกณฑ์ละเมิดทางแพ่ง ซึ่งเป็นการกระทำโดยปกติธรรมดาและเหมาะสมที่จะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น และกรณีการกระทำละเมิดนั้นจะต้องเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ โดยรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากข้าราชการผู้กระทำละเมิดเฉพาะที่ได้กระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่ถ้าเป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา รัฐจะไม่มีสิทธิไล่เบี้ย

### 2.1.3 ระบบกฎหมายของไทย

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า เกณฑ์การพิจารณาองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ จะได้ศึกษารายละเอียดขององค์ประกอบความผิดทางละเมิดให้ชัดเจนต่อไป

#### 1) ความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เนื่องจากการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายไทยใช้หลักเกณฑ์ตามหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ก่อนที่ศึกษาโครงสร้างความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ประเภทหรือลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้ เพื่อให้ทราบว่าการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่มีลักษณะอย่างไร และความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดกรณีใดอย่างไรนั้น จึงควรศึกษาโครงสร้างลักษณะความรับผิดทางละเมิดดังกล่าวเป็นเบื้องต้น

#### (1) โครงสร้างองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิด

หลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติว่าการกระทำในลักษณะใดเป็นละเมิดนั้นยังคงเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากยังไม่ปรากฏว่ามีการพัฒนาหลักกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับละเมิดทางปกครองหรือละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ ซึ่งลักษณะการกระทำละเมิดตามหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ละเมิด คือ การที่บุคคลฝ่ายหนึ่งกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเป็นเหตุให้อีกบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด การกระทำละเมิดจึงก่อให้เกิดความรับผิดแก่ผู้ทำละเมิดมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหาย โครงสร้าง

ความรับผิดทางละเมิดอาจแยกพิจารณาเป็น 3 ส่วน คือ (1) องค์ประกอบ (2) ความผิดกฎหมาย และ (3) ความผิด<sup>151</sup>

### ก. องค์ประกอบ

ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติคำว่า “ผู้ใด” นั้น หมายถึงบุคคลที่กระทำการหรือละเว้นการกระทำอันเป็นละเมิด ทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล กรณีบุคคลธรรมดาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่มีบัญญัติจำกัดอายุและประเภทไว้ จึงหมายถึงบุคคลธรรมดาทุกประเภท ไม่ว่าผู้เยาว์ คนวิกลจริต จิตฟั่นเฟือนหรือจิตบกพร่อง คนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถย่อมเป็น “ผู้ใด” ที่จะกระทำละเมิดได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การกระทำอันเป็นละเมิดนั้น หมายรวมถึงการงดเว้นการกระทำด้วย แต่การงดเว้นการกระทำนั้น ต้องเป็นการงดเว้นการกระทำที่ผู้งดเว้นมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำ เช่น หน้าที่อันเกิดจากกฎหมาย หน้าที่อันเกิดจากสัญญา หรือหน้าที่อันเกิดจากการกระทำในครั้งก่อนของตน

การกระทำหรืองดเว้นการกระทำอันจะเป็นละเมิดนั้นต้องก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นกับบุคคลอื่น ความเสียหาย หมายถึง การกระทำให้บุคคลอื่นขาดประโยชน์ดังที่เคยได้รับ ไม่ว่าจะเป็ความเสียหายที่เป็นรูปร่างที่คำนวณเป็นเงินได้ หรือความเสียหายทางจิตใจที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ แต่ความเสียหายนั้นจะต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอนที่เกิดขึ้นแล้วในปัจจุบันรวมทั้งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอย่างแน่นอนด้วย และความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องกระทบต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งสิทธิในมาตรา 420 นี้ หมายถึงประโยชน์ที่กฎหมายรับรอง คุ้มครองและบังคับให้ ไม่ว่าจะเป็ไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายอื่น ตลอดจนสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญด้วย

ความเสียหายจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล กล่าวคือความเสียหายต้องเป็นผลโดยตรงของการทำละเมิด ตามหลักทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุหรือทฤษฎีเงื่อนไข และความเสียหายต้องไม่ไกลกว่าเหตุ คือต้องไม่มีเหตุสอดแทรกหรือเหตุแทรกแซงอื่นมาทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลขาดตอนลง แต่อย่างไรก็ตาม ผู้กระทำความเสียหายอาจไม่ต้องรับผิดถ้ามีเหตุอันไม่อาจคาดหมายได้แทรกแซงขึ้นภายหลังที่ได้กระทำผิด ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่มีลักษณะอันเกี่ยวกับการกระทำผิด หรือผู้เสียหายสมควรใจทำความเสียหายเอง

### ข. ความผิดกฎหมาย

การกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดทางละเมิดตามมาตรา 420 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะต้องเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือการกระทำโดยผู้ไม่มี

<sup>151</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 60 หน้า 315-330.

อำนาจ ดังนั้น ถ้าผู้กระทำมีอำนาจกระทำการตามกฎหมายแม้จะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น การกระทำนั้นก็ไม่เป็นละเมิด

การพิจารณาความผิดตามโครงสร้างความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420<sup>152</sup> นั้น แบ่งความรับผิดได้เป็น 3 ระดับ<sup>153</sup> คือ

(ก) ระดับแรก การกระทำละเมิดโดยจงใจ

(ข) ระดับสอง การกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่าง

ร้ายแรง

(ค) ระดับสาม การกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา

ซึ่งในโครงสร้างความรับผิดทางละเมิดไม่ได้ให้ความสำคัญต่อองค์ประกอบภายในของผู้กระทำละเมิด ดังนั้นไม่ว่าจะกระทำโดยจงใจ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือประมาทเลินเล่อธรรมดา ก็ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดทั้งสิ้น โดยให้ความสำคัญแต่เพียงว่าเมื่อละเมิดก็ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหาย ซึ่งต่างจากความรับผิดทางอาญาที่ให้ความสำคัญกับเจตนา หรือประมาท กล่าวคือ ในทางอาญา ถ้ากระทำโดยเจตนา ผู้กระทำต้องรับผิดหนัก ถ้ากระทำโดยประมาท ก็รับผิดน้อยลง หรือในบางฐานความผิด ก็ไม่เป็นความผิด

#### ค. ความผิด

การกระทำผิดกฎหมายที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิของผู้อื่นนั้น จะต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อด้วยจึงจะเป็นความรับผิดทางละเมิด ซึ่งการกระทำโดยจงใจ การกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา และการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง มีความหมายและลักษณะดังนี้

##### (ก) การกระทำโดยจงใจ

“การกระทำโดยจงใจ” หมายถึง การกระทำที่ผู้กระทำรู้ว่า จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้อื่น หมายความว่า ผู้กระทำประสงค์ต่อผลคือความเสียหายที่จะเกิดขึ้น หรือแม้ไม่ได้ตั้งใจหรือไม่ต้องการให้เกิดผลนั้นแต่ก็เล็งเห็นได้โดยแน่แท้ว่าจะเกิดผลเช่นนั้น ก็ถือว่ากระทำโดยจงใจเช่นกัน

<sup>152</sup> มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น.

<sup>153</sup> กมลชัย รัตนสากวรงค์ *สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539* เมื่อวันพุธที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 เวลา 9.00-12.00 น. ณ ห้อง 501 อาคาร สพข. สำนักงาน ก.พ., หน้า 9 อ้างใน ชาญชัย. (2548). แสงศักดิ์ คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรุงเทพฯ วิทยุชน หน้า 24-25.



การกระทำ “โดยจงใจ” ในทางแพ่ง มีความหมายคล้ายกับ “โดยเจตนา” ในทางอาญา แตกต่างกันแต่เพียงว่าการกระทำโดยจงใจนั้นหมายถึงกระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำว่าจะเป็นผลเสียหายต่อบุคคลอื่นแต่มิได้หมายเลยไปถึงว่าต้องเจازงให้เกิดผลเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นโดยเฉพาะอย่างเช่นการกระทำโดยเจตนา การกระทำโดยเจตนาในทางอาญา จึงเป็นการกระทำโดยจงใจ ในความหมายของมาตรา 420 เสมอ<sup>154</sup> ทั้งนี้เพราะจงใจมีความหมายกว้างกว่าการกระทำโดยเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสอง เพราะการกระทำโดยเจตนาผู้กระทำจะต้องประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผลด้วย ตัวอย่างเช่น ก. ใช้มีดแทง ข. เป็นเหตุให้ ข. ได้รับบาดเจ็บสาหัส การกระทำของ ก. เป็นเจตนาทำร้ายร่างกายในทางอาญา ขณะเดียวกันเป็นจงใจทำละเมิดต่อร่างกายของ ข. โดยทางแพ่งด้วย แต่ในกรณีตัวอย่างเช่น นาย ก. รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของนาย ข. เนื่องจากเข้าใจว่านาย ก.เทศมนตรีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้รื้อถอน การกระทำของนาย ก. โดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตน จึงเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจ แต่ไม่มีความผิดฐานทำให้เสียหาย เนื่องจากนาย ก. ไม่มีเจตนากระทำความผิด จึงอาจกล่าวได้ว่า การกระทำโดยเจตนาเป็นการกระทำโดยจงใจ แต่การกระทำโดยจงใจอาจไม่ใช่การกระทำโดยเจตนาเสมอไป<sup>155</sup>

(ข) การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ หรือ ประมาทเลินเล่อ  
ธรรมดา

“การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ” หรือ “ประมาทเลินเล่อธรรมดา” หมายถึง การกระทำโดยไม่จงใจ แต่ผู้กระทำได้กระทำโดยขาดความระมัดระวังตามสมควรอันควรคาดหมายได้จากวิญญูชนซึ่งต้องระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ วิญญูชนในที่นี้ หมายถึงบุคคลที่มีความรอบคอบตามปกติธรรมดา ซึ่งต้องคำนึงถึง ฐานะ อายุ จิตใจ ตลอดจนพฤติการณ์แวดล้อมของผู้กระทำเป็นเรื่องไป สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐนั้น ศาลฎีกาไม่ได้ใช้หลักความระมัดระวังทำนองเดียวกับวิญญูชนทั่วไป แต่ศาลฎีกาเห็นว่าในกรณีบุคคลซึ่งมีหน้าที่จะต้องกระทำการใดเป็นพิเศษแล้ว บุคคลนั้นจะต้องใช้ความระมัดระวังมากเป็นพิเศษกว่าบุคคลธรรมดา จะใช้ความระมัดระวังในเรื่องที่ตนมีหน้าที่อย่างวิญญูชนไม่ได้ นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสี่ บัญญัติว่า กระทำโดยประมาท ได้แก่กระทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดย

<sup>154</sup> จิตติ ดิงศัททีย์. (2522). ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยมูลแห่งหนี้ หน้า 178 อ้างใน สุขุม ศุภนิตย์. (2553). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติบรรณการ หน้า 15.

<sup>155</sup> สุขุม ศุภนิตย์. (2553). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติบรรณการ หน้า 15-16.

ปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัย และพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่

สำหรับการพิจารณาลักษณะของ “วิสัย” และ “พฤติการณ์”

มีหลักการพิจารณาดังนี้<sup>156</sup>

“วิสัย” หมายถึง สภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำ เช่น การเป็นเจ้าของหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่หรือชั้นผู้น้อย เป็นเจ้าหน้าที่ธรรมดา เป็นผู้ประกอบวิชาชีพหรือผู้เชี่ยวชาญทางด้านใดด้านหนึ่ง และหมายรวมถึงระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นั้นด้วย

“พฤติการณ์” หมายถึง เหตุภายนอกหรือปัจจัยแวดล้อมตัวผู้กระทำ ซึ่งอาจมีผลต่อระดับความระมัดระวังและทำให้การใช้ความระมัดระวังของแต่ละบุคคลแตกต่างกันไป เช่น สภาพของสถานที่ทำงานของเจ้าหน้าที่ จำนวนของประชาชนที่เข้ามาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ หรือสภาพของทางเดินรถขณะเกิดอุบัติเหตุ เป็นต้น

การพิจารณาสภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำในความสัมพันธ์ของวิสัยและพฤติการณ์นั้น ต้องสมมติบุคคลเช่นเดียวกันขึ้นเปรียบเทียบ โดยบุคคลที่สมมติต้องถือมีสภาพอย่างเดียวกับผู้กระทำ แต่สภาพจิตใจถือในระดับทั่วไปของคนในสภาพร่างกายอย่างเดียวกัน ทั้งบุคคลที่สมมติจะต้องสมมติว่าอยู่ในพฤติการณ์ภายนอกเช่นเดียวกับผู้กระทำด้วย เมื่อมีการเปรียบเทียบกัน ถ้าปรากฏว่าบุคคลที่สมมติขึ้นนั้นจะไม่กระทำโดยขาดความระมัดระวังเหมือนที่ผู้กระทำได้ทำไปแล้ว ย่อมถือว่าผู้กระทำได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อ แต่ถ้าบุคคลที่สมมติขึ้นจะกระทำเช่นเดียวกับผู้กระทำไปแล้ว ย่อมถือไม่ได้ว่าผู้กระทำได้กระทำประมาทเลินเล่อ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.101/2548 เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมทางหลวง) มีหน้าที่ตรวจสอบว่าสิ่งสาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนมีการจดทะเบียนจำนองหรือไม่ บุคคลใดเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือแม้ในขั้นตอนการจ่ายเงินทดแทนก็มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าผู้ขอรับเงินทดแทนเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินหรือไม่ ซึ่งหากปรากฏว่าที่ดินนั้นมีการจำนองย่อมไม่อาจชำระเงินค่าทดแทนให้เจ้าของที่ดินได้ การตรวจสอบข้อเท็จจริงจึงมีความสำคัญ และถึงแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายกำหนดให้เจ้าของสิ่งสาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนจะต้องนำเอกสารหลักฐานใดมาแสดงในการขอรับเงินทดแทนและเจ้าหน้าที่ต้องตรวจเอกสารใดบ้าง เจ้าหน้าที่ก็จำต้องใช้ดุลพินิจด้วยความระมัดระวังเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ราชการหรือบุคคลอื่น อีกทั้งแบบหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทนได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิรับเงินนำหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินฉบับตัวจริงไปแสดงด้วย เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ได้ตรวจสอบหลักฐานให้ได้ความชัดเจน แต่พิจารณาเพียงสำเนาโฉนดแล้วจ่ายค่าทดแทนไป จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำที่มิได้ใช้ความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อาจใช้ความ

<sup>156</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 70 หน้า 45.

ระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.101/2548)<sup>157</sup>

รองศาสตราจารย์ สุขุม ศุภนิത്യ กล่าวว่่า ประมาทเลินเล่อในมาตรา 420 ควรจะหมายถึงการกระทำโดยไม่จงใจ แต่กระทำโดยขาดความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเท่ากับบุคคลที่อยู่ในภาวะอย่างเดียวกันกับผู้กระทำพึงใช้ความระมัดระวังได้ แต่ผู้กระทำหาได้ใช้ไม่ ซึ่งการพิจารณการกระทำโดยประมาทในทางละเมิดนั้น ต้องพิเคราะห์ขนาดความระมัดระวังของผู้กระทำ โดยเทียบกับบุคคลในวิสัยและพฤติการณ์อย่างเดียวกันกับผู้กระทำว่าปกติบุคคลเช่นว่านั้นจะใช้ความระมัดระวังได้มากน้อยเพียงใด ถ้าหากปรากฏว่าบุคคลธรรมดาที่เป็นมาตรฐานเทียบเคียงนั้นอยู่ในพฤติการณ์ภายนอกเช่นเดียวกันกับผู้กระทำจะใช้ความระมัดระวังมากกว่าผู้กระทำและความเสียหายย่อมไม่เกิดขึ้น ก็ต้องถือว่าผู้กระทำประมาท<sup>158</sup>

(ค) การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

“ การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ”

หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น และหากใช้ความระมัดระวังเพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นเลย<sup>159</sup> เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.72/2550 และ อ.73/2550 สรรพากรอำเภอในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีหน้าที่ต้องลงนามในหนังสือส่งเงินภาษีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยและมีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลเงินภาษีจำนวนมากในแต่ละวัน ซึ่งตามภาวะวิสัยของบุคคลในหน้าที่เช่นนั้นจะต้องใช้ความระมัดระวังดูแลโดยรอบคอบในการตรวจสอบจำนวนเงินสดที่เก็บได้ว่ามีจำนวนตรงตามแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อจากธนาคารหรือไม่ และการตรวจสอบก็ไม่มีข้อยุ่งยากสามารถกระทำได้ง่ายและอยู่ในภาวะวิสัยที่กระทำได้ด้วยตนเองในแต่ละวัน ประกอบกับมิได้จัดให้มีการลงทะเบียนคุมเช็คที่จัดเก็บประจำวัน ซึ่งจะทำให้ตรวจสอบได้ว่าในแต่ละวันมีเช็คที่ได้รับชำระภาษีอากรกี่ฉบับและเป็นของผู้ใด สมุดคุมเช็คจึงเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้จะไม่สามารถควบคุมการทุจริตได้ทั้งหมด เมื่อสรรพากรอำเภอมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารงานของสำนักงานเขต โดยควบคุมการปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีอากรและเงินผลประโยชน์ของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ แต่มิได้จัดทำสมุดทะเบียนคุมเช็คตามระเบียบกรมสรรพากร อันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการทุจริตได้โดยง่าย และ

<sup>157</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 70 หน้า 51-52.

<sup>158</sup> สุขุม ศุภนิത്യ อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 155 หน้า 17-18.

<sup>159</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.10/2552 อ้างใน สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 70 หน้า 44.

มิได้ควบคุมดูแลผู้ได้บังคับบัญชาในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ถือได้ว่าสรรพากรอำเภอกะทะทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย<sup>160</sup>

ศาสตราจารย์ จิตติ ติงศภัทย์ อธิบายว่า ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง ความประมาทเลินเล่อโดยที่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังให้พ้นอันตรายที่เห็นอยู่นั้น ถ้าหากจะใช้ความระมัดระวังแต่เพียงเล็กน้อย ภัยอันตรายนั้นก็จะไม่เกิดขึ้น ซึ่งความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้นอาจเทียบเท่าได้กับการกระทำโดยจงใจ<sup>161</sup>

ศาสตราจารย์ เสนีย์ ปราโมช อธิบายว่า ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นความประมาทเลินเล่อซึ่งคนธรรมดาในฐานะเช่นเดียวกันนั้นไม่อาจคาดไว้ซึ่งความระมัดระวังถึงแก่จะเกิดความเสียหายขึ้นได้ แต่ถ้าเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างซึ่งคนธรรมดาอาจทำได้ ก็ไม่นับว่าเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง<sup>162</sup>

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นกรณีปัญหาการกระทำในลักษณะเช่นใดเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้ว่า การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ นั้น หมายถึง กระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจะต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ส่วนการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะมีลักษณะที่บุคคลได้กระทำโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่น คาดเห็นได้ว่าความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้ หรือถ้าระมัดระวังสักเล็กน้อยก็ยังคงคาดเห็นว่าอาจเกิดความเสียหายเช่นนั้นขึ้น<sup>163</sup>

รองศาสตราจารย์ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เห็นว่า ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นการกระทำที่เกือบจะเป็นเจตนาเล็งเห็นผล (dolus eventualis) กล่าวคือ แม้ผู้กระทำไม่ได้เจตนา แต่ก็ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังแม้แต่ชนิดเดียว เป็นการกระทำที่ผู้กระทำเสี่ยงทำลงไป ทั้งที่รู้

<sup>160</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.72/2550 และ อ.73/2550 อ้างใน สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 70 หน้า 49-50.

<sup>161</sup> จิตติ ติงศภัทย์. (2526). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354-452 กรุงเทพฯ โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์ หน้า 62-63 อ้างใน ธนงศักดิ์ วิเศษจรณา. (2551). *ความรับผิดเพื่อละเมิดตามมาตรา 420 : ศึกษากรณีความรับผิดเพื่อละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง* วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 53-54.

<sup>162</sup> เสนีย์ ปราโมช. (2520). *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ เล่ม 1* กรุงเทพฯ โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์ หน้า 95-96 อ้างใน ธนงศักดิ์ วิเศษจรณา. (2551). *ความรับผิดเพื่อละเมิดตามมาตรา 420 : ศึกษากรณีความรับผิดเพื่อละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง* วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 54.

<sup>163</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 60 หน้า 355-356.

ว่าอาจเกิดความเสียหายได้<sup>164</sup> ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามแนวคำวินิจฉัยของศาล อาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มการฝ่าฝืนกฎจราจร และกลุ่มฝ่าฝืนข้อปฏิบัติหรือกฎระเบียบตามกฎหมาย ดังนี้<sup>165</sup>

(1) ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในกลุ่มการฝ่าฝืนกฎจราจร ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 5188/2533 จำเลยซึ่งเป็นสุขาภิบาล มีหน้าที่ดูแลรักษาสะพานให้มีความมั่นคงแข็งแรงและเรียบร้อย เพื่อให้บริการสาธารณูปโภคแก่ประชาชนและผู้ขับขี่รถยนต์ที่สัญจรไปมา การที่จำเลยปล่อยปละละเลยไม่แสดงป้ายห้ามรถยนต์บรรทุกหนักผ่านข้ามสะพาน จึงเป็นความประมาทเลินเล่อของจำเลย แต่เมื่อพิเคราะห์ถึงการที่ ส. ลูกจ้างของโจทก์ขับขี่รถยนต์บรรทุกสิบล้อมีน้ำหนัก 9 ตัน และบรรทุกน้ำหนัก 7,230 กิโลกรัม ผ่านสะพานไม้ดังกล่าว ซึ่งบุคคลทั่วไปเห็นสภาพแล้วย่อมจะไม่แน่ใจว่าจะรับน้ำหนักรถและสิ่งของบรรทุก รวมถึง 16 ตันได้ เหตุที่เกิดขึ้นจึงเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของ ส.อยู่ด้วย และตามพฤติการณ์ ส. มีส่วนประมาทมากกว่า

คำพิพากษาฎีกาที่ 526/2534 ไกล่บริเวณที่เกิดเหตุมีป้ายจราจรติดตั้งไว้ 2 ป้าย ป้ายแรกเขียนว่า ให้ระวังรถไฟ และอีกป้ายหนึ่งเขียนว่า หยุด แต่จำเลยที่ 1 ไม่ได้หยุดรถ และเมื่อเห็นรถไฟแล่นมาขณะอยู่ห่างประมาณ 30 เมตร จำเลยที่ 1 เร่งเครื่องยนต์ขับข้ามทางรถไฟให้พ้น แต่ไม่พ้นจึงเป็นเหตุให้รถยนต์ที่จำเลยที่ 1 ขับชนกับรถไฟดังนี้ จำเลยที่ 1 ละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎจราจร กลับฝ่าฝืนและเสี่ยงภัยอย่างร้ายแรง ตามพฤติการณ์แสดงว่าจำเลยที่ 1 ขับรถด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แม้การรถไฟแห่งประเทศไทยโจทก์ไม่มีแผงกั้นทางขณะรถไฟแล่นผ่านที่เกิดเหตุ ก็ไม่อาจถือได้ว่าโจทก์ประมาทด้วย แต่เป็นความประมาทของจำเลยที่ 1 ฝ่ายเดียว

คำพิพากษาฎีกาที่ 3762/2538 การที่จำเลยที่ 1 ห้ามล้อรถยนต์บรรทุกเป็นระยะทางถึง 50 เมตร แล้วรถยนต์บรรทุกยังพุ่งข้ามเกาะกลางถนนไปชนรถยนต์ที่ผู้ตายขับสวนทางมา เป็นการแสดงเจตจำนงในตัวว่าจำเลยที่ 1 ขับรถยนต์บรรทุกด้วยความเร็วสูงและโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ถึงขนาดข้ามเกาะกลางถนนไปขวางอยู่ในช่องการเดินรถของผู้อื่นที่ไม่อาจจะคาดหมายได้ว่าจำเลยที่ 1 จะขับรถเข้ามาเช่นนั้น ดังนั้นเหตุที่เกิดขึ้นจึงมิใช่เพราะความประมาทเลินเล่อของผู้ตาย หากแต่เป็นความประมาทเลินเล่อของจำเลยที่ 1 เพียงฝ่ายเดียว

<sup>164</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 356.

<sup>165</sup> ธนศักดิ์ วิเศษจรณา. (2551). ความรับผิดชอบเพื่อละเมิดตามมาตรา 420 : ศีกษากรณีความรับผิดเพื่อละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 68.



คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7625/2541 ขณะเกิดเหตุ จำเลยที่ 1 ไม่อยู่ในสภาพที่จะขับรถยนต์ได้ เนื่องจากหลับในขณะขับรถ อันเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

(2) ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในกลุ่มฝ่าฝืนข้อปฏิบัติหรือกฎระเบียบตามกฎหมาย ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1789-1790/2518 กรณีโรงงานเผาเศษปอ ทำให้มีควันดำปกคลุมถนนจนมองไม่เห็นทางข้างหน้า เป็นเหตุให้มีรถขับมาชนท้ายรถซึ่งจอดอยู่ได้รับความเสียหาย โดยเหตุการณ์เช่นนี้เคยเกิดขึ้นมาแล้ว 2-3 ครั้ง แต่โรงงานก็คงปล่อยปละเลยไม่เปลี่ยนวิธีการเผาเศษปอจนกระทั่งได้เกิดเหตุขึ้นอีก ถือว่าโรงงานกระทำโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4293/2530 จำเลยที่ 2 และที่ 3 ซึ่งเป็นศึกษานิเทศก์จังหวัดและผู้ช่วยศึกษานิเทศก์จังหวัด ได้ลงชื่อในใบถอนเงินเพื่อโอนเข้าบัญชีของสำนักงานที่เปิดไว้แล้วกับธนาคาร ทั้งนี้เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวง ศึกษานิเทศก์จังหวัดที่ 2 และที่ 3 มอบฉันทะให้จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นข้าราชการครู ช่วยปฏิบัติงานที่สำนักงานศึกษานิเทศก์จังหวัดเป็นผู้รับเงินแทน แต่ในถอนเงินดังกล่าวมิได้ระบุว่าเป็นการถอนเงินเพื่อโอนไปฝากในบัญชีกระแสรายวัน จึงเป็นใบถอนเงินเพื่อรับเงินสด แม้จำเลยที่ 2 และที่ 3 จะได้ทำหนังสือแจ้งธนาคารว่าขอถอนเงินในบัญชีเงินฝากประจำวันโอนเข้าบัญชีกระแสรายวันมอบให้จำเลยที่ 1 ไปก็ก็ตามแต่จำเลยที่ 1 มิได้ยื่นหนังสือดังกล่าวต่อธนาคาร เมื่อจำเลยที่ 1 ได้รับเงินสดจำนวนหกแสนบาทเศษแล้วก็หลบหนีไป การกระทำของจำเลยที่ 2 และที่ 3 เป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4161/2532 มีผู้ลักเช็กของโจทก์ไปปลอมลายมือชื่อโจทก์ส่งจ่ายเงิน แล้วนำเช็คไปเบิกเงินจากธนาคารจำเลย ผู้ช่วยสมุห์บัญชีและผู้จัดการธนาคารจำเลย มีความชำนาญในการตรวจสอบลายมือชื่อของลูกค้ามากกว่าคนธรรมดา ถ้าใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่โดยละเอียดรอบคอบ จะต้องทราบว่าลายมือชื่อผู้ส่งเช็คนั้นปลอม แต่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังจึงไม่ทราบและอนุมัติให้จ่ายเงินไป เป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2345/2548 จำเลยเป็นนิติกรของเทศบาลโจทก์ รู้ว่าถ้ามิได้ใช้สิทธิเรียกร้องภายในเวลาที่กำหนดเป็นอันขาดอายุความ จำเลยมีหน้าที่จัดเตรียมเอกสารหลักฐาน ต่างๆ และประสานกับพนักงานอัยการในการส่งเอกสารเพิ่มเติม แล้วนำพยานที่เกี่ยวข้องไปสอบข้อเท็จจริงและรับรองเอกสาร แต่กลับปล่อยปละเลยไม่รีบดำเนินการจัดหาเร่งรัด และติดตามเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารหลักฐานไปส่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแก่ผู้รับประเมินซึ่งค้างชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปี จนเป็นเหตุให้คดีขาดอายุความ ถือได้ว่าจำเลยปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

เห็นได้ว่า การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ หรือประมาทเลินเล่อ ธรรมดา นั้น ไม่ใช่การกระทำโดยเจตนาหรือโดยจงใจ แต่เป็นการกระทำที่ผู้กระทำได้กระทำโดยขาด ความระมัดระวังตามสมควรซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัย และพฤติการณ์ และผู้กระทำ อาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ ซึ่งจะแตกต่างจากการประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง ที่ผู้กระทำแม้ไม่ได้จงใจ แต่เป็นการกระทำที่ผู้กระทำได้กระทำโดยขาดความระมัดระวังที่ เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้แต่กลับมิได้ ใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นเลย เป็นการกระทำที่ผู้กระทำเสี่ยงทำลงไปทั้งที่รู้ว่าอาจเกิดความเสียหาย ขึ้นได้

## (2) ความเสียหายทางละเมิด

การกระทำจะเป็นละเมิดก็ต่อเมื่อการที่ได้กระทำลงนั้นมีผลให้เกิด ความเสียหายขึ้น ดังนั้น แม้จะมีการกระทำโดยผิดกฎหมาย ก็มิได้หมายความว่ามีความเสียหายเกิดขึ้น เสมอไป เมื่อความเสียหายยังไม่เกิดขึ้นก็ยังไม่เป็นการละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ และความเสียหายนั้นต้องเกิดขึ้นจริงๆ (actual) คือความเสียหายมีอยู่หรือได้มีอยู่ แล้วขณะที่ฟ้องร้องให้รับผิดชอบ ไม่เพียงแต่ว่าจะเป็นอันตราย หรือน่าจะเกิด น่าจะเสียหาย ฯลฯ โดยอาศัย การการวินิจฉัยของบุคคลธรรมดาหรือปктиชนที่คิดเห็นโดยชอบในสังคมเป็นมาตรฐาน<sup>166</sup>

ความเสียหายที่เกิดจากการทำละเมิดตามมาตรา 420 นั้น ต้องเป็น เหตุให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย แม้จะมีการกระทำผิดกฎหมายแต่บุคคลอื่นไม่ได้รับความเสียหาย หรือความเสียหายยังไม่เกิด ย่อมไม่เป็นละเมิด<sup>167</sup>

### ก. ลักษณะของความเสียหาย<sup>168</sup>

(1) ต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอน ความเสียหายที่แน่นอนอาจ เป็นความเสียหายที่เป็นตัวเงินหรือความเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน หรือความเสียหายอันเกิดขึ้นแล้วในเวลา ปัจจุบัน หรือความเสียหายในอนาคตอันจะต้องเกิดขึ้นแน่นอน

(2) ต้องเป็นความเสียหายตามกฎหมาย ที่กฎหมายยอมรับรอง คู่คุ้มครองให้ ถ้าเป็นความเสียหายโดยพฤตินัย เช่น ผู้เสียหายยินยอมให้กระทำ แม้จะเกิดความเสียหายก็ ไม่ใช่ความเสียหายตามกฎหมายอันจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้

<sup>166</sup> ไพจิตร บุญญพันธุ์. (2551). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด* กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติบรรณการ หน้า 29

<sup>167</sup> ศักดิ์ สนองชาติ. (2551). *คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิดและความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539* กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติบรรณการ หน้า 69.

<sup>168</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 69.

(3) ต้องเป็นความเสียหายต่อสิทธิของบุคคลอื่น กล่าวคือ เสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งกฎหมายรับรองคุ้มครอง หากไม่มีกฎหมายรับรองก็เรียกค่าสินไหมทดแทนไม่ได้ ทั้งนี้รวมถึง สิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว (right of privacy) ด้วย ซึ่งมีความหมายกว้าง เช่น ความเป็นส่วนตัวในข้อมูลส่วนบุคคล (information privacy) ความเป็นส่วนตัวในอาณาเขตหรือสถานที่ของตน (territorial privacy) ความเป็นส่วนตัวในชีวิตร่างกาย (bodily privacy) หรือความเป็นส่วนตัวในการติดต่อสื่อสาร (communication privacy)

*ข. ประเภทความเสียหาย*

การทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายในทางละเมิดมีได้ดังนี้<sup>169</sup>

(1) ทำให้เสียหายแก่ชีวิต หมายความว่า การทำให้บุคคลอื่นถึงแก่ความตาย (ฎีกาที่ 1550/2518)

(2) ทำให้เสียหายแก่ร่างกาย หมายความว่า การทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายเป็นภัยแก่ร่างกาย รวมตลอดถึงประสาทอันเป็นส่วนหนึ่งของร่างกายด้วย (ฎีกาที่ 1052/2506, 1921/2520)

(3) ทำให้เสียหายแก่อนามัย หมายความว่า การทำให้บุคคลอื่นเสื่อมเสียสุขภาพ หรือการทำให้เดือดร้อนที่จะอยู่อย่างสงบ เพราะกลิ่น เสียง ควัน ความกระเทือน หรือน้ำเน่า (ฎีกาที่ 1936/2517, 3407/2535)

(4) ทำให้เสียหายแก่เสรีภาพ หมายความว่า การข่มขืนใจให้บุคคลอื่นกระทำการ ไม่กระทำการ หรือจำยอมต่อสิ่งใด อันทำให้ขาดเสรีภาพในการเคลื่อนไหว (ฎีกาที่ 809/2487, 1447/2503)

(5) ทำให้เสียหายแก่ทรัพย์สิน หมายความว่า การเอาทรัพย์สินของบุคคลอื่นไป หรือทำลาย ทำให้เสื่อมค่า ทำให้ไร้ประโยชน์ รวมตลอดถึงการใช้สิทธิอันเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายตามมาตรา 1337 ด้วย (ฎีกาที่ 336/2497, 40/2502, 931/2523, 2949/2526)

(6) ทำให้เสียหายแก่สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด หมายความว่า การทำให้บุคคลอื่นเสียหายแก่สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด นอกเหนือจากสิทธิดังกล่าวข้างต้น และสิทธินี้ไม่มีกฎหมายรับรองคุ้มครอง เช่น สิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์ สิทธิที่จะใช้ประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิในข้อจำกัดสิทธิแห่งเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายกำหนด สิทธิในชื่อบุคคลซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย สิทธิในสัมปทานต่างๆ สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองมิให้ใครล่วงละเมิดทางอาญา สิทธิตามสัญญา สิทธิตามกฎหมายครอบครัว สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว และสิทธิในการจัดเลือกตั้ง เป็นต้น

<sup>169</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 70-71.

ค. ความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายกับการกระทำ

ความเสียหายที่ผู้กระทำต้องรับผิดชอบใช้คำสืงใหม่ทดแทน จะต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลมาจากการกระทำของผู้ทำความเสียหาย ตามหลักเรียกว่า ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผล หรือระหว่างความผิดกับความเสียหาย (*rapport de causaté*)<sup>170</sup> ไม่มีหลักแน่นอนที่จะปรับแก้กรณีต่างๆ ได้ทั่วไปทุกกรณี เพราะอะไรเป็นเหตุของอะไรนั้นเป็นปัญหาทางธรรมชาติหรือทางข้อเท็จจริง ไม่ใช่ปัญหากฎหมาย เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นการพิจารณาว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำใดจะต้องมีความสัมพันธ์ของการกระทำนั้น ทฤษฎีที่ใช้พิจารณาในปัจจุบันมี 2 ทฤษฎี<sup>171</sup> ดังนี้

(ก) ทฤษฎีเงื่อนไข หรือทฤษฎีผลโดยตรง หรือทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ (*Causa sine qua non*) ถือว่า ไม่มีการกระทำอันใดอันหนึ่งผลย่อมไม่เกิดขึ้น ดังนั้น ถ้ามีการกระทำหลายอย่างอันเป็นเหตุแห่งผลก็ถือว่า เหตุทุกเหตุมีน้ำหนักเท่ากันที่จะก่อให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการกระทำอันเดียวหรือหลายการกระทำต่างส่งผลได้เท่ากัน แม้การกระทำอันเดียวผลจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดก็ถือว่าเป็นผลจากเหตุอันเดียวนั้น ผู้กระทำต้องรับผิดชอบ ตัวอย่างเช่น ก. ผลัก ข. ล้มลง ขณะล้มลงศีรษะของ ข. พาดพื้นทำให้ ข. ถึงแก่ความตาย ก. ต้องรับผิดชอบในความตายของ ข. หรือ กรณี ก. ฟัน ข. ถูกที่แขน บาดเจ็บสาหัส ค. แทะ ข. ที่ท้อง ข.ถึงแก่ความตายเพราะพิษบาดแผลทั้งสองแผลนั้น ทั้ง ก. และ ค. ต้องรับผิดชอบในความตายของ ข.

ทฤษฎีนี้มีข้อเสีย เนื่องจากการผลักภาระความรับผิดชอบเกินกว่าความเป็นจริงให้ผู้กระทำต้องรับผิดชอบ และไม่เป็นการยุติธรรมต่อผู้กระทำ เพราะให้ถือว่าทุกเหตุมีน้ำหนักเท่ากันหมด ซึ่งในบางกรณีอาจมีเหตุแทรกซ้อนอันเป็นเหตุให้เกิดผลได้อย่างชัดเจนกว่า

(ข) ทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม หรือทฤษฎีผลธรรมดา ทฤษฎีนี้ถือว่า เฉพาะการกระทำที่เป็นเหตุสำคัญซึ่งจะส่งผลตามธรรมดาหรือเป็นเหตุเหมาะสมให้เกิดขึ้นเท่านั้นที่ถือได้ว่าเป็นเหตุที่จะต้องรับผิดชอบ ตัวอย่างเช่น ก. ผลัก ข. ล้มลง ข.ถึงแก่ความตายเพราะกะโหลกศีรษะของ ข. บางกว่าปกติ เมื่อศีรษะกระทบพื้นจึงแตกและถึงแก่ความตาย ก. ก็ไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งความตายของ ข. แต่รับผิดชอบเฉพาะผลธรรมดาอันเกิดขึ้นจากการกระทำของ ก. กล่าวคือ อาจเป็นความผิดแค่ทำร้ายร่างกาย ข. เท่านั้น

ทฤษฎีนี้มีข้อเสียตรงที่ว่าทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงไม่ได้รับการเยียวยา เพราะถือว่าการกระทำที่เป็นเหตุเหมาะสมที่จะส่งผลให้เกิดความเสียหายขึ้น

<sup>170</sup> Rosset, pp.84, 90 อ้างใน ไพจิตร บุญญพันธุ์. (2551). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด* กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติบรรณการ หน้า 37.

<sup>171</sup> สุขุม ศุภนิศย์ อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 155 หน้า 54-56.

เท่านั้นที่ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบ จึงเป็นการผลักภาระให้แก่ผู้เสียหายซึ่งมิได้มีส่วนผิดจะต้องรับเอาความเสียหายนั้นไว้อย่างไม่ยุติธรรม

ทฤษฎีทั้งสองทฤษฎีต่างมีข้อดีข้อเสีย กล่าวคือ ทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุให้ประโยชน์แก่ผู้เสียหายมากกว่าทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม แต่อาจทำให้ผู้กระทำผิดต้องรับผิดชอบมากเกินไปโดยไม่มีขอบเขตจำกัด จึงมีการนำหลักจากสองทฤษฎีนี้มาใช้ร่วมกัน โดยนำทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุหรือทฤษฎีเงื่อนไขมาใช้ในตอนต้น แล้วนำทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมมาใช้ในตอนปลาย กล่าวคือ จะดูผลที่เกิดขึ้นว่าเกิดจากเหตุแรกเหตุเดียวหรือมีเหตุอื่นสอดแทรกเข้าไปด้วย ถ้ามีเหตุอื่นสอดแทรกจนกระทั่งทำให้เหตุแรกหมดความสำคัญลง เช่นนี้ถือว่าผลที่เกิดขึ้นต่อไปนั้น ผู้ก่อเหตุแรกไม่ต้องรับผิดชอบ<sup>172</sup> คงรับผิดชอบเฉพาะเหตุที่ตนก่อขึ้นเท่านั้นโดยถือว่าความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำหรือความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลขาดตอนลง ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 442/2502 ผู้ตายถึงแก่ความตายเพราะบาดแผลที่ถูกจำเลยแทง ถึงแม้ว่าจะเนื่องจากการรักษาบาดแผลไม่ดี เพราะบาดแผลเน่าจึงเป็นพิษก็ดี แต่เป็นผลธรรมดาอันสืบเนื่องจากการกระทำของจำเลย จำเลยจึงมีความผิดฐานฆ่าคนตายโดยเจตนา ในทางแพ่งจำเลยจึงกระทำละเมิดโดยจงใจเป็นเหตุให้เขาเสียหายแก่ชีวิต

คำพิพากษาฎีกาที่ 1011/2503 จำเลยขับซิ่งจักรยานยนต์ชนสามล้อโดยประมาท ผู้ตายซึ่งโดยสารมาในรถสามล้อตกกระเด็นลงไปล้มนอนอยู่ที่ทางรกราง พอดีรกรางแล่นมาถึงแล้วทับครูดผู้ตายถึงแก่ความตาย โดยรกรางมิได้แล่นมาเร็วผิดธรรมดา กรณีเช่นนี้ถือว่าความตายของผู้ตายเป็นผลโดยตรงจากความประมาทของจำเลย จำเลยย่อมมีความผิดฐานทำให้คนตายโดยประมาท ในทางแพ่งถือว่าจำเลยกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เขาเสียหายแก่ชีวิต

ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหาย ศาลไทยมีอำนาจกว้างขวางเพราะ มาตรา 438 ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่กรณีพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้เสียหายมีส่วนผิด ศาลยังมีอำนาจแบ่งส่วนความรับผิดชอบได้ตามมาตรา 442, 223 แม้ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลหลายคนโดยมิใช่ร่วมกันทำละเมิดตามมาตรา 432 ศาลอาจแบ่งส่วนความรับผิดชอบได้โดยอาศัยมาตรา 438<sup>173</sup>

สรุปได้ว่า ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดนั้น ต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงแล้วหรือจะเกิดขึ้นในอนาคตแน่นอน ได้แก่ ความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย ออานามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด รวมถึงสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว เป็นต้น ซึ่งมีกฎหมาย

<sup>172</sup> วารีนาสกุล. (2503). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสิ่ง ล่ามมิควรได้ กรุงเทพฯ จัดพิมพ์โดยมหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 84-85 อังโน ศักดิ์ สนองชาติ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 167 หน้า 74.

<sup>173</sup> ศักดิ์ สนองชาติ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 167 หน้า 76.



รับรองคุ้มครองให้ ความเสียหายนั้นอาจจะคำนวณเป็นเงินได้หรือไม่ก็ตาม แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้น จะต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดของผู้นั้นโดยพิจารณาตามทฤษฎีเงื่อนไข หรือทฤษฎีผล โดยตรง หรือทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ (Causa sine qua non) และทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม หรือ ทฤษฎีผลธรรมดาประกอบกัน ดังนั้น หากความเสียหายไม่ได้เกิดจากการกระทำละเมิดโดยตรง ผู้กระทำก็ไม่ต้องรับผิดชอบ

#### ง. ผลแห่งการทำละเมิด

ผลแห่งการทำละเมิดย่อมก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้กระทำละเมิดที่ต้อง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายอันเกิดจากที่ตนกระทำละเมิด เพื่อให้ผู้เสียหายนั้นกลับสู่ สถานะเดิมหรือใกล้เคียงสถานะเดิมก่อนที่จะถูกทำละเมิดมากที่สุด การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อ การละเมิดที่เกิดกับทรัพย์สิน ถ้าสามารถคืนทรัพย์สินที่ผู้เสียหายต้องเสียไปได้ให้คืนทรัพย์สิน แต่ถ้าไม่ สามารถคืนได้ให้ใช้ราคาทรัพย์สินนั้นให้ผู้เสียหายกลับคืนใกล้เคียงฐานะเดิมมากที่สุด นอกจากนี้ความเสียหายแก่จิตใจ ชื่อเสียง ผลประโยชน์ และกำไรที่ควรได้รับก็อาจบังคับให้ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหาย เป็นตัวเงินได้ ในการกำหนดค่าเสียหายนั้นกฎหมายยังให้อำนาจศาลวินิจฉัยได้โดยกว้างขวางตาม พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

สรุปได้ว่า โครงสร้างความรับผิดละเมิดทางแพ่งนั้น พิจารณาตาม หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 กล่าวคือ การกระทำละเมิด คือ การที่ บุคคลฝ่ายหนึ่งกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเป็นเหตุให้บุคคลอีกฝ่าย หนึ่งได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด การกระทำ ละเมิดจึงก่อให้เกิดความรับผิดแก่ผู้ทำละเมิดมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหาย ซึ่งบุคคลที่จะก่อให้เกิดความเสียหายเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และการกระทำนั้นต้องเป็น การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อที่ผิดต่อกฎหมายหรือกระทำโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หากกระทำการโดยใช้อำนาจตามกฎหมายก็ไม่ถือเป็นการละเมิด และการกระทำต้องก่อให้เกิดความเสียหายที่กระทบต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้อื่นอันเป็น สิทธิที่กฎหมายรับรอง คุ้มครองและบังคับให้ ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเป็นทรัพย์สินที่สามารถคำนวณ เป็นราคาได้ หรือสิทธิอย่างอื่นที่ไม่อาจคิดคำนวณเป็นราคาได้ แต่ต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอนแม้จะ เกิดในอนาคตก็ตาม และความเสียหายต้องเป็นผลโดยตรงจากการทำละเมิด และผู้กระทำละเมิดต้อง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายให้กลับคืนสู่สถานะเดิมใกล้เคียงที่สุดก่อนถูกกระทำละเมิด

2) ความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เพื่อให้สามารถหาความสัมพันธ์ของความรับผิดทางวินัยฐานประมาท เลินเล่อในหน้าที่ราชการที่มีสาเหตุจากการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อได้ ในการศึกษาส่วนนี้จะ

มุ่งศึกษาเฉพาะองค์ประกอบความรับผิดชอบเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบละเมิด ลักษณะการกระทำที่เป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และความรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่ และตัวอย่างประเภทการกระทำละเมิดที่พิจารณาโดยฝ่ายปกครอง คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง และคำพิพากษาของศาล ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์วิธีสบัญญัติในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(1) เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะกรรมการหรือฐานอื่นใด ดังนั้น บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับรัฐ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือจะเป็นกรรมการ และไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะใดยอมเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้<sup>174</sup> นอกจากนี้ยังมีความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา คำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่ครอบคลุมไปถึงเอกชนที่รับจัดทำกิจการให้แก่รัฐหรือแทนรัฐตามสัญญาจ้างทำของ

เห็นได้ว่า เมื่อกฎหมายบัญญัติคำว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า “ข้าราชการ...” ไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น “ข้าราชการพลเรือนสามัญ” ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน จึงเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

ในมาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้ “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นว่า หน่วยงานของรัฐที่ต้องเสียหายต้องอยู่ในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ กล่าวคือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล หน่วยงานของรัฐในราชการส่วนภูมิภาค จึงหมายถึงจังหวัด ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่ไม่หมายความรวมถึง สถานีอนามัย สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ

<sup>174</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์ เอกสารถอดเทปการบรรยายเรื่อง กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ณ โรงแรมพริ้งค์ทาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 28 มีนาคม 2540 หน้า 11-12 อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์. (2548). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรุงเทพฯ วิญญูชน หน้า 40.

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และโรงพยาบาลต่างๆ ซึ่งเป็นส่วนราชการประจำจังหวัดหรือส่วนราชการประจำอำเภอ และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล<sup>175</sup>

นอกจากผู้กระทำละเมิดจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายที่บัญญัติในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว เจ้าหน้าที่ที่จะต้องได้กระทำละเมิดในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ด้วย จึงจะได้ศึกษาถึงลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

## (2) การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำในปฏิบัติหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่ง เพราะหากไม่ใช้การกระทำละเมิดในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะไม่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยจะต้องรับผิดเป็นการส่วนตัวตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

### ก. ลักษณะการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

“การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่” ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้บัญญัติให้ความหมายหรือลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ไว้แต่อย่างใด

สมลักษณ์ จันทรังษี เห็นว่า “การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่” ควรหมายถึง การกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่หรือสืบเนื่องจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่ รวมถึงงานซึ่งได้รับมอบหมายจากหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชา และควรกำหนดหลักเกณฑ์การวินิจฉัยว่าการกระทำที่จะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่มีดังนี้

(1) การกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานตามปกติหรือสืบเนื่องจากการปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ รวมถึงงานซึ่งได้รับมอบหมายจากหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชา ซึ่งได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

(2) การกระทำของเจ้าหน้าที่โดยอาศัยโอกาสในการปฏิบัติงานตามปกติในตำแหน่งหน้าที่แม้จะมีได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

(3) การกระทำของเจ้าหน้าที่โดยใช้อุปกรณ์ของรัฐและได้กระทำเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

(4) การกระทำในช่วงเวลาที่ใกล้ชิดกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ซึ่งเป็นการกระทำในทางส่วนตัวที่เป็นส่วนหนึ่งของงาน

<sup>175</sup> บันทึกความเห็นกรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษ เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (มิถุนายน 2541) อ่างโน ซาญชัย. (2548). แสงศักดิ์ คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรุงเทพฯ: วิญญูชน หน้า 51.

(5) การกระทำที่ได้ทำไปโดยมีมูลเหตุจูงใจหรือความเข้าใจว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของราชการหรือประโยชน์สาธารณะ

ส่วนการกระทำใดที่นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่<sup>176</sup>

จากการศึกษาการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มีประเด็นปัญหาว่า การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่บางกรณีเป็นการกระทำละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง และบางกรณีก็อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ดังนั้น การศึกษาลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นความรับผิดทางละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองน่าจะสามารถนำมาประกอบการอธิบายการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ดียิ่งขึ้น

*ข. การกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมายและการกระทำทางกายภาพอันเป็นความรับผิดทางละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง<sup>177</sup>*

การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นความรับผิดทางละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองนั้นจะต้องเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ถ้าพิเคราะห์จากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จะเห็นว่ากฎหมายกำหนดใช้เกณฑ์เรื่องการกระทำโดยใช้อำนาจมาแบ่งแยกเขตอำนาจศาลปกครองและศาลยุติธรรม ในที่นี้จะได้ศึกษาเฉพาะกรณีการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และปัญหาการกระทำทางกายภาพ

กรณีการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและการกระทำทางกายภาพ อันจะเป็นการกระทำละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองหรือไม่นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วางแนวทางไว้ในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 1/2545 ว่าคดีที่ฟ้องเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐให้รับผิดทางละเมิดอาจอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ได้ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติให้ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” อันเป็นการจำกัดประเภทคดีปกครองที่เกิดจากการกระทำละเมิดของ

<sup>176</sup> สมลักษณ์ จันทรงษ์ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 11 หน้า 221.

<sup>177</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 60 หน้า 378-392.

เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ โดยมุ่งหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำละเมิดที่เกิดจากการกระทำทางกายภาพของเจ้าหน้าที่ การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการกระทำทางกายภาพในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ คือ การขับรถ จึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และหลักเกณฑ์นี้ได้ถูกนำไปเป็นแนวทางในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 2/2545 ซึ่งวินิจฉัยว่า การรักษาพยาบาลผู้ป่วยเป็นการกระทำในทางกายภาพในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ หากก่อให้เกิดความเสียหายย่อมเป็นคดีละเมิดที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม นอกจากนี้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยังนำเอาลักษณะการกระทำละเมิดทางกายภาพดังกล่าวไปใช้ในกรณีหน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดด้วยในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 5/2545 กรณีกรุงเทพมหานครกระทำละเมิดในการจัดทำบริการสาธารณะอันเนื่องมาจากการปักเสาไฟฟ้าส่องสว่างไม่ล็อกและยึดกับพื้นถนนไม่แน่นหนาอันเป็นการกระทำละเมิดว่าเป็นการกระทำทางกายภาพ ซึ่งอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม

ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้ปรับเปลี่ยนเหตุผลโดยไม่กล่าวอ้างถึงการกระทำทางกายภาพ ปรากฏในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 10/2546 กรณีการก่อสร้างถนนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรुकกล้าที่ดินของเอกชนนั้น ให้เหตุผลว่าเป็นไปเพื่อให้การบริการสาธารณะสำเร็จลุล่วง จึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่มีอยู่ มิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ เมื่อการจัดให้มีถนนเป็นการกระทำไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม ในปลายปี พ.ศ. 2546 คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้กลับไปใช้เหตุผลการกระทำทางกายภาพอีก ปรากฏในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 34/2546 ว่ากรณีการเคลื่อนย้ายวัตถุระเบิดออกไปทำลาย ณ สถานที่ทำลายวัตถุระเบิด ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แต่การดำเนินการเคลื่อนย้ายวัตถุระเบิดออกไปทำลาย ถือเป็นเพียงปฏิบัติการทางปกครองทางกายภาพเพื่อให้กิจการของฝ่ายปกครองเกิดผลสำเร็จเท่านั้น จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

รองศาสตราจารย์ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ไม่เห็นพ้องด้วยกับการที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลใช้เหตุผลที่ว่าหากเป็นการกระทำทางกายภาพในหน้าที่แล้วจะไม่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยเห็นว่า การ



กระทำทางกายภาพที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีก็อาจอยู่ในอำนาจศาลปกครองได้ ไม่อาจสรุปได้ว่าหากเป็นละเมิดซึ่งเกิดจากการกระทำทางกายภาพแล้วจะต้องอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมทุกกรณี เกณฑ์ที่ควรนำมาใช้แบ่งแยกก็คือ “หากการกระทำในทางกายภาพนั้นเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือการละเลยไม่กระทำการในทางกายภาพนั้นเป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ไม่ใช่เป็นหน้าที่ทั่วไปซึ่งเอกชนต้องกระทำ ย่อมต้องถือว่าคดีละเมิดในลักษณะดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง”<sup>178</sup> ทั้งนี้ การกระทำละเมิดโดยการกระทำทางกายภาพในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ใช่ว่าจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมทุกกรณี เพราะการกระทำละเมิดทางกายภาพที่เกิดจากการปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดย่อมเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ส่วนการกระทำละเมิดที่เกิดจากการกระทำทางกายภาพที่เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติแต่เป็นการปฏิบัติทั่วไปอย่างเอกชน เช่น กรณีขับรถและการรักษาพยาบาลนั้น ไม่ถือเป็นกรกระทำละเมิดโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

สรุปได้ว่า การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั้น จะมีลักษณะเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ปกติ หรือสืบเนื่องจากการปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่หรืองานซึ่งได้รับมอบหมายจากหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชา รวมถึงการกระทำโดยอาศัยโอกาสในการปฏิบัติงานตามปกติในตำแหน่งหน้าที่แม้จะมีได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ การกระทำโดยใช้อำนาจของรัฐเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งได้การกระทำในช่วงเวลาที่ใกล้ชิดกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ซึ่งเป็นการกระทำในส่วนตัวที่เป็นส่วนหนึ่งของงาน และกระทำไปโดยมีมูลเหตุจูงใจหรือความเข้าใจว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของราชการหรือประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือการกระทำทางกายภาพ หรือไม่ว่าการกระทำละเมิดนั้นจะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมหรือไม่ก็ตาม

### (3) ความเสียหายทางละเมิด

ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดนั้นเป็นความเสียหายที่กระทบต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้อื่นอันเป็นสิทธิที่กฎหมายรับรอง คุ้มครองและบังคับให้ ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเป็นทรัพย์สินที่สามารถคำนวณเป็นราคาได้ หรือสิทธิอย่างอื่นที่ไม่อาจคิดคำนวณเป็นราคาได้ แต่ต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอนแม้จะเกิดในอนาคตก็ตาม ดังนั้น ความเสียหายไม่ว่าจะเกิดต่อทางราชการหรือความเสียหายต่อบุคคลภายนอกก็ย่อมมีได้ทั้งความเสียหายต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย ที่สามารถคำนวณเป็นราคาได้ หรือสิทธิ

<sup>178</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 388-389.

อย่างอื่นที่ไม่อาจคิดคำนวณเป็นราคาได้ ที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือหน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหาย รวมถึงการส่งมอบทรัพย์สิน การกระทำการหรืองดเว้นกระทำการด้วย<sup>179</sup>

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคล 2 ประเภท<sup>180</sup> คือ บุคคลภายนอก และหน่วยงานของรัฐ

ก. ผู้เสียหายที่เป็นบุคคลภายนอก

เมื่อบุคคลภายนอกได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิด จะต้องพิจารณาให้ได้ก่อนว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อจะได้พิจารณาต่อไปว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกอย่างไร

ก) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดโดยมิใช่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการดำเนินชีวิตส่วนตัวโดยแท้ ไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐที่ตนปฏิบัติหน้าที่ หรือกรณีการกระทำละเมิดระหว่างการปฏิบัติหน้าที่แต่ได้กระทำไปโดยมีมูลเหตุจูงใจในทางส่วนตัว เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบต่อการเสียหาย มาตรา 6<sup>181</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว กรณีนี้ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ซึ่งบางกรณีอาจเกิดปัญหาในการวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เช่น การขับรถออกนอกเส้นทาง จะต้องพิจารณาถึงเจตนาของเจ้าหน้าที่ ประโยชน์ของหน่วยงาน และสภาพแวดล้อมต่างๆ ประกอบกัน กรณีจึงไม่อาจสรุปได้เลยว่าถ้าเกิดในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ย่อมถือเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ทุกกรณี

ข) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ มาตรา 5<sup>182</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้

<sup>179</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 407.

<sup>180</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 347-354.

<sup>181</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้.

<sup>182</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้.

หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งจะรับผิดชอบผู้เสียหายโดยตรง กฎหมายห้ามมิให้ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง การออกกฎ การใช้กำลังทางกายภาพดำเนินงานทางปกครอง หรือการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นต้น อาจพิจารณาได้จากตัวอย่างแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาล ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1414/2504 บุรุษไปรษณีย์อ้างว่าได้ส่งจดหมายให้คนในบ้านโจทก์ แต่ปรากฏว่าไม่ใช่คนในบ้านโจทก์ เป็นเหตุให้มีผู้ปลอมลายมือโจทก์รับเงินไป ต้องถือว่าบุรุษไปรษณีย์ประมาทเลินเล่อ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1310/2520 นายตำรวจ (จำเลยที่ 2 ถึงจำเลยที่ 4) จับและยึดปลาทุที่โจทก์บรรทุกเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ทราบว่ามีกฎหมายยกเว้นภาษีปลาทุสด เป็นการประมาทเลินเล่อ ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่โจทก์ขายปลาตามราคาปกติไม่ได้ เมื่อการละเมิดของจำเลยที่ 2 ที่ 3 และที่ 4 เกิดขึ้นเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ จำเลยที่ 1 กรมตำรวจเจ้าสังกัด จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 วรรคแรก (ปัจจุบันหน่วยงานต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.71/2554 ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดอุดรธานีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ไม่พิจารณาอนุมัติจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้ผู้ฟ้องคดี เป็นการละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดอันเกิดจากการกระทำของผู้บริหารสามัญศึกษาดังกล่าว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2/2554 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ปล่อยให้เอกสารการอนุมัติคืนรถยนต์ของกลางสูญหายจนเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับรถยนต์ของกลางคืนล่าช้าเกินสมควร

#### ข. ผู้เสียหายที่เป็นหน่วยงานของรัฐ

การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอาจเป็นการกระทำต่อหน่วยงานที่ต้นสังกัดอยู่หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และอาจเป็นได้ทั้งการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือมิใช่กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ก็ได้ (มาตรา 10)<sup>183</sup> และการกระทำละเมิดนั้นอาจเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ใช้

<sup>183</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการ

กำลังทางกายภาพทำละเมิด ใช้อำนาจตามกฎหมาย หรืออาจเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรจนทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายก็ได้ ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2904/2525 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินของสุขาภิบาลกำหนดให้ต้องมีกรรมการควบคุมการไปรับเงินที่ธนาคาร หากจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลตั้งกรรมการไปรับเงินร่วมกับจำเลยที่ 1 กรรมการก็อาจควบคุมดูแลมิให้จำเลยที่ 1 ปลอมใบถอนเงินและรับเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว การละเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวจึงเป็นเหตุโดยตรงที่ทำให้สุขาภิบาลเสียหาย จำเลยที่ 2 ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.381/2553 ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นผู้อุทธรณ์ในคดีนี้ และเป็นผู้มีอำนาจลงนามสั่งจ่ายเช็คเงินกู้ยืมให้แก่คนพิการ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ปฏิบัติตามข้อ 38 ทวิ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2531 เป็นเหตุให้นางสาว ป. สามารถเบิกเงินสดและทุจริตยกยอกเงินไปได้ พฤติการณ์ดังกล่าวถือว่า ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายต่อสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2550 ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานขับรถโดยสารประจำทางซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ขับรถโดยสารของผู้ถูกฟ้องคดีชนกับรถยนต์ตู้ทำให้รถโดยสารของผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 10 แห่ง พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

สรุปได้ว่า ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิด เป็นความเสียหายที่กระทบต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้อื่นอันเป็นสิทธิที่กฎหมายรับรอง คุ้มครองและบังคับให้ เป็นได้ทั้งทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างอื่นที่สามารถคำนวณเป็นราคาได้ และที่ไม่อาจคิดคำนวณเป็นราคาได้ แต่ต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอนแม้จะเกิดในอนาคตก็ตาม และความเสียหายเกิดขึ้นได้ทั้งต่อทางราชการหรือความเสียหายต่อบุคคลภายนอกที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือหน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหาย รวมถึงการส่งมอบทรัพย์สิน การกระทำการหรืองดเว้นการกระทำอันเป็นการละเมิดนั้นด้วย

#### (4) ความรับผิดในผลแห่งละเมิดและสิทธิไล่เบี่ย

กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในความเสียหายที่ตนเป็นผู้กระทำละเมิดหรือร่วมกระทำละเมิดกับเจ้าหน้าที่อื่นหลายคนในการปฏิบัติหน้าที่นั้น มิได้ทั้งกรณีละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเฉพาะกรณีที่ตนได้กระทำ

---

ปฏิบัติหน้าที่การเรียกชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาบังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

ละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ถ้ากรณีเป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่ต้องรับผิดชอบ แต่หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายนั้นแทนเจ้าหน้าที่

การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีกระทำละเมิดที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ตนเป็นผู้ทำละเมิด โดยหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นให้แก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายไปก่อนแล้วจะไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดภายหลัง เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการละเมิดนั้นด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปก่อนแล้วก็ยอมใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาจากหน่วยงานของรัฐได้ในลักษณะเดียวกัน<sup>184</sup> หากเป็นการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ร่วมกันหลายคน เจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามส่วนที่ตนกระทำละเมิดโดยมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น และสิทธิการเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยไม่ต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหาย ถ้าการละเมิดนั้นเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ก็จะต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบนั้นออกด้วย<sup>185</sup> ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.16/54 ,อ.396/53, อ.226/52, อ.73/50 อ.362/49 และ อ.214/49 ว่า การที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการ คือ (1) ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละ

<sup>184</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มิกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย.

<sup>185</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 ในกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น.



กรณี (2) หากการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมต้องหักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย และ (3) กรณีละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนมีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ<sup>186</sup> ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้นำไปใช้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย<sup>187</sup>

กระทรวงการคลังได้มีแนวทางกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 มีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมไปใช้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเสมอภาคกับเจ้าหน้าที่ทุกหน่วยงานในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยแบ่งสัดส่วนร้อยละความรับผิดชอบแตกต่างกันตามลักษณะของความเสียหาย เช่น ในกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ กรณีทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สิน และกรณีอุบัติเหตุ และแบ่งตามตำแหน่งหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น เป็นคณะกรรมการ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพัสดุ ฝ่ายการเงิน ผู้ควบคุมงาน ผู้ลงนามในเช็คหรือในถอนเงิน ผู้บังคับบัญชาผู้ผ่านงาน หรือผู้อนุมัติ เป็นต้น ตัวอย่างสัดส่วนความรับผิดชอบตามแนวทางสำหรับการเบิกจ่ายเงินโดยทุจริตกรณีไม่มีหลักฐานการจ่าย ฝ่ายการเงินรับผิดชอบร้อยละ 60 ผู้บังคับบัญชาที่ผ่านงานร้อยละ 20 ผู้อนุมัติร้อยละ 20<sup>188</sup> ดังนั้น การกระทำละเมิดร่วมกันเจ้าหน้าที่แต่ละคนอาจรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในจำนวนที่ต่างกัน

## 2.2 ตัวอย่างการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ

สำหรับในส่วนนี้จะศึกษาเฉพาะกรณีตัวอย่างการกระทำที่เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อธรรมดาของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง และจากการพิจารณาของกระทรวงการคลัง โดยในการพิจารณาของกระทรวงการคลังนั้น จะมีคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นดังกล่าว ซึ่งกระทรวงการคลัง

<sup>186</sup> อัคราทร จุฬารัตน. (2556). *ประมวลกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง* กรุงเทพฯ บพิธการพิมพ์ หน้า 858.

<sup>187</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

<sup>188</sup> หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0406.2/ว 66 ลงวันที่ 25 กันยายน 2550 อังโน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. (2552). คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ นนทบุรี กลุ่มเสริมสร้างวินัยและระบบคุณธรรม สำนักงานบริหารกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข หน้า 147-155.

เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาผลสุดท้ายของความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย จะต้องมีความเห็นของกระทรวงการคลัง<sup>189</sup>

กรณีกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ กระทรวงการคลังได้จัดแบ่งกรณีการกระทำละเมิดเป็น 6 ประเภท คือ (1) ทุจริต หรือเงินขาดบัญชี (2) ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ (3) ทรัพย์สินถูกโจรกรรม หรือสูญหาย (4) อุบัติเหตุ (5) ภัยธรรมชาติ หรือเพลิงไหม้ และ (6) เหตุอื่นๆ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำประมาทเลินเล่อทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ กับความประมาทเลินเล่อทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ จึงใช้กรณีตัวอย่างการกระทำละเมิดตามประเภทดังกล่าว เพื่อให้เห็นลักษณะการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลัก

### 2.2.1 ตัวอย่างกรณีทุจริต หรือเงินขาดบัญชี

1) คำสั่งจังหวัดกำแพงเพชรที่ 1860/2557 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2557 ให้ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ชำระค่าสินไหมทดแทนในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็ค ปล่อยปลงละเลยให้มีการเขียนเช็คและลงนามในเช็คโดยไม่มีกรขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” และเขียนเช็คโดยมีช่องว่างที่จะเขียนจำนวนเงินเพิ่มเติมได้ โดยไม่มีการทักท้วง หรือดำเนินการใดเพื่อมิให้มีการเขียนเช็คในลักษณะนั้น เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่การเงินแก้ไขรายการในเช็คโดยเติมตัวเลขและตัวอักษรให้มีจำนวนเงินเพิ่มขึ้นและทำการถอนเงินสดก่อนนำฝากธนาคารแล้วเบียดบังเงินราชการไปโดยทุจริตต่อเนื่องเป็นระยะเวลา 2 ปีเศษ เป็นเงิน 16,353,211 บาท พฤติการณ์เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย โดยให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะผู้อำนวยการโรงพยาบาล ร้อยละ 20 และในฐานะผู้ลงนามเบิกถอน ร้อยละ 80 ของค่าเสียหาย (โดยหลักผู้ทุจริตต้องรับผิดชอบเต็มจำนวนความเสียหายพร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปีตั้งแต่วันทำละเมิด แต่ในกรณีที่ไม้อาจเรียกจากผู้ทุจริตได้ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะบังคับเอากับผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อน เมื่อสามารถเรียกให้ผู้ทุจริตชดใช้

<sup>189</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ข้อ 17 วรรคสอง ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ...

ข้อ 18 เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีความเห็นของกระทรวงการคลัง...

ข้อ 21 ในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้มี “คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง” เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง...

ค่าเสียหายได้ภายหลังรวมจำนวนแล้วเกินกว่าความเสียหายของทางราชการ ก็จะคืนเงินส่วนที่เกินนั้นให้ผู้เกี่ยวข้องที่มีใช้ทุจริตตามส่วนที่ได้ชดใช้ไว้)

2) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.72/2550 นาง ก.ตำแหน่งเจ้าหน้าที่สรรพากร 3 ได้ทุจริตเงินค่าภาษีอากรไปหลายครั้งรวมทั้งสิ้น 5,874,024 บาท กรมสรรพากรได้มีคำสั่งเรียกให้นาง ก.ชดใช้เงินคืน และมีคำสั่งเรียกให้นาย ข.สรรพากรอำเภอ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของนาง ก. ชดใช้เงินด้วย นาย ข.เห็นว่าตนไม่ได้ร่วมทุจริตด้วยจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้เงินจึงฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อนาย ข.ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารงานของสำนักงาน โดยควบคุมการปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์ของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ แต่มิได้มีการจัดทำสมุดทะเบียนคุมเช็คตามระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการรับชำระภาษีอากรเป็นเช็ค พ.ศ.2539 จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุจริตได้โดยง่าย และได้ควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ เป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสดังกล่าวนำเช็คของบุคคลภายนอกที่มีได้ชำระภาษีอากรให้แก่ทางราชการและเบิกเงินตามเช็คไม่ได้ นำไปสลับสับเปลี่ยนแทนที่เงินสดแล้วยกยอกเงินสด ไปรวมทั้งสิ้น 5,874,024 บาท จึงถือได้ว่าการกระทำดังกล่าวของนาย ข. ผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ จึงต้องรับผิดชอบแห่งการกระทำละเมิดนั้น ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.473/2553 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ตรวจสอบการเขียนเช็คให้เป็นไปตามข้อ 9 (2) และ ข้อ 9 วรรคท้าย ของหลักเกณฑ์ว่าด้วยการรับเงินเป็นเช็คหรือตัวแลกเงิน วิธีการเขียนเช็คสั่งจ่ายเงิน และการมอบฉันทะในการรับเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 เป็นการเปิดช่องในนางสาว ส. กระทำการทุจริต ถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

### 2.2.2 ตัวอย่างกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือระเบียบ

1) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง เรื่องเสร็จที่ สรพ. 64/2556 นาง ข. เบิกค่าใช้จ่ายเดินทางเป็นเท็จโดยเบิกค่าน้ำมันเชื้อเพลิงสูงกว่าความเป็นจริง และเบิกค่าที่พักและเบิกเบี้ยเลี้ยงโดยไม่ได้ไปราชการจริง เป็นการจงใจกระทำละเมิด รวมความเสียหายเป็นเงิน 8,600 บาท จึงให้นาย ส.และนาง ข.รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้เบิกเงินไม่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานให้ถูกต้อง และไม่ได้ทักท้วงหรือสั่งระงับการเบิกจ่ายดังกล่าวแต่อย่างใด พฤติการณ์ถือเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่เบิกจ่ายเงินรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

ในอัตราร้อยละ 60 และเจ้าหน้าที่ผู้อนุมัติเบิกจ่าย รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ 40 ของเงินจำนวน 8,600 บาท หากส่วนราชการได้รับเงินชดใช้คืนจากนาง ช. เมื่อนำมารวมกับจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่เบิกจ่ายเงิน และเจ้าหน้าที่ผู้อนุมัติการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางของบุคคลทั้งสองได้ชดใช้ไว้เกินจำนวนความเสียหาย ก็ให้คืนเงินส่วนที่ได้รับชำระไว้เกิน ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่เบิกจ่ายเงินและเจ้าหน้าที่ผู้อนุมัติการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางของบุคคลทั้งสอง ตามสัดส่วนแห่งความรับผิดชอบและที่ได้รับชำระไว้ของแต่ละคน

2) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.549/2551 แม้ผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้หรืออนุญาตให้นาย พ. ขัชรยนต์ไปใช้ส่วนตัว และการเกิดอุบัติเหตุและความเสียหายแก่รถยนต์จะเกิดจากนาย พ. โดยตรงก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขออนุญาตใช้รถยนต์คันดังกล่าวและขออนุญาตนำรถยนต์มาเก็บไว้ที่บ้านพักของตนเอง ผู้ฟ้องคดีก็มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบควบคุมดูแลการเก็บรักษาให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ ทั้งเมื่อทราบว่า นาย พ. ไม่นำรถยนต์มาเก็บรักษาไว้ที่บ้านพักในเวลาอันสมควร ก็มีได้ติดตามตามสมควร แม้จะอ้างว่าได้ใช้ความพยายามติดตามโดยการโทรศัพท์ฝากข้อความไปยังเพจเจอร์ของนาย พ. แต่ไม่ได้รับการติดต่อกลับก็ตาม ผู้ฟ้องคดีก็จะต้องใช้ความพยายามชวนขวายติดตามว่า นาย พ. นำรถยนต์ไปใช้ที่ใด โดยสอบถามจากบุคคลที่ใกล้ชิดหรือบุคคลอื่นที่นาย พ. อาศัยอยู่ด้วย หรือแม้ในระหว่างเวลานั้นมีฝนตกหนักและน้ำท่วมไม่สามารถนำรถยนต์ออกไปได้ ผู้ฟ้องคดีก็สามารถใช้โทรศัพท์ในการแจ้งเหตุต่อผู้เกี่ยวข้องให้ทราบได้ แต่กลับอ้างว่ามีอาการอ่อนเพลียและรับประทานยาทำให้เกิดอาการง่วงนอนและเข้านอนพักผ่อน โดยมีได้เอาใจใส่ในการติดตามรถยนต์กลับคืนมา ให้เพียงพอตามวิสัยและพฤติการณ์ที่ผู้ควบคุมดูแลรถยนต์จะพึงกระทำ และมีได้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ จนเป็นเหตุให้นาย พ. นำรถยนต์ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวจนประสบอุบัติเหตุ ถือได้ว่าความเสียหายส่วนหนึ่งเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีในการควบคุมดูแลรถยนต์ของทางราชการ

### 2.2.3 ตัวอย่างกรณีทรัพย์สินถูกโจรกรรม หรือสูญหาย

1) หนังสือกรมบัญชีกลางที่ กค 0406.4/38681 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2546 เจ้าพนักงานพัสดุ 5 ได้เก็บกุญแจตู้พัสดุไว้ในลิ้นชักโต๊ะทำงานของตนโดยไม่ได้ล็อคลิ้นชักโต๊ะใดๆ ที่ตนเองทราบดีว่าจะต้องไปอบรมสัมมนาเป็นเวลาหลายวัน ซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ดังกล่าวควรนำกุญแจไปฝากไว้กับผู้บังคับบัญชา หรือผู้ร่วมงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบเพื่อให้ดูแลแทน เมื่อพิจารณาจากพฤติการณ์และการกระทำพร้อมทั้งวิสัยของเจ้าพนักงานพัสดุ 5 ที่มีหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่พัสดุ ควรมีความระมัดระวังในการเก็บรักษาทรัพย์สินของทางราชการมากกว่าเจ้าหน้าที่อื่นที่มีได้ปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานพัสดุ จึงเป็นการละเลยต่อการดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง



2) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.16/2554 การที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ดูแลรักษาอุปกรณ์โสตทัศนศึกษาที่ใช้ในโครงการฝึกอบรมนอกสถานที่ของหน่วยงานของรัฐ มิได้ปิดล็อกประตูห้องพักหรือไม่ตรวจสอบการล็อกประตูห้องทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้เข้านอนเป็นคนสุดท้าย เป็นผลให้เครื่องคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊กและอุปกรณ์ของหน่วยงานสูญหาย เป็นพฤติการณ์ที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานของบุคคลทั่วไปที่เข้าพักค้างแรมต่างสถานที่และเป็นการผิดวิสัยเฉกเช่นวิญญูชนที่เข้าห้องพักโรงแรมโดยมีทรัพย์สินอันมีค่าของราชการเก็บอยู่ในห้องด้วย ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอันเป็นผลโดยตรงทำให้ทรัพย์สินของทางราชการสูญหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

3) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.462/2551 ผู้ฟ้องคดีได้จอดรถยนต์ราชการไว้บนกรวดบริเวณหน้าบ้านพักของตนเอง ทั้งที่ภายในบ้านพักมีพื้นที่สำหรับจอดรถยนต์ได้หนึ่งคัน เพียงแต่มีสิ่งของวางกีดขวางไว้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถเคลื่อนย้ายสิ่งของดังกล่าวให้เป็นระเบียบเรียบร้อยได้ เป็นเหตุให้รถยนต์คันดังกล่าวสูญหาย ถือว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

#### 2.2.4 ตัวอย่างกรณีอุบัติเหตุ

1) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.146/2553 ในวันเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีได้ตรวจเช็คสภาพรถและเครื่องยนต์ก่อนออกเดินทาง ย่อมแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการตรวจสอบสภาพรถก่อนออกเดินทาง แต่ในระหว่างทางมาตรวจวัดระดับความร้อนแสดงค่าความร้อนสูงขึ้นที่หน้าปัดรถยนต์ อันเป็นสัญญาณเตือนความผิดปกติของน้ำในหม้อน้ำ ผู้ฟ้องคดีอาจจะทราบได้แต่ไม่ได้สังเกตเห็นและยังคงขับรถต่อไปจนกระทั่งเครื่องยนต์หยุดทำงาน ซึ่งอาจรับฟังได้ว่าเหตุละเมิดดังกล่าวเกิดจากการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่ความประมาทเลินเล่อดังกล่าวยังไม่ถึงขนาดเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รถยนต์ของทางราชการ

2) หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค 0406.4/40408 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2546 รถยนต์ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ประสบอุบัติเหตุเกิดจากนาย ว. ขับรถโดยประมาทปราศจากความระมัดระวังในเวลากลางคืน ซึ่งผู้ขับขี่ต้องใช้ความระมัดระวังมากกว่าปกติ เมื่อนาย ว. มีตำแหน่งเป็นพนักงานขับรถโดยวิสัยแล้วย่อมคาดเห็นหรืออาจคาดเห็นได้ว่าอาจมีรถคันอื่นวิ่งอยู่ทางด้านหน้า และนาย ว. ก็รู้ว่าโคมไฟส่องสว่างหน้ารถที่ตนขับนั้นมีความส่องสว่างไกลเพียงประมาณ 25 เมตร การที่นาย ว. ขับรถด้วยความเร็วสูง 80-90 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ขณะที่ไม่อาจมองเห็นสภาพถนนด้านหน้ารถได้ดีเพียงพอ และนาย ว. ย่อมคาดเห็นได้ว่าการใช้ความเร็วในระดับนั้นอาจไม่สามารถหยุดรถได้โดยปลอดภัยหากมีรถคันอื่นหรือมีสิ่งกีดขวางถนนปรากฏขึ้นในระยะที่โคมไฟส่องสว่างหน้ารถส่องถึง จากพฤติกรรมและการกระทำจากสภาพรถยนต์คันที่เสียหายถือได้ว่านาย ว. ขับรถด้วยความ



ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย แต่เนื่องจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องของทางราชการที่ไม่ตรวจสอบสภาพของรถยนต์รวมถึงระบบไฟของรถยนต์ให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์ จึงให้นาย ว. รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายกึ่งหนึ่งของค่าเสียหาย 335,000 บาท คิดเป็นเงิน 167,500 บาท

### 2.2.5 ตัวอย่างกรณีภัยธรรมชาติ หรือเพลิงไหม้

1) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง ลำนวนเลขที่ 26/62/2547 ข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานประกอบกับ คำพิพากษาศาลอาญา ตามคดีหมายเลขแดงที่ 1823/2546 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2546 ปรากฏว่าเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2544 เวลาประมาณ 21.30 น. เกิดเพลิงไหม้บ้านพักราชการของกรม ป. สาเหตุเกิดจากนาย ส. ลูกจ้างประจำ ตำแหน่ง นักการภารโรง ซึ่งพักอาศัยอยู่ในบ้านพักดังกล่าวจุดยาเทียนและวางไว้ใกล้กับมุ้งและลงไปอาบน้ำโดยไม่ได้ดับยาเทียนก่อนไปอาบน้ำ เป็นเหตุให้ยาเทียนที่นาย ส. จุดไว้ถูกลมพัดตกไปถูกมุ้งทำให้เกิดความร้อนลุกไหม้ทำให้เกิดเพลิงไหม้ โดยศาลอาญาพิพากษาว่านาย ส. มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 225 พฤติการณ์การเข้าอยู่บ้านพักของหน่วยงานมิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อเหตุที่เกิดขึ้นได้เกิดจากการกระทำโดยประมาทของนาย ส. เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของทางราชการได้รับความเสียหาย นาย ส. จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวน 94,304 บาท ให้แก่ทางราชการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(2) เทศบาลตำบลมีหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอย ละเลยต่อหน้าที่ที่ไม่ควบคุมดูแล ปล่อยให้มีการจุดไฟเผาขยะในที่ทิ้งขยะหลายครั้ง จนกระทั่งทำให้เกิดเพลิงไหม้กองขยะแล้วลุกลามไปยังที่ดินข้างเคียง จนไร่อ้อยถูกไฟไหม้เสียหายทั้งหมด จึงเป็นกรณีที่เทศบาลประมาทเลินเล่อทำให้เจ้าของไร่อ้อยได้รับความเสียหาย คิดเป็นเงินที่ต้องชดใช้ค่าเสียหาย จำนวน 41,289.90 บาท เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.13/2555)

### 2.2.6 ตัวอย่างกรณีเหตุอื่นๆ

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง เรื่องเสร็จที่ สรพ. 63/2556 นาย ส. แพทย์เจ้าของไข้ได้ส่งตัวนาง ณ.(คนไข้) ไปทำการชูดมดลูกกับนาง ล.(แพทย์ฝึกเพิ่มพูนทักษะ) ขณะทำการชูดมดลูก ปรากฏว่าคนไข้มีเลือดออกมากผิดปกติ จึงได้แจ้งนาย ส. มาทำการรักษาต่อ นาย ส. ได้ทำการห้ามเลือดและชูดมดลูกต่อจนเสร็จ แต่ต่อมาพบว่า มดลูกทะลุจึงได้ทำการผ่าตัดมดลูก ระหว่างการรักษานาง ณ. มีอาการซีด ท้องอืดความดันโลหิตลดลงและหัวใจเต้นช้าลง ซึ่งทีมแพทย์ได้ลงความเห็นว่าจะส่งต่อคนไข้ไปยังโรงพยาบาลที่มีเครื่องช่วยหายใจจึงได้ติดต่อไปยังโรงพยาบาล แต่ได้รับแจ้งว่าห้อง ICU เต็มจึงต้องดูแลคนไข้ที่ห้องผ่าตัดโรงพยาบาลและทำความเข้าใจ

ช่วยเหลือตามอาการ ในวันรุ่งขึ้น นาง ณ. ได้เสียชีวิตลงจากภาวะหัวใจล้มเหลวและไตวายเฉียบพลัน ต่อมาสามีนาง ณ. ได้ฟ้องส่วนราชการต่อศาลยุติธรรมโดยศาลฎีกาได้พิพากษาแก้จำนวนความเสียหาย และได้พิพากษายืนตามศาลอุทธรณ์ ในประเด็นเรื่องการกระทำละเมิดซึ่งศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยสรุปได้ว่า เหตุที่เกิดขึ้นเกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ไม่ได้เตรียมเลือดให้พร้อมก่อน ดำเนินการชูดมดลูกและผ่าตัดมดลูก ให้เลือดแก่คนไข้ ไม่เพียงพอ ทำการรักษาไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานทางการแพทย์และเครื่องมือแพทย์ไม่พร้อม คนไข้ช็อกจากการเสียเลือดก็ไม่ได้ส่งต่อไปโรงพยาบาลอื่นที่มีความสามารถมากกว่า หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ ผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นเงิน 735,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี และหน่วยงานของรัฐพิจารณาเห็นว่าเจ้าหน้าที่ทั้งสองปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ นาย ส. รับผิดชอบอัตราร้อยละ 80 และนาง ล. รับผิดชอบอัตราร้อยละ 20 ของความเสียหาย

### 2.3 ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในทางวินัย

การประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ โดยระบุเหตุผลในท้ายพระราชบัญญัติ คือ เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการต่างๆ ของรัฐนั้น ไม่ได้กระทำเพื่อประโยชน์เฉพาะตัว การปล่อยให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัวเสมอไปตามระบบกฎหมายแพ่งย่อมไม่เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ เป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจบนทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ อนึ่ง การให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใดๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ

จากเจตนารมณ์ดังกล่าวกฎหมายไม่ได้กำหนดความสัมพันธ์ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดทางวินัยด้วยหรือไม่อย่างไร แต่พอจะเข้าใจได้ว่ากฎหมายนี้ไม่ได้มุ่งให้คุณหรือให้โทษแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด เพราะมีวิธีการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยที่จะบังคับกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำการโดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว หรืออาจจะกล่าวได้ว่าวิธีการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยใช้ควบคุมให้เจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบระมัดระวังเอาใจใส่เป็นด้านหลัก

สำหรับการดำเนินการทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่าเมื่อเกิด

ความเสียหายแก่หน่วยงานของ หรือเมื่อบุคคลภายนอกผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐ ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะต้อง ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบนี้ ซึ่งความเสียหาย นั้นเกิดขึ้นจากการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทุกกรณี เพื่อพิจารณาผู้ต้องรับผิดชอบ และ จำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้กระทำละเมิดต้องชดใช้<sup>190</sup> ซึ่งในระเบียบดังกล่าวก็ได้กำหนดความ เชื่อมโยงสัมพันธ์กับการดำเนินการทางวินัยแต่อย่างใด ส่วนความเสียหายที่เกิดจากคำสั่งหรือกฎจะไม่ นำระเบียบนี้มาใช้บังคับ กล่าวคือ ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวนไม่ต้องรายงาน กระบวนการคลัง<sup>191</sup>

แต่อย่างไรก็ดี ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเร่งรัด ติดตามเกี่ยวกับ กรณีเงินขาดบัญชี หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต พ.ศ. 2546 ข้อ 5 กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่หน่วยงานของ รัฐแห่งใดมีกรณีเงินขาดบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต ไม่ว่าจะหน่วยงานนั้นตรวจพบเองหรือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจพบ ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวดำเนินการ ให้มีการชดใช้เงินหรือทรัพย์สินคืน รวมทั้งดำเนินการทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัยแก่ผู้เกี่ยวข้อง โดยเร็ว และในข้อ 4 “เงินขาดบัญชี” หมายความว่า การรับจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินของหน่วยงาน ของรัฐหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นๆ ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี และก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ดังนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำละเมิดโดยเป็น กรณีเงินขาดบัญชี หรือทุจริต นอกจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องถูกดำเนินการเพื่อให้รับผิดชอบทางละเมิด

<sup>190</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ข้อ 8 วรรคหนึ่ง เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ แห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของ รัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอ ความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้...

ข้อ 31 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเห็นว่า ความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องในการที่ตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นรัฐมนตรีหรือ กรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือผู้ซึ่งไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดหรือผู้ซึ่งไม่มี ผู้บังคับบัญชา ให้ดำเนินการตาม ข้อ 9(1) (2) (3) หรือ (4) และให้นำข้อ 8 ถึงข้อ 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

<sup>191</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศาสตราจารย์เอกสารถอดเทพการบรรยายเรื่อง “กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่” ณ โรงแรมพรพิงค์ทาวเวอร์ วันที่ 28 มีนาคม 2540 หน้า 11-12 อ้างใน ชาญชัย แสงวงศ์ดี. (2548). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรุงเทพฯ วิทยุชน หน้า 101.

แล้ว อาจถูกดำเนินการทางวินัยด้วย แต่สำหรับความเสียหายจากการกรณีอื่นยังไม่พบว่ามีการเปรียบเทียบ  
ราชการใดกำหนดให้หน่วยงานดำเนินการทางวินัย หรือทางอาญากับผู้กระทำผิด



## บทที่ 4

# วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความรับผิดทางวินัยฐานประมาท เลินเล่อในหน้าที่ราชการ กับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ

ในบทนี้จะได้วิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างความรับผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551 และความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามประเด็นจากสภาพปัญหาดังนี้

1. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยการประมาทเลินเล่อตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีความสัมพันธ์กับความรับผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551 อย่างไร

2. ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อจะต้องรับผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอย่างไร

1. วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยการประมาทเลินเล่อตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กับความรับผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551

### 1.1 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ด้านเจตนารมณ์ของกฎหมาย

จากสภาพความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งต่อบุคคลภายนอก หรือต่อหน่วยงานของรัฐแล้ว จะต้องรับผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อีกทางหนึ่งหรือไม่อย่างไร เหตุเพราะที่กฎหมายทั้งสองฉบับใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือน และบัญญัติองค์ประกอบอันเป็นความผิดในลักษณะเดียวกัน แต่การใช้บังคับก็มีได้บัญญัติให้ส่วนใดบ้างต้องมี



ความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างไร จึงต้องวิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสองฉบับเป็นลำดับแรกก่อนที่จะวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบความรับผิดทางวินัยและความรับผิดทางละเมิด เพื่อให้ทราบหลักการแนวคิดเบื้องต้นหลังของการบัญญัติความรับผิดดังกล่าวเป็นเบื้องต้น

### 1.1.1 วิเคราะห์เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยวินัย

จากการศึกษาพบว่า วินัยเป็นเครื่องควบคุมพฤติกรรมของคนให้ต้องประพฤติปฏิบัติตามหรือไม่ฝ่าฝืนข้อกำหนดวินัย ซึ่งข้อกำหนดวินัยและโทษทางวินัยจะมีความแตกต่างกันไปตามแบบของคนแต่ละหมู่แต่ละเหล่า การกระทำเดียวกันอาจเป็นความผิดวินัยของคนกลุ่มหนึ่ง แต่อาจไม่ถือเป็นความผิดวินัยของคนอีกกลุ่มหนึ่งก็ได้ วินัยกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการงานราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดประโยชน์ความเจริญก้าวหน้า และความสงบเรียบร้อยของราชการ นอกจากนี้ ข้าราชการที่ประพฤติปฏิบัติตามจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการให้มีประสิทธิภาพได้รับความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ ทั้งช่วยให้ผู้บังคับบัญชาสามารถบริหารงานที่รับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ประชาชนเชื่อถือศรัทธาต่อระบบราชการส่งผลดีต่อการบริหารประเทศโดยรวม ในทางกลับกันหากข้าราชการผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดวินัย ก็จะส่งผลให้งานราชการขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นอาจต้องถูกลงโทษทางวินัยและไม่เจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ

ระบบกฎหมายฝรั่งเศสจะกำหนดบทลงโทษของข้าราชการแต่ละประเภทไว้แตกต่างกัน มีการแบ่งกลุ่มระดับโทษลักษณะคล้ายของไทย แต่มีการแบ่งกลุ่มและระดับโทษมากกว่าไทย การลงโทษวินัยมีการจำแนกโทษทางวินัยตามประเภทของข้าราชการ เช่น กลุ่มข้าราชการของรัฐ กลุ่มข้าราชการในสถานพยาบาล ทั้งนี้ ในกลุ่มข้าราชการของรัฐนั้น กำหนดโทษไว้ถึง 4 กลุ่ม 10 ระดับ แต่ของไทยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม 5 ระดับ คือ กลุ่มที่หนึ่ง เป็นโทษวินัยอย่างร้ายแรง มี 3 คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดเงินเดือน กลุ่มที่สอง เป็นโทษวินัยอย่างร้ายแรง มี 2 ระดับ คือ ปลดออก และไล่ออก ระบบกฎหมายฝรั่งเศสการลงโทษวินัยข้าราชการถือเป็นโทษทางปกครองอย่างหนึ่ง มีลักษณะคล้ายกับโทษทางอาญา เนื่องจากกำหนดขึ้นเพื่อให้มีการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย และการลงโทษจะมีขึ้นเมื่อมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย และโทษทั้งสองประเภทมุ่งไปที่การตัดสิทธิบางอย่างของผู้กระทำผิด แต่ที่ต่างกันคือ กรณีเมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมาย ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งลงโทษผู้ฝ่าฝืนได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีไปสู่ศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งการ โดยคำสั่งลงโทษทางปกครองนั้นอาจมีเนื้อหาคล้ายกับคำสั่งทางปกครองบางประเภท เช่น คำสั่งปฏิเสธ คำสั่งเพิกถอนสิทธิบางประการ หรือคำสั่งห้ามกระทำการบางอย่าง เป็นต้น และมีส่วนแตกต่างกันตรงที่โทษทางปกครองมุ่งที่บทลงโทษ<sup>192</sup> ส่วนโทษทางอาญามุ่งแก้แค้นผู้กระทำความผิด และข่มขู่ไม่ให้ทำความผิดหรือมุ่งคุ้มครองสังคมให้พ้นภัยอันตรายด้วย การลงโทษทางปกครองศาลฝรั่งเศส จึงนำหลักการต่างๆ

<sup>192</sup> Gérard Cornu Vocabulaire juridique 8e éd, PUF อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 21 หน้า 2.

ของการลงโทษทางอาญามาใช้ด้วย เช่น หลักที่ว่ากระทำความผิดจะเป็นความผิดและมีโทษต้องมีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น หลักความไม่มีผลย้อนหลังของกฎหมายที่กำหนดโทษ หลักการที่ต้องเคารพต่อสิทธิในการป้องกันตน

ระบบกฎหมายไทย กฎหมายว่าด้วยวินัยตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 จนถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดวินัยเป็นบทหนึ่งในพระราชบัญญัติดังกล่าวทุกฉบับ ข้อกำหนดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หมวด 6 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยตั้งแต่มาตรา 80 ถึงมาตรา 85 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติเป็นข้อปฏิบัติและข้อห้ามโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ โดยบัญญัติไว้ชัดเจนว่าการกระทำการหรือการงดเว้นไม่กระทำการใดเป็นการกระทำความผิดวินัย และยังกำหนดด้วยว่าการกระทำหรือการงดเว้นไม่กระทำการลักษณะใดเป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือผิดวินัยอย่างร้ายแรง อันจะเป็นผลต่อการลงโทษทางวินัยสถานเบา หรือสถานหนัก โดยแยกเป็นกลุ่มการรักษาวินัย เป็น 6 กลุ่ม<sup>193</sup> คือ (1) วินัยต่อประเทศชาติ (2) วินัยต่อประชาชน (3) วินัยต่อผู้บังคับบัญชา (4) วินัยต่อผู้ร่วมงาน (5) วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และ (6) วินัยต่อตนเอง ซึ่งวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 83 (4) ประกอบมาตรา 85 (7) จัดเป็นกลุ่มวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและเป็นข้อห้ามไม่ให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ถือเป็นวินัยที่เป็นข้อห้ามมิให้ฝ่าฝืน ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญประมาทเลินเล่อ ขาดความระมัดระวัง เอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ

ในการกำหนดบทลงโทษทางวินัยของข้าราชการไทย เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และพนักงานส่วนท้องถิ่น จะมีพระราชบัญญัติที่กำหนดข้อกำหนดทางวินัยและบทลงโทษไว้เป็นเฉพาะของแต่ละองค์กร แต่บทลงโทษส่วนใหญ่ของแต่ละองค์กรแทบจะไม่มี ความแตกต่างกันในสาระสำคัญ ทั้งนี้ ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88 กำหนดบทลงโทษทางวินัย ข้าราชการพลเรือนสามัญมี 5 สถาน คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดเงินเดือน (4) ปลดออก (5) ไล่ออก โดยแบ่งระดับโทษ เป็นโทษวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ส่วนโทษปลดออก และ ไล่ออก ถือเป็นโทษวินัยอย่างร้ายแรง ส่วนในการดำเนินการทางวินัยและลงโทษวินัยนั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจ และกำหนดวิธีการสอบสวนพิจารณาไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากการดำเนินคดีอาญา การสอบสวนพิจารณาโทษจึงไม่จำเป็นต้องรอผลคดีอาญาแต่อย่างใด และเมื่อข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้ถูกลงโทษไปแล้ว แม้ภายหลังศาลฎีกาจะยกฟ้องก็ไม่ทำให้ผลการลงโทษวินัยเปลี่ยนไป ซึ่งแตกต่าง

<sup>193</sup> สำนักงาน ก.พ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 5 หน้า 7-10.

จากการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการฝรั่งเศสที่จะต้องแก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษวินัยให้เป็นไปตามคำพิพากษา

เห็นได้ว่า ระบบกฎหมายว่าด้วยวินัยของไทยก็มีเจตนารมณ์ในการลงโทษเช่นเดียวกับระบบกฎหมายวินัยของฝรั่งเศส กล่าวคือ มิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะเป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำผิด ทั้งนี้ มาตรา 89<sup>194</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติเตือนไว้ว่า “ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ” การลงโทษทางวินัยข้าราชการต้องเป็นไปตามจุดมุ่งหมายที่แท้จริงเพื่อคุ้มครองความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติขวัญและสมรรถภาพของข้าราชการ เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น และเพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการ และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ<sup>195</sup>

### 1.1.2 วิเคราะห์เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือความรับผิดโดยมีความผิดของรัฐ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส รัฐจะเข้าไปรับผิดโดยตรงต่อผู้เสียหาย มิใช่เป็นการรับผิดแทนข้าราชการ การพิจารณาความรับผิดจึงอยู่ที่ความบกพร่องของการจัดบริการสาธารณะ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายแพ่ง แต่อย่างไรก็ตาม แม้ระบบกฎหมายฝรั่งเศสจะใช้ฐานความผิดแตกต่างจากประมวลกฎหมายแพ่ง ที่ศาลได้พัฒนาทฤษฎีขึ้นเอง ซึ่งต่างจากระบบกฎหมายเยอรมันและไทยที่ใช้ฐานความผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งหรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในทางทฤษฎีสำหรับความรับผิดแล้วไม่แตกต่างกัน โดยกำหนดให้บุคคลที่กระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อและก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นจะต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น

การกระทำของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความรับผิด คือ การกระทำที่เป็นคำสั่งทางปกครองและกฎ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางกายภาพหรือดเว้นการกระทำที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่บริการสาธารณะที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ ซึ่งโดยหลักแล้วรัฐจะต้องรับผิดในความผิดที่ฝ่ายปกครองได้กระทำการในระดับความผิดธรรมดาหรือประมาทเลินเล่อธรรมดา ยกเว้นงานของฝ่ายปกครองที่ต้องใช้ความสามารถในการปฏิบัติอย่างสูงและเป็นงานยากกว่าหน้าที่ทั่วไป รัฐจะรับผิดต่อเมื่อได้กระทำความผิดที่สูงกว่าความผิดระดับธรรมดาหรือต้องประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น นอกจากนี้ ระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้พัฒนาหลักความ

<sup>194</sup> มาตรา 89 การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำเป็นคำสั่ง ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ โดยในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดในกรณีใดและตามมาตราใด.

<sup>195</sup> สำนักงานก.พ. อ่างแล้ว เจริญรถที่ 5 หน้า 106.

รับผิดชอบส่วนตัวของข้าราชการ โดยจะพิจารณาจากมูลเหตุจูงใจของข้าราชการระหว่างปฏิบัติหน้าที่ ถ้ากรณีเป็นการทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ข้าราชการผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบส่วนตัว แต่ถ้ากรณีที่เป็นความรับผิดชอบร่วมกันทั้งฝ่ายรัฐและข้าราชการ ก็จะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย และเมื่อฝ่ายรัฐหรือข้าราชการได้ชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนไปแล้วย่อมมีสิทธิฟ้องไล่เบี้ยเอาจากอีกฝ่ายหนึ่งได้ สำหรับกรณีรัฐเป็นฝ่ายฟ้องไล่เบี้ยต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่หากฝ่ายข้าราชการฟ้องไล่เบี้ยจะต้องฟ้องคดีที่ศาลปกครอง

ในระบบกฎหมายปกครองเยอรมัน ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ จะเข้าไปรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่ข้าราชการผู้กระทำละเมิดจะไม่ถูกฟ้องคดีโดยตรงในศาล กรณีการกระทำละเมิดที่รัฐจะเข้าไปรับผิดชอบนั้นจะต้องเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐในตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชน ทั้งที่เป็นหน้าที่รัฐที่ไม่เฉพาะเจาะจงซึ่งเป็นหน้าที่ที่บุคคลทุกคนต้องไม่ละเมิดต่อบุคคลอื่นตามประมวลกฎหมายแพ่ง และหน้าที่รัฐที่เฉพาะเจาะจงอันเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการนั้น หรือที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรอื่นกำหนดไว้ ทั้งที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเหนือเอกชน และการกระทำทางกายภาพหรือเรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” ที่ได้กระทำในแดนกฎหมายมหาชน ซึ่งการกระทำทางกายภาพนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติด้วย สำหรับกรณีกระทำละเมิดต่อบุคคลที่สาม รัฐจะรับผิดชอบเมื่อเป็นการกระทำละเมิดต่อหน้าที่ของรัฐที่มีกฎหมายกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์บุคคลที่สามเท่านั้น ไม่ใช่เพียงหน้าที่รัฐที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ทั่วไป การพิจารณาความสัมพันธ์ของการกระทำและผลที่ใช้ตามหลักเกณฑ์การกระทำละเมิดทางแพ่ง ซึ่งเป็นการกระทำโดยปกติธรรมดาและเหมาะสมที่จะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น และกรณีการกระทำละเมิดนั้นจะต้องเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ โดยรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากข้าราชการผู้กระทำละเมิดเฉพาะที่ได้กระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่ถ้าเป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา รัฐจะไม่มีสิทธิไล่เบี้ย

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายไทยมีลักษณะที่เช่นเดียวกับระบบกฎหมายเยอรมัน ซึ่งได้พัฒนาจากหลักเดิมที่รัฐไม่ต้องรับผิดชอบมาเป็นรัฐต้องรับผิดชอบเจ้าหน้าที่และมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เต็มที่ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบส่วนตัวทุกกรณี และกรณีกระทำละเมิดร่วมกันก็ต้องรับผิดชอบตามหลักกฎหมายนี้ร่วมในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เหมาะสมไม่เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ และกระทบต่อการบริหารงานราชการ จนในปัจจุบันได้มีการใช้บังคับตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้รัฐเข้าไปรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เหมือนกับเป็นการกระทำของรัฐเอง ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่กระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา แม้เจ้าหน้าที่จะต้องถูกไล่เบี้ยกรณีที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาท



เล่นเล่ออย่างร้ายแรงก็ไม่ต้องถูกบังคับตามหลักกฎหมายนี้รวม และอาจไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบเต็มจำนวนความเสียหาย ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายไม่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบต่อกรรมการกระทำนั้นเอง เพียงแต่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังรอบคอบเอาใจใส่ และยังมีวิธีการบริหารงานบุคคล การการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอันเป็นหลักประกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่างๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ส่วนความรับผิดในทางละเมิดก็เป็นเพียงการให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหาย รวมถึงการส่งมอบทรัพย์สิน กระทำการหรืองดเว้นกระทำการเท่านั้น หรือพอจะกล่าวได้ว่า แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายกรณีที่ได้กระทำโดยประมาทเล่นเล่อธรรมดา โดยหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความเสียหายตกเป็นพับแก่หน่วยงานของรัฐ เพราะเจ้าหน้าที่อาจต้องรับผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อีกทางหนึ่งอยู่แล้วนั่นเอง

เห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือนและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ทั้งสองฉบับนี้มีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน โดยข้อกำหนดวินัยฐานประมาทเล่นเล่อในหน้าที่ราชการ เป็นกลุ่มวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และเป็นข้อห้ามมิให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ถือเป็นวินัยที่เป็นข้อห้ามมิให้ฝ่าฝืน เพื่อไม่ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญประมาทเล่นเล่อ ขาดความระมัดระวัง เอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการงานราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดประโยชน์ความเจริญก้าวหน้า และความสงบเรียบร้อยของราชการ ข้าราชการที่ประพฤติปฏิบัติตามจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการให้มีประสิทธิภาพได้รับความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ ทั้งช่วยให้ผู้บังคับบัญชาสามารถบริหารงานที่รับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ประชาชนเชื่อถือศรัทธาต่อระบบราชการส่งผลดีต่อการบริหารประเทศโดยรวม แต่หากข้าราชการผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดวินัย ก็จะมีผลให้งานราชการขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นอาจต้องถูกลงโทษทางวินัยและไม่เจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์เช่นเดียวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังรอบคอบเอาใจใส่ และกล้าตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยไม่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบต่อกรรมการกระทำนั้นเอง โดยรัฐจะเข้าไปรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่กระทำโดยประมาทเล่นเล่อธรรมดา และเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่กระทำโดยประมาทเล่นเล่อธรรมดา แต่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายโดยถูกไล่เบี้ยจากกรณีที่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเล่นเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น เหตุเพราะระบบราชการมีวิธีการบริหารงานบุคคล และการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลเป็นหลักประกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว



จึงอาจกล่าวได้ว่า ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์กับความรับผิดชอบทางวินัยที่กำหนดขึ้นเพื่อเจ้าหน้าที่หน้าที่ราชการด้วยความระมัดระวังรอบคอบ เอาใจใส่ ให้งานราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ส่วนที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้รัฐเข้าไปรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ และไม่ต้องให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาในการปฏิบัติหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นก็เพราะมีการดำเนินการทางวินัยที่จะเอาผิดแก่เจ้าหน้าที่ผู้ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอยู่แล้ว ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จึงอาจถูกดำเนินการทางวินัยที่เกี่ยวข้องอีกทางหนึ่งด้วย

## 1.2 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ด้านองค์ประกอบความผิด

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติข้อกำหนดทางวินัยที่เกี่ยวกับการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นข้อห้ามในมาตรา 83 ความว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้ามดังต่อไปนี้...(4) ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ และมาตรา 85 การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง...(7) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง สำหรับในส่วนของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ มาตรา 8 บัญญัติว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้นและมาตรา 10 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เห็นได้ว่า ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังกล่าว ได้บัญญัติข้อความอันเป็นองค์ประกอบความผิดทางวินัย และความรับผิดทางละเมิดไว้อันมีองค์ประกอบเช่นเดียวกัน ประกอบด้วย 4 ส่วน คือ (1) เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการ (2) การกระทำประมาทเลินเล่อ (3) การปฏิบัติหน้าที่ราชการ (4) ความเสียหายทางราชการ ดังนั้น ความสัมพันธ์ในค่านองค์ประกอบความผิดในเบื้องต้นนี้จึงมีองค์ประกอบอย่างเดียวกัน แต่อย่างไรก็ดี เพื่อให้ทราบว่าจะองค์ประกอบความผิดแต่ละส่วนนั้นจะมีลักษณะเหมือนหรือแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของลักษณะองค์ประกอบดังกล่าวเป็นลำดับไป

### 1.2.1 เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการ

1) เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการตามความหมายในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า วินัยเป็นเครื่องควบคุมพฤติกรรมของคนให้ต้องประพฤติปฏิบัติตามหรือไม่ฝ่าฝืนข้อกำหนดวินัย ซึ่งข้อกำหนดวินัยและโทษทางวินัยจะมีความแตกต่างกันไปตามแบบของคนที่ละเมิดแต่ละเหล่า ดังนั้น การกระทำเดียวกันอาจเป็นความผิดวินัยของคนกลุ่มหนึ่งแต่อาจไม่ถึงเป็นความผิดวินัยของคนอีกกลุ่มหนึ่งก็ได้ ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า โดยให้ข้าราชการปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ คุณธรรม และมีคุณภาพชีวิตที่ดี<sup>196</sup> ซึ่งข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้มี 2 ประเภท<sup>197</sup> คือ (1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ (2) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดตำแหน่ง การให้เงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง วินัย และการบริหารทรัพยากรบุคคลในกระบวนการอื่นๆ ให้แตกต่างกันและเหมาะสมกับข้าราชการพลเรือนประเภทนั้นๆ ซึ่งในการแต่งตั้งและการให้ข้าราชการพลเรือนในพระองค์พ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย และเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง การให้ได้รับเงินประจำตำแหน่ง การบรรจุ การแต่งตั้ง การเพิ่มพูนประสิทธิภาพ และเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ การรักษาราชการ การรักษาวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการอื่นตามที่จำเป็นของข้าราชการพลเรือนในพระองค์ก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้อง

<sup>196</sup> มาตรา 34 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

<sup>197</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 35 ข้าราชการพลเรือนมี 2 ประเภท คือ (1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับบรรจุแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 4 ข้าราชการพลเรือนสามัญ (2) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา.

ไม่กระทบต่อพระราชอำนาจ<sup>198</sup> ซึ่งเป็นหลักการบริหารทรัพยากรบุคคลในระบบอุปถัมภ์ (patronage system)<sup>199</sup> ส่วนบทบัญญัติวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในหมวด 6 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยไม่ใช้กับข้าราชการพลเรือนในพระองค์<sup>200</sup> ดังนั้น วินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการจึงใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนสามัญทุกคน

2) *เจ้าหน้าที่ตามความหมายในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*

เจ้าหน้าที่ผู้ต้องตกอยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติในมาตรา 4 “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะกรรมการหรือฐานะอื่นใด เจ้าหน้าที่จึงรวมถึง บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับรัฐ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือจะเป็นกรรมการ และไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะใดย่อมเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย แต่มิได้ครอบคลุมไปถึงเอกชนที่รับจัดทำกิจการให้แก่รัฐหรือแทนรัฐตามสัญญาจ้างทำของ ดังนั้น ข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงอยู่ในความหมายของ “ข้าราชการ” อันเป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย ข้าราชการพลเรือนสามัญย่อมตกอยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่นกัน

สรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ของกฎหมายทั้งสองฉบับมีความสัมพันธ์กัน เนื่องจากข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง จึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามนัยแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ นอกจากต้องถูกบังคับตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว อาจต้องถูกดำเนินการวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ด้วย ดังนั้น ข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อาจไม่ใช่เจ้าหน้าที่ (ข้าราชการพลเรือนสามัญ) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่หากพิจารณาเฉพาะกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ

<sup>198</sup> มาตรา 127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

<sup>199</sup> ประวิณ ฒ นคร อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 12 หน้า 64.

<sup>200</sup> มาตรา 80 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ย่อมเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพราะเป็นบุคคลคนเดียวกันและย่อมตกอยู่ในบังคับของกฎหมายทั้งสองฉบับ

### 1.2.2 การกระทำประมาทเลินเล่อ

จากการศึกษาพบว่า การกระทำประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการพลเรือนสามัญในหน้าที่ราชการ เป็นองค์ประกอบความผิดทั้งทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย ซึ่งในพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับไม่ได้บัญญัติให้ความหมาย “การประมาทเลินเล่อ” ไว้ การพิจารณาลักษณะการกระทำประมาทเลินเล่อ นักกฎหมายจึงพิจารณาตามความหมายทั่วไป ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน<sup>201</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420<sup>202</sup> และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสี่<sup>203</sup> ประกอบกัน

#### 1) การกระทำประมาทเลินเล่อในความผิดทางวินัย

การพิจารณาลักษณะการกระทำประมาทเลินเล่อทางวินัย ในทางตำรา คู่มือและแนวทางวินิจฉัยการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ นักกฎหมายและผู้ใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ให้ความหมาย “ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ” ว่าหมายถึง ไม่รอบคอบ ขาดความระมัดระวัง พลั้งเผลอ หลงลืม ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือในเรื่องที่มีหน้าที่ราชการ จะต้องปฏิบัติโดยไม่มีเจตนาที่จะให้เกิดความเสียหาย และการประมาทเลินเล่อมีได้ทั้งลักษณะที่เป็น การกระทำและละเว้นการกระทำ<sup>204</sup> เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ผู้ต้องขังหลบหนี กรณีเจ้าหน้าที่บริหารงานธุรการ ประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้จำเลยหลุดพ้นจากการถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาของศาล กรณีเจ้าศาลทำสำนวนคดีความของศาลที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลหาย และกรณีเจ้าหน้าที่พยาบาล ให้นักเรียนพยาบาลจ่ายเด็กที่คลอดใหม่ผิดสลับคนกัน

นอกจากนี้ “ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ” ยังหมายถึง การกระทำที่ไม่รอบคอบ ขาดความระมัดระวัง ซึ่งข้าราชการผู้มีหน้าที่เช่นนั้นควรจะต้องมีความรอบคอบ

<sup>201</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542.

<sup>202</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด มาตรา 420 บัญญัติว่า ผู้ใดจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น.

<sup>203</sup> ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสี่ กระทำโดยประมาท ได้แก่กระทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่.

<sup>204</sup> สำนักงาน ก.พ. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5 หน้า 35.



ระมัดระวังอย่างที่มีหน้าที่เช่นนั้นจะพึงกระทำ เช่น ควรจะต้องตรวจสอบดูว่ามีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งในเรื่องนั้นไว้อย่างไร แต่ไม่ตรวจสอบดูให้รอบคอบเสียก่อนเป็นต้น

ข้อกำหนดทางวินัยในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตามมาตรา 83 (4) และมาตรา 85 (7) บัญญัติความรับผิดชอบวินัยฐานประมาทเลินเล่อไว้สรุปความว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ การกระทำหรือการละเว้นกระทำการโดยประมาทเลินเล่ออันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง องค์ประกอบความผิดวินัยฐานนี้ จึงไม่ได้ให้ลักษณะการกระทำประมาทเลินเล่อว่าต้องประมาทเลินเล่อระดับใดจึงจะเป็นความผิด ดังนั้น การกระทำหรือละเว้นกระทำการในหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะโดยกระทำประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก็ย่อมเป็นความผิดวินัยทั้งสิ้น

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า การประมาทเลินเล่อที่จะเป็นผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่เคยบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 จะต้องเป็นการกระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในหน้าที่ราชการ กล่าวคือ ความรุนแรงระดับการลงโทษวินัยฐานประมาทเลินเล่อ ขึ้นอยู่กับการกระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นสำคัญ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าความเสียหายราชการจะร้ายแรงหรือไม่เพียงใด ดังนั้น การกระทำประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือประมาทเลินเล่อไม่ร้ายแรงในหน้าที่ราชการ ก็ย่อมไม่เป็นความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวจะมีข้อความที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติฉบับอื่นๆ ที่ไม่ได้คำนึงว่าจะเป็นการกระทำประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่จะคำนึงถึงความเสียหายแก่ราชการที่เกิดขึ้นเป็นสำคัญ

เห็นได้ว่า “ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ” ที่กำหนดในฐานความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตามมาตรา 83 (4) และมาตรา 85 (7) จึงหมายถึง การกระทำหรือการละเว้นการกระทำโดยไม่มีเจตนาที่จะให้เกิดความเสียหาย แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังขาดความรอบคอบ พลังเฉลอสลัด ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือในเรื่องที่มีหน้าที่ราชการ ซึ่งข้าราชการผู้มีหน้าที่เช่นนั้นควรจะต้องมีความรอบคอบระมัดระวังอย่างที่มีหน้าที่เช่นนั้นจะพึงกระทำ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอ และไม่ว่าการกระทำประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในหน้าที่ราชการ ก็ย่อมเป็นองค์ประกอบความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการได้

## 2) การกระทำประมาทเลินเล่อในความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ตามที่ได้ทราบแล้วว่า การกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กฎหมายมิได้บัญญัติหลัก “ละเมิดทางปกครอง” ขึ้นมาใหม่ให้ต่างจากละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพียงแต่กำหนดห้ามนำหลักกฎหมายนี้ร่วมมาใช้



บังคับกับเจ้าหน้าที่ที่ทะเลาะเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ลักษณะการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จึงใช้หลักเกณฑ์พิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 การทะเลาะเมิดจึงเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย หรือโดยไม่มีอำนาจ และการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น เมื่อพิจารณาเฉพาะการทำละเมิดที่เกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อแล้ว เห็นว่าโครงสร้างความรับผิดทางละเมิดไม่ได้ให้ความสำคัญต่อองค์ประกอบภายในของผู้กระทำละเมิด ดังนั้น ไม่ว่าจะกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อธรรมดา ก็ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดทั้งสิ้น โดยให้ความสำคัญแต่เพียงว่าเมื่อกระทำละเมิดก็ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายเท่านั้น

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสจะแตกต่างจากระบบกฎหมายไทยและเยอรมัน โดยระบบกฎหมายฝรั่งเศสความรับผิดโดยมีความผิดของรัฐนั้น รัฐจะเข้าไปรับผิดโดยตรงต่อผู้เสียหายมิใช่เป็นการรับผิดแทนข้าราชการ การพิจารณาความรับผิดจึงอยู่ที่ความบกพร่องของการจัดบริการสาธารณะ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายแพ่ง เพราะใช้กฎเกณฑ์ลักษณะพิเศษที่ศาลปกครองพัฒนากำหนดขึ้น แต่เนื้อหาความรับผิดของฝ่ายปกครอง ประเภทค่าเสียหายและเหตุยกเว้นความผิดก็ใกล้เคียงกับหลักเกณฑ์ในกฎหมายแพ่ง ส่วนความรับผิดส่วนตัวของข้าราชการ จะพิเคราะห์จากมูลเหตุจูงใจของข้าราชการระหว่างปฏิบัติหน้าที่ ถ้ากรณีเป็นการทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ข้าราชการผู้นั้นจะต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว แต่ถ้ากรณีที่เป็นความรับผิดร่วมกันทั้งฝ่ายรัฐและข้าราชการ ก็จะต้องร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย และเมื่อฝ่ายรัฐหรือข้าราชการได้ชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนไปแล้วย่อมมีสิทธิฟ้องไล่เบี้ยเอาจากอีกฝ่ายหนึ่งได้ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสก็ได้แยกระดับของความประมาทเลินเล่อออกเป็นสองระดับเช่นเดียวกับกฎหมายไทย คือ ประมาทเลินเล่อธรรมดา และประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยปกติฝ่ายปกครองกระทำผิดในระดับธรรมดาก็เพียงพอที่จะก่อให้เกิดความรับผิดของรัฐได้แล้ว แต่มีงานบางประเภทที่ต้องใช้ความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างสูงและมีความยากกว่าหน้าที่ทั่วไป งานดังกล่าวรัฐจะต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นเฉพาะการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถเคลื่อนไหวได้อย่างยืดหยุ่นมากขึ้น และไม่ต้องพะวงว่าการกระทำของตนจะก่อให้เกิดความรับผิดงายจนเกินไป งานดังกล่าวจะต้องเป็นการกระทำความผิดในระดับที่มากกว่าความผิดธรรมดาจึงจะเป็นความผิดได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการบังคับการตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (service de police) การปฏิบัติการดับเพลิง (service de lutte contre l'incendie) การบริการสาธารณะของโรงพยาบาล (service public hospitaliers) กรณีที่ความเสียหายเกิดจากการกระทำในทางการแพทย์หรือศัลยกรรม และการดำเนินการเกี่ยวกับภาษี (services fiscaux) เป็นต้น

สำหรับการกระทำละเมิดทางปกครองหรือละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นการกระทำละเมิดได้ทั้งการประมาทเลินเล่อธรรมดา และประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่จะมีผลต่อความรับผิดในการกระทำประมาทเลินเล่อแตกต่างกัน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาในการปฏิบัติหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชดใช้ค่าเสียหายนั้นแทนเจ้าหน้าที่ แต่ถ้าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อหน่วยงานของรัฐเข้าไปรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้วจะใช้สิทธิไล่เบียดเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นตามส่วนที่ตนต้องรับผิด ซึ่งเป็นแบบเดียวกับระบบกฎหมายเยอรมัน และหน่วยงานของรัฐจะเข้าไปรับผิดแทนเจ้าหน้าที่และมีสิทธิไล่เบียดจากข้าราชการผู้กระทำละเมิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเช่นกัน ทั้งนี้ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายไทยไม่ได้แยกประเภทของงานที่ยาก เพื่อให้หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดเฉพาะการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเช่นระบบกฎหมายฝรั่งเศสไว้ หน่วยงานของรัฐจึงต้องเข้าไปรับผิดแทนเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ทุกกรณีแม้กระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา

ดังนั้น การพิจารณาลักษณะการกระทำประมาทเลินเล่อในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จึงต้องพิจารณาด้วยว่า เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เพราะจะมีผลต่อความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

“ประมาทเลินเล่อธรรมดา” หรือ “การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ” ในระบบกฎหมายไทย ให้ลักษณะการกระทำประมาทเลินเล่อว่า เป็นการกระทำที่ไม่ใช่โดยเจตนาหรือโดยจงใจ แต่เป็นการกระทำที่ผู้กระทำได้กระทำโดยขาดความระมัดระวังตามสมควรซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัย และพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ สำหรับการพิจารณาสภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำนั้น จะต้องพิจารณาดตามวิสัยและพฤติการณ์ในขณะที่ผู้กระทำการ โดยต้องสมมติบุคคลเช่นเดียวกันขึ้นเปรียบเทียบ บุคคลที่สมมติต้องถือว่ามีสภาพอย่างเดียวกับผู้กระทำ แต่สภาพจิตใจถือในระดับทั่วไปของคนในสภาพร่างกายอย่างเดียวกัน ทั้งบุคคลที่สมมติจะต้องสมมติว่าอยู่ในพฤติการณ์ภายนอกเช่นเดียวกับผู้กระทำ เมื่อมีการเปรียบเทียบกันแล้ว ถ้าบุคคลที่สมมติขึ้นนั้นจะไม่กระทำโดยขาดความระมัดระวังเหมือนที่ผู้กระทำได้ทำไป ย่อมถือว่าผู้กระทำได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อ แต่ถ้าบุคคลที่สมมติขึ้นจะกระทำเช่นเดียวกับผู้กระทำไปแล้ว ย่อมถือไม่ได้ว่าผู้กระทำได้กระทำประมาทเลินเล่อไม่ ตัวอย่างเช่น

เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวง มีหน้าที่ตรวจสอบว่าสิ่งหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนมีการจดทะเบียนจำนองหรือไม่ บุคคลใดเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือแม้ในขั้นตอนการจ่ายเงินทดแทนก็มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าผู้ขอรับเงินทดแทนเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินหรือไม่

เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ได้ตรวจสอบหลักฐานให้ได้ความชัดเจน แต่พิจารณาเพียงสำเนาโฉนดแล้วจ่ายค่าทดแทนไป จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.101/2548)

หลักเกณฑ์การพิจารณาการกระทำประมาทเลินเล่อตามระบบกฎหมายไทยมีความสอดคล้องกับระบบกฎหมายเยอรมันที่ให้หลักเกณฑ์พิจารณา “การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ” ว่า ได้แก่ การกระทำที่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ที่ข้าราชการโดยเกณฑ์เฉลี่ยจะต้องใช้ความระมัดระวัง ซึ่งเกณฑ์ความระมัดระวังนี้จะใช้เกณฑ์เฉลี่ยของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่นั้น ไม่ใช่เกณฑ์เฉลี่ยของบุคคลทั่วไป เพราะหากใช้เกณฑ์ของบุคคลทั่วไปแล้วการกระทำนั้นอาจไม่ถือเป็นการประมาทเลินเล่อ ซึ่งจะทำให้เอกชนไม่ได้รับความคุ้มครองได้ดีเท่าที่ควร

“ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” เป็นการกระทำที่ผู้กระทำแม้ไม่ได้ตั้งใจหรือเจตนา แต่ผู้กระทำได้กระทำโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้แต่กลับไม่ได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย เป็นการกระทำที่ผู้กระทำเสี่ยงทำลงไปทั้งที่รู้ว่าอาจเกิดความเสียหายขึ้นได้ ตัวอย่างเช่น

โรงงานเผาเศษปอ ปล่อยปละละเลยไม่เปลี่ยนวิธีการเผาเศษปอเป็นเหตุให้มีรถขับมาชนท้ายรถซึ่งจอดอยู่ได้รับความเสียหาย ถือว่าโรงงานกระทำโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1789-1790/2518)

สรรพากรอำเภอในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุด ไม่ควบคุมการปฏิบัติงานอันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุจริตได้โดยง่าย และมิได้ควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ถือได้ว่าสรรพากรอำเภอกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.72/2550 และ อ.73/2550)

กรณีมีผู้ลักเช็กของโจทก์ไปปลอมลายมือชื่อโจทก์ส่งจ่ายเงิน แล้วนำเช็กไปเบิกเงินจากธนาคารจำเลย ผู้ช่วยสมุหบัญชีและผู้จัดการธนาคารจำเลย แต่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังรอบคอบจึงไม่ทราบและอนุมัติให้จ่ายเงินไป เป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4161/2532)

นิติกร ปล่อยปละละเลยไม่รับดำเนินการจัดหา เร่งรัด และติดตามเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารหลักฐานไปส่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดี จนเป็นเหตุให้คดีขาดอายุความ ถือได้ว่าจำเลยปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2345/2548)

สรุปได้ว่า ลักษณะการกระทำประมาทเลินเล่อ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีความสัมพันธ์กันเป็นลักษณะเดียวกัน เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต่างก็มิได้นิยามความหมายของ “การกระทำประมาทเลินเล่อ” ไว้ การพิจารณาการกระทำประมาทเลินเล่ออันเป็นองค์ประกอบความผิดทางวินัยฐานกระทำประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และการกระทำประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาแบบเดียวกันตามความหมายทั่วไปตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสี่ ประกอบกัน แต่อย่างไรก็ตามในการพิจารณาความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เพราะไม่ว่าจะเป็นการกระทำประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็เป็นความผิดวินัยทั้งสิ้น แต่สำหรับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น นอกจากจะพิจารณาว่าเป็นเจ้าหน้าที่ได้กระทำประมาทเลินเล่อหรือไม่แล้ว จะต้องพิจารณาให้ได้ว่าเป็นการกระทำประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือกระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงด้วย เพราะระดับของการกระทำประมาทเลินเล่อจะมีผลต่อความรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยการกระทำประมาทเลินเล่อตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ว่าจะเป็นการประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก็ย่อมเป็นการกระทำที่เป็นองค์ประกอบการกระทำผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ด้วย

มีข้อสังเกตว่า การประมาทเลินเล่อ ที่เป็นความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการนั้น จะต้องถึงขนาดเป็นการกระทำโดยผิดต่อกฎหมายเช่นเดียวกับความรับผิดทางละเมิดตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 หรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาจากข้อความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้ว ก็ไม่ได้กำหนดว่า การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการนั้นต้องเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายด้วยหรือไม่ แต่จะให้ความสำคัญกับความเสียหายทางราชการอันเป็นผลที่เกิดจากการกระทำประมาทเลินเล่อเป็นหลัก จึงอาจกล่าวได้ว่า การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการทางความผิดวินัย จะครอบคลุมกว้างกว่าความรับผิดทางละเมิด เพราะการกระทำประมาทเลินเล่อที่เป็นการทำผิดกฎหมาย และการกระทำประมาทเลินเล่อที่ไม่ใช่การทำผิดกฎหมายก็เข้าองค์ประกอบความผิดวินัยทั้งสิ้น



### 1.2.3 การปฏิบัติหน้าที่ราชการ

การปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบหนึ่งในความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามมาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และเป็นองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ตามนัยมาตรา 5 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งในพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับก็ไม่ได้บัญญัติให้ความหมายไว้ ดังนั้น การพิจารณาความรับผิดดังกล่าวจึงต้องพิจารณาหาความสัมพันธ์ของ “การปฏิบัติหน้าที่ราชการ” ทางวินัยและทางละเมิดว่ามีลักษณะที่เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร ทั้งจากระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายต่างประเทศ ดังนี้

#### 1) การปฏิบัติหน้าที่ราชการทางวินัย

การปฏิบัติหน้าที่ราชการ ถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ แต่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มิได้ให้ความหมายของ “หน้าที่ราชการ” ไว้ จากการศึกษาพบว่า หน้าที่ราชการมีหลายลักษณะและมีขอบเขตที่กว้างมาก กล่าวคือ หน้าที่ในเรื่องราชการของผู้นั้นตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะหน้าที่ตามที่กำหนดในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน รวมถึงหน้าที่ตามคำสั่งหรือที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาในอำนาจของผู้บังคับบัญชา ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยวาจาหรือโดยพฤตินัย และหน้าที่ราชการตามพฤตินัยที่ตนสมัครใจเข้าผูกพันตนเอง และไม่ว่าการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะปฏิบัติหน้าที่ราชการในสถานที่ราชการหรือนอกสถานที่ราชการ หรือในวันหยุดราชการหรือนอกเวลาทำงานปกติก็เป็นหน้าที่ราชการทั้งสิ้น ทั้งนี้ รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำทางปกครองต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่เป็นนิติกรรม (Juristic Act) หรือ “นิติกรรมกรรมทางปกครอง” และการกระทำทางข้อเท็จจริง (Real Act) หรือการกระทำที่เป็นการปฏิบัติการ หรือที่เรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” หรือ “การกระทำทางกายภาพ” ก็เป็นหน้าที่ราชการอย่างหนึ่ง ดังนั้น เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำหรือละเว้นกระทำการโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้นั้นตามความหมายดังกล่าวก็จะเข้าองค์ประกอบความผิดวินัย แต่ถ้าเป็นการกระทำประมาทเลินเล่อที่มีใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้นั้นก็ย่อมไม่เป็นความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

#### 2) การปฏิบัติหน้าที่ราชการทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มุ่งคุ้มครองเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเท่านั้น หากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดที่ไม่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐโดยบังคับกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น



“หน้าที่ราชการ” จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งที่ต้องพิจารณาให้ได้ว่าการกระทำละเมิดนั้นเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไม่ แต่ในพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ให้ความหมายของ “หน้าที่ราชการ” ไว้

ในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นความรับผิดของรัฐที่รัฐจะเข้าไปรับผิดโดยตรงจากการที่เจ้าหน้าที่ข้าราชการได้กระทำการละเมิดหน้าที่ในการบริการสาธารณะ ซึ่งการพิจารณา “บริการสาธารณะ” ไม่ใช่พิจารณาตัวข้าราชการ ความรับผิดของรัฐจึงเป็นเรื่องของความบกพร่องในแง่การจัดโครงสร้างองค์กร หรือความไม่ระมัดระวังในการบริหารจัดการองค์การของฝ่ายปกครอง แต่มีข้อยกเว้นกรณีของรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องรับผิดทางละเมิดตามหลักความรับผิดทั่วไปในระบบกฎหมายเอกชน คือกรณีที่เกี่ยวข้องเข้าไปในแดนแห่งกรรมสิทธิ์หรือเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และกรณีที่เป็นอุบัติเหตุในโรงเรียน หรืออุบัติเหตุที่เกิดจากรถอันเดินด้วยเครื่องจักรกล หรือกรณีฝ่ายปกครองกระทำการในระบบกฎหมายแพ่งในรูปของวิสาหกิจมหาชน ทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (services publics industriels et commerciaux) เช่น กิจการไฟฟ้า กิจการประปา กิจการสนามบิน นอกจากนี้ กรณีฝ่ายปกครองกระทำการที่มีลักษณะบริการสังคม (services publics sociaux) เช่น การจัดสถานที่พักร้อน ก็ถือเป็นการกระทำในทางแพ่ง ในกรณีนี้รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดเหมือนกับเอกชนทั่วไป โดยรัฐจะต้องรับผิดต่อการกระทำของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีอยู่สองประเภทใหญ่ๆ คือ การกระทำที่เป็นคำสั่งทางปกครองและกฎ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางกายภาพ หรืองดเว้นไม่กระทำการบริการสาธารณะที่รัฐมีหน้าที่ต้องกระทำ ซึ่งหน้าที่รัฐจะต้องกระทำนั้นปรากฏในกฎหมายเฉพาะต่างๆ ซึ่งไม่ใช่หน้าที่โดยทั่วไปที่ฝ่ายปกครองต้องกระทำเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ สำหรับการพิจารณาว่าเป็นการกระทำส่วนตัวหรือไม่ใช่หน้าที่รัฐการนั้น การกระทำใดของข้าราชการจะเป็นความผิดส่วนตัวนั้นไม่อาจใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งแต่เพียงเกณฑ์เดียวได้ จำเป็นต้องพิจารณาถึงมูลเหตุจูงใจและความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (faute lourde) ประกอบกัน<sup>205</sup> และศาลคดีขัดกันของฝรั่งเศสได้วางแนวทางการวินิจฉัยที่ถือเป็นความผิดส่วนตัว ประกอบด้วย การกระทำที่ข้าราชการกระทำลงในขอบเขตของชีวิตส่วนตัว การกระทำในระหว่างปฏิบัติหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะแต่ไม่มีความสัมพันธ์ใดๆ กับการปฏิบัติหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ การกระทำในระหว่างปฏิบัติหน้าที่อาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนกระทำการให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่สามโดยมูลเหตุจูงใจที่ไม่สุจริต การกระทำความผิดอาญาโดยเจตนา (เว้นแต่ความผิดลหุโทษ) การล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองโดยมีความผิด (violation de la liberté individuelle) และการกระทำของข้าราชการเข้าลักษณะเป็น voie de fait ซึ่งหมายความว่า การกระทำนั้นเป็นที่เห็นประจักษ์ชัดว่าไม่มีฐานในทางกฎหมายรองรับ<sup>206</sup>

<sup>205</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 49 หน้า 54.

<sup>206</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 55-56.

ในระบบกฎหมายเยอรมัน ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นความรับผิดชอบที่รัฐจะเข้าไปรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย โดยต้องเป็นการกระทำละเมิดในหน้าที่รัฐการ ดังนี้

(1) การกระทำในตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชน ซึ่งต้องประกอบด้วย องค์ประกอบสองประการ คือ ต้องกระทำโดยบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อรัฐ หรือนิติบุคคลมหาชนอื่นของรัฐ (ข้าราชการ) และการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการนั้นได้กระทำลงในแดนกฎหมายมหาชนโดยปกติแล้วการกระทำของข้าราชการที่เป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่รัฐมีอยู่เหนือเอกชน การกระทำนั้นย่อมถือเป็นการกระทำในแดนกฎหมายมหาชนเสมอ ส่วนการกระทำที่ข้าราชการกระทำไปอย่างเอกชน เช่น การซื้ออุปกรณ์สำนักงาน ย่อมถือเป็นการกระทำในแดนกฎหมายเอกชน

สำหรับปัญหาการแบ่งแยกความรับผิดชอบของรัฐว่าเป็นความผิดตามกฎหมายมหาชนหรือความผิดตามกฎหมายเอกชน ส่วนมากจะเกิดขึ้นในกรณีการกระทำทางกายภาพของฝ่ายปกครอง หรือที่เรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” (Realakt) และกรณีที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการในลักษณะของการสนับสนุนช่วยเหลือเอกชน ที่ไม่ใช่การใช้อำนาจเข้าไปก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพ ตัวอย่าง การกระทำในทางกายภาพของฝ่ายปกครองที่มีปัญหามาก ได้แก่ การใช้พาหนะอันเดินด้วยกำลังเครื่องยนต์ในทางสาธารณะร่วมกับบุคคลอื่นๆ เช่น การขับรถไปปฏิบัติหน้าที่ การขับรถเพื่อขนส่งของหรือพัสดุต่างๆ นักกฎหมายเยอรมันจะพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการกระทำ การปฏิบัติหน้าที่ที่จะได้กระทำ ณ ที่ซึ่งเป็นเป้าหมายของการเดินทาง กรณีจะถือว่าได้กระทำในแดนกฎหมายมหาชนก็ต่อเมื่อมีความเชื่อมโยงอย่างแน่นแฟ้นระหว่างการกระทำนั้นกับหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ กรณีการขับรถเพื่อตรวจตราความสงบเรียบร้อยสาธารณะของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่นที่มีอำนาจตามกฎหมาย การขับรถส่งพัสดุไปรษณีย์ของพนักงานของกระทรวง ถือเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ รวมถึงการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเตรียมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ด้วย เช่น การขับรถดับเพลิงเพื่อไปตรวจสภาพความพร้อมในการใช้งานด้วย

(2) การละเมิดหน้าที่รัฐการหรือหน้าที่ตามตำแหน่ง<sup>207</sup>หน้าที่รัฐการหรือหน้าที่ตามตำแหน่ง (Amtspflicht) เป็นหน้าที่ที่ข้าราชการมีต่อหน่วยงานที่ตนปฏิบัติงานรับใช้ (รัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่น) หน้าที่รัฐการมีอยู่สองลักษณะ คือ หน้าที่รัฐการที่ไม่เฉพาะเจาะจง (unspezifische Amtspflicht) และหน้าที่รัฐการที่เฉพาะเจาะจง (spezifische Amtspflicht) หน้าที่รัฐการที่ไม่เฉพาะเจาะจง (unspezifische Amtspflicht) เป็นหน้าที่ที่โดยปกติที่บุคคลทุกคนต้องปฏิบัติ เช่น หน้าที่ไม่ละเมิดชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอื่นใดของบุคคลอื่น หน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นหน้าที่ที่จะต้องไม่ละเมิดบุคคลอื่นตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่ง เพียงแต่กรณีที่จะพิจารณา

<sup>207</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 77-79.

ถึงองค์ประกอบความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองถือกันว่าหน้าที่ดังกล่าวได้แปรสภาพเป็นหน้าที่ตามกฎหมายมหาชน ส่วนหน้าที่รัฐการที่เฉพาะเจาะจง (spezifische Amtspflicht) เป็นหน้าที่ที่ไม่มีในประมวลกฎหมายแพ่ง เพราะหน้าที่ดังกล่าวถูกกำหนดอยู่กับคุณสมบัติในการเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งโดยปกติได้แก่หน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการหรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรอื่น ตัวอย่างเช่น หน้าที่ในการดำเนินงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย หน้าที่ในการใช้ดุลพินิจโดยไม่ผิดพลาด หน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยออกคำสั่งโดยรวดเร็ว นอกจากนี้หน้าที่เฉพาะเจาะจงอาจเกิดจากกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรได้ เช่น หน้าที่ในการปฏิบัติงานทางปกครองโดยพยายามไม่ให้เกิดความเสียหายหรือให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุดแก่บุคคลที่ไม่เกี่ยวข้อง หน้าที่ในการให้ข้อมูล คำเตือน คำแนะนำ ที่ถูกต้องแก่เอกชน

(3) ความเชื่อมโยงของหน้าที่รัฐการกับบุคคลที่สาม<sup>208</sup> การละเมิดหน้าที่รัฐการต่อบุคคลที่สามนั้น ต้องเป็นหน้าที่ของรัฐการที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลที่สาม ไม่ใช่หน้าที่รัฐการที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทั่วไป ดังนั้น บุคคลที่สามที่จะฟ้องร้องให้รัฐรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ได้จะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดหน้าที่รัฐการซึ่งมุ่งคุ้มครองตนเท่านั้น โดยจะต้องพิจารณาจากตัวบทกฎหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กำหนดหน้าที่รัฐการนั้นว่าประสงค์อะไร ก่อให้เกิดความคุ้มครอง (Schutz) บุคคลใดหรือกลุ่มใด หลักการความเชื่อมโยงของหน้าที่รัฐการกับบุคคลที่สาม นี้สอดคล้องกับ หลักกฎหมายเรื่อง “สิทธิทางมหาชน” หรือ “สิทธิเรียกร้องทางมหาชน” (subjektiv-öffentliches Recht) ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษเฉพาะของระบบกฎหมายเยอรมัน ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดไม่ให้ความรับผิดชอบของรัฐขยายตัวออกไปมากเกินไป

ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้บัญญัติให้ความหมายหรือลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ไว้ จากการศึกษาพบว่า การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ปกติ หรือสืบเนื่องจากการปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ หรืองานซึ่งได้รับมอบหมายจากหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชา รวมถึงการกระทำโดยอาศัยโอกาสในการปฏิบัติงานตามปกติในตำแหน่งหน้าที่แม้จะมีได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ การกระทำโดยใช้อุปกรณ์ของรัฐเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งได้การกระทำในช่วงเวลาที่ใกล้ชิดกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ซึ่งเป็นการกระทำในทางส่วนตัวที่เป็นส่วนหนึ่งของงาน และกระทำไปโดยมีมูลเหตุจูงใจหรือความเข้าใจว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของราชการหรือประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือการกระทำทางกายภาพหรือไม่ว่าการกระทำละเมิดนั้นจะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมหรือไม่ เห็นได้ว่า การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จะเป็นการ

<sup>208</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 79-80.

ปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องราชการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะหรือหน้าที่ทั่วไปอื่นๆ ตามประมวลกฎหมายแพ่งที่ได้กระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือการกระทำทางกายภาพก็ตามย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั้งสิ้น

จากการศึกษาพบว่า การกระทำบางอย่างอาจเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แต่ไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการทางวินัย เช่น กรณีตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1233/2547 ศาลวินิจฉัยว่า กรณีที่ข้าราชการครูชั้นบรรณนัติของทางราชการเพื่อเดินทางเข้าร่วมประชุมสัมมนา แต่ขับออกนอกเส้นทางจนประสบอุบัติเหตุเสียหายนั้นไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ เพราะข้าราชการครูกรณีดังกล่าวไม่มีหน้าที่ชั้นบรรณนัติ จึงไม่เป็นมูลกรณีความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่เป็นกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่<sup>209</sup> ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ข้าราชการครูดังกล่าวได้รับมอบหมายหน้าที่หรือแต่งตั้งเป็นพนักงานขับรถชั่วคราวตามระเบียบของทางราชการ ก็อาจเข้าลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายอันถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามองค์ประกอบความรับผิดชอบทางวินัยได้

สรุปได้ว่า ลักษณะของ “หน้าที่ราชการ” ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ “การปฏิบัติหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีความสัมพันธ์เป็นลักษณะอย่างเดียวกัน เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้นิยามความหมายของ “หน้าที่ราชการ” หรือ “การปฏิบัติหน้าที่” ไว้ แต่จากการศึกษาพบว่า “หน้าที่ราชการ” ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ “การปฏิบัติหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีลักษณะอย่างเดียวกันและยังเป็นลักษณะเช่นเดียวกับหน้าที่ข้าราชการตามระบบกฎหมายฝรั่งเศสและเยอรมันด้วย กล่าวคือ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่รัฐ ตามตำแหน่งหน้าที่ที่กฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายระเบียบอื่นกำหนดไว้ รวมถึงหน้าที่ตามคำสั่งหรือที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยวาจาหรือโดยพฤตินัย และหน้าที่ราชการตามพฤตินัยที่ตนสมัครใจเข้าผูกพันตนเอง หรือการกระทำโดยอาศัยโอกาสในการปฏิบัติงานตามปกติในตำแหน่งหน้าที่แม้จะมีได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ การกระทำโดยใช้อุปกรณ์ของรัฐเพื่อประโยชน์ของทางราชการซึ่งได้การกระทำในช่วงเวลาที่ใกล้ชิดกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ซึ่งเป็นการกระทำในทางส่วนตัวที่เป็นส่วนหนึ่งของงาน และกระทำไปโดยมีมูลเหตุจงใจหรือความเข้าใจว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของราชการหรือประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าจะการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะปฏิบัติในสถานที่ราชการหรือนอกสถานที่ราชการหรือในวันหยุดราชการหรือนอกเวลาทำงานปกติ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางปกครองต่างๆ ไม่ว่าจะ

<sup>209</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ 117.



เป็นการกระทำที่เป็นนิติกรรม (Juristic Act) หรือ “นิติกรรมกรรมทางปกครอง” หรือ “การกระทำโดยใช้อำนาจ” และการกระทำทางข้อเท็จจริง (Real Act) หรือที่เรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” หรือ “การกระทำทางกายภาพ” ซึ่งอาจอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ได้ แต่อย่างไรก็ดี การกระทำบางกรณีก็อาจเป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่ราชการในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ แต่ไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการทางวินัย เช่น กรณีข้าราชการไปประชุมราชการโดยที่ผู้ขับขีไม่ได้มีหน้าที่ขับรถยนต์

#### 1.2.4 ความเสียหายทางราชการ

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้บัญญัติว่า “ความเสียหายทางราชการ” มีลักษณะอย่างไร และความเสียหายเล็กน้อยเท่าไรจึงจะเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ซึ่งจะแยกวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของความเสียหายทางราชการ ดังนี้

##### 1) ลักษณะความเสียหายทางราชการ

###### (1) ความเสียหายทางราชการทางวินัย

ความเสียหายตามนัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีได้ทั้งความเสียหายที่เป็นตัวเงินหรือตีราคาเป็นเงินได้ และความเสียหายที่ไม่อาจตีราคาเป็นเงินได้ หรือความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณได้ ซึ่งความเสียหายจะมากหรือน้อยเพียงใดจึงจะเป็นความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงหรือไม่นั้น ไม่ได้มีการกำหนดดวงเงินตายตัว หรือลักษณะการกระทำที่ชัดเจนไว้ โดยจะขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป

###### ก. ความเสียหายทางราชการที่เป็นตัวเงินหรือตีราคาเป็นเงินได้

เป็นความเสียหายที่เกี่ยวกับทรัพย์สินเงินทอง ตัวอย่างเช่น กรณีพนักงานที่ดิน ขาดความระมัดระวังเป็นเหตุให้มีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมซื้อขายที่ดินโดยไม่ชอบ จนกรมที่ดินต้องชดใช้เงินให้แก่ผู้เสียหายไปตามคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นเงินหนึ่งล้านห้าแสนบาทเศษ

ข้าราชการตำรวจ ฝ่ายการเงิน ปลดปล่อยละเลย ไม่ใช้ความระมัดระวังเอาใจใส่ควบคุมกำกับดูแลการเบิกจ่ายเงินให้เป็นไปตามระเบียบ จนเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงิน 1,230,000 บาท (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1471/254)

###### ข. ความเสียหายทางราชการที่ไม่อาจตีราคาเป็นเงินได้

ความเสียหายส่วนนี้จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป โดยคำนึงถึงว่าเป็นกรณีที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพพจน์ส่วนรวมของทางราชการ หรือต่อการบริหารราชการอย่างร้ายแรงหรือไม่เพียงใด ซึ่งอาจเป็นความเสียหายแก่ภาพพจน์ชื่อเสียงของทาง



ราชการ ความเสียหายแก่ระบบราชการ หรือความเสียหายในด้านความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อทางราชการก็ได้ ตัวอย่างเช่น

กรณีผู้คุมประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้นักโทษหลบหนีจากที่คุมขังไปได้ เป็นความเสียหายแก่ระบบการควบคุมผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์อย่างร้ายแรง

เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ทำการรับจ่ายเงินโดยไม่มีหลักฐานการรับจ่าย บัญชีการเงินก็ไม่ทำให้เป็นปัจจุบันเป็นเวลานาน ทำให้การเงินและบัญชีสืบสนไม่อาจตรวจสอบได้ ไม่สามารถจะตรวจพิสูจน์ได้ว่าเงินของทางราชการขาดหายหรือไม่ ทำให้เสียหายแก่ระบบการเงินและบัญชีของทางราชการอย่างร้ายแรง

กรณีข้าราชการครูซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครู ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการตรวจกระดาษคำตอบว่ามี การแก้ไขกระดาษคำตอบของผู้เข้าสอบบางราย แต่กลับเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เป็นเหตุให้ทางราชการต้องยกเลิกประกาศผลสอบและแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจทานกระดาษคำตอบใหม่ เป็นการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 225/2547)

## (2) ความเสียหายทางราชการทางละเมิด

ความเสียหายเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิด เพราะการกระทำจะเป็นละเมิดก็ต่อเมื่อการที่ได้กระทำลงนั้นมีผลให้เกิดความเสียหายขึ้น ดังนั้น แม้จะมีการกระทำโดยผิดกฎหมาย ก็ได้หมายความว่ามี ความเสียหายเกิดขึ้นเสมอไป เมื่อความเสียหายยังไม่เกิดขึ้นก็ยังไม่เป็นการละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และความเสียหายนั้นต้องเกิดขึ้นจริงๆ (actual) เนื่องจากความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดตามนัยแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้นไม่ได้นิยามไว้ จึงถือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 กล่าวคือ เป็นความเสียหายที่กระทบต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด รวมถึงสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวของผู้อื่นอันเป็นสิทธิที่กฎหมายรับรอง คุ้มครองและบังคับให้ ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเป็นทรัพย์สินที่สามารถคำนวณเป็นราคาได้ หรือสิทธิอย่างอื่นที่ไม่อาจคิดคำนวณเป็นราคาได้ แต่ต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอนแม้จะเกิดในอนาคตก็ตาม ซึ่งความเสียหายไม่ว่าจะเกิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือความเสียหายต่อบุคคลภายนอก ย่อมมีได้ทั้งความเสียหายต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย ทั้งที่สามารถคำนวณเป็นราคาได้ หรือสิทธิอย่างอื่นที่ไม่อาจคิดคำนวณเป็นราคาได้ เช่น การทำให้บุคคลอื่นถึงแก่ความตาย (ฎีกาที่ 1550/2518) การทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายเป็นภัยแก่ร่างกาย รวมตลอดถึงประสาทอันเป็นส่วนหนึ่งของร่างกายด้วย (ฎีกาที่ 1052/2506, 1921/2520) การทำให้บุคคลอื่นเสื่อมเสียสุขภาพ หรือการทำให้เดือดร้อนที่จะอยู่อย่างสงบ เพราะกลิ่น เสียง ควัน ความ

กระเทือน หรือน้ำเน่า (ฎีกาที่ 1936/2517, 3407/2535) การข่มขืนใจให้บุคคลอื่นกระทำการ ไม่กระทำการ หรือจำยอมต่อสิ่งใด อันทำให้ขาดเสรีภาพในการเคลื่อนไหว (ฎีกาที่ 809/2487, 1447/2503) การเอาทรัพย์สินของบุคคลอื่นไป หรือทำลาย ทำให้เสื่อมค่า ทำให้ไร้ประโยชน์ รวมตลอดถึงการใช้สิทธิอันเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายตามมาตรา 1337 ด้วย (ฎีกาที่ 336/2497, 40/2502, 931/2523, 2949/2526) และการทำให้บุคคลอื่นเสียหายแก่สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งสิทธินั้นมีกฎหมายรับรองคุ้มครอง เช่น สิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์ สิทธิที่จะใช้ประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิในข้อจำกัดสิทธิแห่งเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายกำหนด สิทธิในชื่อบุคคลซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย สิทธิในสัมปทานต่างๆ สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองมิให้ใครล่วงละเมิดทางอาญา สิทธิตามสัญญา สิทธิตามกฎหมายครอบครัว สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว และสิทธิในการจัดเลือกตั้ง เป็นต้น สำหรับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหาย ศาลไทยมีอำนาจกว้างขวางเพราะ มาตรา 438 ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่กรณีพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้เสียหายมีส่วนผิด ศาลยังมีอำนาจแบ่งส่วนความรับผิดชอบได้ตามมาตรา 442, 223 แม้ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลหลายคนโดยมิใช่ร่วมกันทำละเมิดตามมาตรา 432 ศาลอาจแบ่งส่วนความรับผิดชอบได้โดยอาศัยมาตรา 438<sup>210</sup> ดังนั้น เมื่อความเสียหายทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้หลักเกณฑ์การพิจารณา เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ความเสียหายจึงมีลักษณะเป็นความเสียหายที่กระทบต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้อื่นอันเป็นสิทธิที่กฎหมายรับรองคุ้มครองและบังคับให้ เป็นได้ทั้งทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างอื่นที่สามารถคำนวณเป็นราคาได้ และที่ไม่อาจคิดคำนวณเป็นราคาได้ แต่ต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอนแม้จะเกิดในอนาคตก็ตาม และความเสียหายนั้นอาจเกิดขึ้นได้ทั้งต่อหน่วยงานของรัฐหรือความเสียหายต่อบุคคลภายนอกที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือหน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหาย รวมถึงการส่งมอบทรัพย์สิน การกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการอันเป็นการละเมิดนั้นด้วย นอกจากนี้ ความเสียหายทางละเมิดนั้น อาจเกิดความเสียหายกับบุคคลภายนอกหรือกับหน่วยงานของรัฐก็ได้ ดังนี้

ก. ตัวอย่างความเสียหายที่เกิดกับบุคคลภายนอก

บุรุษไปรษณีย์อ้างว่าได้ส่งจดหมายให้คนในบ้านโจทก์ แต่ปรากฏว่าไม่ใช่คนในบ้านโจทก์ เป็นเหตุให้มีผู้ปลอมลายมือโจทก์รับเงินไป ต้องถือว่าบุรุษไปรษณีย์ประมาทเลินเล่อ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1414/2504)

นายตำรวจ (จำเลยที่ 2 ถึงจำเลยที่ 4) จับและยึดปลาหูที่โจทก์บรรทุกเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ทราบว่ามีกฎหมายยกเว้นภาษีปลาหูสด เป็นการประมาทเลินเล่อ

<sup>210</sup> ศักดิ์ สนองชาติ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 144 หน้า 76.

ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่โจทก์ขายปลาตามราคาปกติไม่ได้ กรมตำรวจเจ้าสังกัด จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1310/2520)

ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ไม่พิจารณาอนุมัติจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้ผู้ฟ้องคดีเป็นการละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดอันเกิดจากการกระทำของผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.71/2554)

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ปล่อยให้เอกสารการอนุมัติคืนรถยนต์ของกลางสูญหายจนเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับรถยนต์ของกลางคืนล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2/2554)

ข. ตัวอย่างความเสียหายที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐ

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินของสุขาภิบาลกำหนดให้ต้องมีกรรมการควบคุมการไปรับเงินที่ธนาคาร หากจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลตั้งกรรมการไปรับเงินร่วมกับจำเลยที่ 1 กรรมการก็อาจควบคุมดูแลมิให้จำเลยที่ 1 ปลอมใบถอนเงินและรับเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว การละเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวจึงเป็นเหตุโดยตรงที่ทำให้สุขาภิบาลเสียหาย จำเลยที่ 2 ต้องรับผิดชอบ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2904/2525)

ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นผู้อุทธรณ์ในคดีนี้ และเป็นผู้มีอำนาจลงนามสั่งจ่ายเช็คเงินกู้ยืมให้แก่คนพิการ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ปฏิบัติตามข้อ 38 ทวิของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2531 เป็นเหตุให้นางสาว ป. สามารถเบิกเงินสดและทุจริตยักยอกเงินไปได้ พฤติกรรมดังกล่าวถือว่า ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายต่อสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.381/2553)

ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานขับรถโดยสารประจำทางซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ขับรถโดยสารของผู้ถูกฟ้องคดีชนกับรถยนต์ตู้ทำให้รถโดยสารของผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 10 แห่ง พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2550)

สรุปได้ว่า ความเสียหายราชการทางวินัยจะครอบคลุมกว้างกว่าความเสียหายราชการทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพราะความเสียหายทางราชการในทางวินัยนั้น มิได้ตั้งความเสียหายที่เป็นตัวเงินหรือตีราคาเป็นเงินได้ เช่น เงินหรือทรัพย์สินต่างๆ และความเสียหายที่ไม่อาจตีราคาเป็นเงินได้ หรือความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณ เช่น ความเสียหายต่อภาพพจน์ส่วนรวมของ

ทางราชการ หรือต่อการบริหารราชการ ความเสียหายแก่ภาพพจน์ชื่อเสียงของทางราชการ ความเสียหายแก่ระบบราชการ หรือความเสียหายในด้านความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อทางราชการที่ท้ายสุดก็ไม่อาจคำนวณราคาได้ ส่วนความเสียหายในทางละเมิดนั้นถือตามที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นความเสียหายที่กระทบต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด รวมถึงสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวของผู้อื่นอันเป็นสิทธิที่กฎหมายรับรอง ค้ำครองและบังคับให้ ไม่ว่าจะความเสียหายนั้นจะเป็นทรัพย์สินที่สามารถคำนวณเป็นราคาได้ หรือสิทธิอย่างอื่นที่ไม่อาจคิดคำนวณเป็นราคาได้ แต่ต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอนแม้จะเกิดในอนาคตก็ตามและท้ายสุดในการใช้สิทธิเรียกร้องให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนจะต้องคำนวณเป็นเงินเสมอ ยกเว้นที่จะต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หรือส่งมอบทรัพย์สิน แต่อย่างไรก็ตาม การจะพิจารณาว่าความเสียหายแก่ราชการทางละเมิดนั้นมีลักษณะเป็นความเสียหายแก่ราชการทางวินัยหรือไม่และจำนวนเท่าใด จะต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป ซึ่งความเสียหายทางละเมิดศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามกรณีพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด และในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคสาม ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

## 2) ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผล(ความเสียหายทางราชการ)

### (1) ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลในทางวินัย

ความเสียหายทางราชการที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นผลโดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้ที่กระทำผิดวินัยนั้น หากความเสียหายมิได้เกิดจากการกระทำของผู้กระทำผิดโดยตรงทั้งหมดหรือความเสียหายนั้นมาจากสาเหตุอื่นด้วย ย่อมไม่อาจถือเอาความเสียหายทั้งหมดนั้นไปลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดได้ ตัวอย่างเช่น ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตำแหน่งนักวิชาการศึกษา ระดับ 7 คณะแพทยศาสตร์ อธิการบดีมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง กรณีไม่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาจนเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตเบียดบังเอาเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ แต่ ก.ม. มีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ ศาลวินิจฉัยว่า การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินของคณะแพทยศาสตร์ ขาดการกำกับดูแลที่สมควรจากผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องทุกระดับ การจ่ายเงินไม่เป็นไปตามระเบียบมหาวิทยาลัยฯ ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2533 ดังนั้น แม้จะฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงจากระบบและวิธีปฏิบัติที่มีข้อบกพร่อง การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่ทำให้ความเสียหายเกิดขึ้นได้เท่านั้น ไม่อาจถือได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงจากการ



กระทำของผู้ฟ้องคดี คำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษผู้ฟ้อง (คดีคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 984/2548)

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลในทางละเมิด

ความเสียหายที่เกิดขึ้นในทางละเมิดนั้น จะต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดของผู้นั้นโดยพิจารณาตามทฤษฎีเงื่อนไข หรือทฤษฎีผลโดยตรง หรือทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ (Causa sine qua non) และทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม หรือทฤษฎีผลธรรมดาประกอบกัน โดยนำทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุหรือทฤษฎีเงื่อนไขมาใช้ในตอนต้น แล้วนำทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมมาใช้ในตอนปลาย กล่าวคือ จะดูผลที่เกิดขึ้นว่าเกิดจากเหตุแรกเหตุเดียวหรือมีเหตุอื่นสอดแทรกเข้าไปด้วย ถ้ามีเหตุอื่นสอดแทรกจนกระทั่งทำให้เหตุแรกหมดความสำคัญลง เช่นนี้ถือว่าผลที่เกิดขึ้นต่อไปนั้น ผู้ก่อเหตุแรกไม่ต้องรับผิดชอบ คงรับผิดชอบเฉพาะเหตุที่ตนก่อขึ้นเท่านั้นโดยถือว่าความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำหรือความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลขาดตอนลง ดังนั้น ผู้กระทำละเมิดจึงต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่ผู้กระทำละเมิดได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น หรือที่หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหาย ทั้งนี้ รวมถึงการส่งมอบทรัพย์สิน การกระทำการหรืองดเว้นการกระทำเพื่อการละเมิดนั้นด้วย ตัวอย่างเช่น

ผู้ตายถึงแก่ความตายเพราะบาดแผลที่ถูกจำเลยแทง ถึงแม้ว่าจะเนื่องจากการรักษาบาดแผลไม่ดี เพราะบาดแผลเน่าจึงเป็นพิษก็ดี แต่เป็นผลธรรมดาอันสืบเนื่องจากการกระทำของจำเลย จำเลยจึงมีความผิดฐานฆ่าคนตายโดยเจตนา(คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 442/2502) ในทางแพ่ง จำเลยจึงกระทำละเมิดโดยจงใจเป็นเหตุให้เขาเสียหายแก่ชีวิต

จำเลยขับขี่รถจักรยานยนต์ชนสามล้อโดยประมาท ผู้ตายซึ่งโดยสารมาในรถสามล้อตกกระเด็นลงไปล้มนอนอยู่ที่ทางรกราง พอดีรถรางแล่นมาถึงแล้วทับครูดผู้ตายถึงแก่ความตาย โดยรถรางมิได้แล่นมาเร็วผิดธรรมดา กรณีเช่นนี้ถือว่า ความตายของผู้ตายเป็นผลโดยตรงจากความประมาทของจำเลย จำเลยย่อมมีความผิดฐานทำให้คนตายโดยประมาท(คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1011/2503) ในทางแพ่งถือว่าจำเลยกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เขาเสียหายแก่ชีวิต

เห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลความเสียหายทางราชการทางวินัยและความเสียหายราชการทางละเมิดนั้นมีลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ ความเสียหายทางราชการที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็ความเสียหายราชการทางวินัย หรือความเสียหายราชการทางละเมิดจะต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้น จึงจะนำมาประกอบการพิจารณาความผิดได้ และความเสียหายนั้นไม่ว่าจะเกิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือความเสียหายต่อบุคคลภายนอกซึ่งหน่วยงานของรัฐได้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับบุคคลภายนอกแทนเจ้าหน้าที่ไปแล้วก็ได้



### 3) ระดับความเสียหายทางราชการ

#### (1) ระดับความเสียหายทางราชการทางวินัย

ในการดำเนินการทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ความเสียหายทางราชการจะมีผลต่อระดับการลงโทษวินัย เพื่อพิจารณาว่าจะลงโทษวินัยอย่างไร ร้ายแรงหรือวินัยอย่างไรร้ายแรง แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดวงเงินตายตัว หรือลักษณะการกระทำที่ชัดเจนไว้ ความเสียหายจะมากหรือน้อยเพียงใดจึงจะเป็นความเสียหายแก่ทางราชการอย่างไรร้ายแรงหรือไม่นั้นจะขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป ซึ่งจะแยกพิจารณาตามลักษณะของความเสียหาย คือ ความเสียหายที่เป็นตัวเงินหรือตีราคาเป็นเงินได้ เช่น เงินหรือทรัพย์สินต่างๆ และความเสียหายที่ไม่อาจตีราคาเป็นเงินได้หรือความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณ เช่น ความเสียหายต่อภาพพจน์ส่วนรวมของทางราชการ หรือต่อการบริหารราชการ ความเสียหายแก่ภาพพจน์ชื่อเสียงของทางราชการ ความเสียหายแก่ระบบราชการ หรือความเสียหายในด้านความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อทางราชการ จึงต้องวิเคราะห์แยกระดับความเสียหายตามกรณีที่เป็นตัวเงินหรือตีราคาเป็นเงินได้ และกรณีที่ไม่อาจตีราคาเป็นเงิน หรือความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณได้

#### ก. ระดับความเสียหายทางราชการกรณีที่เป็นตัวเงินหรือตีราคาเป็นเงินได้

จากที่ศึกษามาพบว่า ระดับความเสียหายทางราชการในทางวินัย ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่ง เพราะบทบัญญัติทางวินัยส่วนมากจะกำหนดระดับความหนักเบาของการลงโทษวินัยโดยยึดตามระดับความเสียหายของทางราชการที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิดวินัย ซึ่งมีทั้งกรณีความเสียหายที่เป็นตัวเงินหรือตีราคาเป็นเงินได้ และกรณีที่ไม่อาจตีราคาเป็นเงิน หรือความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณได้ ดังนั้น จึงควรวิเคราะห์ระดับความเสียหายทางราชการอย่างไรร้ายแรง กับระดับความเสียหายทางราชการอย่างไรร้ายแรง เพื่อให้เข้าใจและสามารถจำแนกระดับความเสียหายทางราชการตามกรณีดังกล่าว

ก) ระดับความเสียหายทางราชการอย่างไรร้ายแรง ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ธุรการ ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่รับคืนเงินยืมทดรองราชการเพื่อนำส่งคลัง จำนวน 55,000 บาท แต่ไม่ได้ส่งคืนคลัง โดยอ้างว่าหลงลืม และต้องไปราชการต่างจังหวัดหลายวัน ทำให้ส่งเงินคืนล่าช้า พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ธุรการดังกล่าว เป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง

#### ข) ระดับความเสียหายทางราชการอย่างไรร้ายแรง ตัวอย่างเช่น

กรณีพนักงานที่ดิน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมซื้อขายที่ดินแปลงหนึ่งโดยขาดความระมัดระวัง ปรากฏว่าลายมือชื่อผู้มอบอำนาจนั้นเป็นลายมือปลอม ผู้เสียหายจึงได้เป็นโจทก์ฟ้องพนักงานที่ดินผู้นั้นและกรมที่ดินเป็นจำเลยในคดีแพ่งเรื่อง

ละเมิด จนกรมที่ดินต้องชดใช้เงินให้แก่ผู้เสียหายไปตามคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นเงินหนึ่งล้านห้าแสนบาทเศษ กรณีเป็นการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

ข้าราชการตำรวจ ฝ่ายการเงิน ปล่อยปละละเลย ไม่ใช้ความระมัดระวังเอาใจใส่ควบคุมกำกับดูแลการเบิกจ่ายเงินให้เป็นไปตามระเบียบ จนเป็นเหตุให้เกิดการนำใบสั่งจ่ายเงินงบประมาณของทางราชการที่มีการแก้ไขข้อความอันเป็นสาระสำคัญมาขอเบิกเงิน และได้จ่ายเงินไปโดยไม่ตรวจสอบ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงิน 1,230,000 บาท เป็นการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1471/2546)

ข. ระดับความเสียหายทางราชการกรณีที่ไม่อาจตีราคาเป็นเงินหรือความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณได้

ก) ระดับความเสียหายทางราชการอย่างร้ายแรง ตัวอย่างเช่น  
เจ้าหน้าที่ปกครอง 4 ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายกิจการพิเศษ และเป็นผู้รับหนังสือจังหวัด จำนวน 2 ฉบับ ซึ่งได้สั่งการให้อำเภอเตรียมการป้องกันภัยอันเกิดจากอุทกภัย แล้วเก็บไว้โดยมิได้เสนอหนังสือทั้งสองฉบับดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เป็นเหตุให้หนังสือสองฉบับดังกล่าวสูญหาย

เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี 3 เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมรักษาแบบพิมพ์หนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่กลับปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมให้เป็นไปตามระเบียบโดยเคร่งครัด โดยได้มอบลูกกุญแจซึ่งใช้เปิดตู้เหล็กที่เก็บแบบพิมพ์ดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ที่จะเบิกแบบพิมพ์ ไปทำการเปิดตู้เหล็กและลงบัญชีรับจ่ายแบบพิมพ์ที่ได้นำออกไปด้วยตนเอง เป็นเหตุให้แบบพิมพ์หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) จำนวน 2 คู่ฉบับ ได้สูญหายไป

ข) ระดับความเสียหายทางราชการอย่าง ตัวอย่างเช่น  
เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ทำการรับจ่ายเงินโดยไม่มีหลักฐานการรับจ่าย บัญชีการเงินก็ไม่ทำให้เป็นปัจจุบันเป็นเวลานาน ทำให้การเงินและบัญชีสับสน ไม่อาจตรวจสอบได้ ไม่สามารถจะตรวจพิสูจน์ได้ว่าเงินของทางราชการขาดหายหรือไม่ พฤติการณ์เป็นการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการ ตามมาตรา 82 (2) และการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการนั้น ทำให้เสียหายแก่ระบบการเงินและบัญชีของทางราชการอย่างร้ายแรง

กรณีข้าราชการครูซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการ

ประณศศึกษาจังหวัด ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการตรวจกระดาษคำตอบว่ามีกรณีการแก้ไขกระดาษคำตอบของผู้เข้าสอบบางราย แต่กลับเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เป็นเหตุให้ทางราชการต้องยกเลิกประกาศผลสอบและแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจทานกระดาษคำตอบใหม่ เป็นการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 225/2547)

(2) ระดับความเสียหายทางราชการทางละเมิด

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้ถือเอาระดับความเสียหายทางราชการเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ การพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดทางละเมิดหรือไม่ นั้น ไม่ต้องคำนึงถึงระดับความเสียหายทางราชการแต่อย่างใด เพียงแต่ให้มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดนั้นก็เพียงพอแล้ว ส่วนจะเสียหายมากหรือน้อยไม่ใช่ข้อสำคัญ ตัวอย่างเช่น

นาง ก. ตำแหน่งเจ้าหน้าที่สรรพากร 3 ได้ทุจริตเงินค่าภาษีอากรไปหลายครั้งรวมทั้งสิ้น 5,874,024 บาท กรมสรรพากรได้มีคำสั่งเรียกให้นาง ก. ชดใช้เงินคืน และมีคำสั่งเรียกให้นาย ข. สรรพากรอำเภอ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของนาง ก. ชดใช้เงินด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.72/2550)

นาง ข. เบิกค่าใช้จ่ายเดินทางเป็นเท็จโดยเบิกค่าน้ำมันเชื้อเพลิงสูงกว่าความเป็นจริง และเบิกค่าที่พักและเบิกลีภัยโดยไม่ได้ไปราชการจริง เป็นการจงใจกระทำละเมิด รวมความเสียหายเป็นเงิน 8,600 บาท จึงให้นาย ส. และนาง ข. รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้เบิกเงินไม่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานให้ถูกต้อง ให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ 60 และเจ้าหน้าที่ผู้อนุมัติเบิกจ่าย รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ 40 ของเงินจำนวน 8,600 บาท (คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง เรื่องเสรีจที่ สรพ. 64/2556)

เห็นได้ว่า ระดับความเสียหายทางราชการเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาระดับความรับผิดและการลงโทษวินัย ซึ่งไม่ได้มีกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่าความเสียหายเป็นเงินเท่าใด หรือความเสียหายต่อระบบราชการที่ไม่อาจคำนวณได้ในลักษณะใดจะเป็นความเสียหายระดับใด จึงจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป แต่กรณีที่เป็นกรกระทำละเมิดซึ่งปกติต้องมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลอื่นเสมอ นั้น ไม่มีหลักเกณฑ์หรือจะต้องคำนึงถึงระดับความเสียหาย ดังนั้น การพิจารณาระดับหรือจำนวนความเสียหายจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งในการพิจารณาความรับผิดและการลงโทษทางวินัยเท่านั้น แต่ไม่มีผลต่อการพิจารณาความรับผิดทางละเมิด

สรุปผลจากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายทางราชการทางวินัย กับความเสียหายทางราชการทางละเมิด ที่มีลักษณะเหมือนกัน และแตกต่างกันได้ ดังนี้

(1) ลักษณะความเสียหายที่เหมือน คือ

(1.1) เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทางราชการ ไม่ว่าจะเป็ความเสียหายราชการโดยตรง กล่าวคือ ความเสียหายที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยการประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการโดยตรง เช่น เงินหรือทรัพย์สินของราชการเสียหาย หรือเป็นความเสียหายราชการโดยอ้อม กล่าวคือ ความเสียหายที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยการประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก และบุคคลภายนอกได้เรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายนั้น

(1.2) ความเสียหายที่เป็นตัวเงินหรือตีราคาเป็นเงินได้ เช่น เงิน ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง ครุภัณฑ์ เครื่องมืออุปกรณ์ หรือทรัพย์สินต่างๆ ของทางราชการ เป็นต้น

(1.3) ความเสียหายต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของตน ความเสียหายที่จะนำมาพิจารณาความรับผิดจะต้องเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนเองเท่านั้น ดังนั้น ถ้าการทำละเมิดเกิดจากการกระทำผิดร่วมกันหลายคน หรือเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมจะต้องหักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออก

(2) ลักษณะความเสียหายที่แตกต่าง คือ

(2.1) ความเสียหายอย่างอื่นที่ไม่ใช่เงินหรือทรัพย์สินต่างๆ หรือความเสียหายที่ไม่อาจตีราคาเป็นเงินได้หรือความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณนั้น ในทางวินัย ความเสียหายราชการประเภทนี้จะมุ่งที่ความเสียหายอันกระทบต่อระบบราชการโดยตรง เช่น ความเสียหายต่อภาพพจน์ส่วนรวมของทางราชการ หรือต่อการบริหารราชการ ความเสียหายแก่ภาพพจน์ชื่อเสียงของทางราชการ ความเสียหายแก่ระบบราชการ หรือความเสียหายในด้านความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อทางราชการ เป็นต้น สำหรับความเสียหายราชการทางละเมิด ส่วนมากจะเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลภายนอกแล้วบุคคลภายนอกนั้นได้ใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบในความเสียหายแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ความเสียหายที่กระทบต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด รวมถึงสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว ความเสียหายทางจิตใจของบุคคลภายนอกอันเป็นสิทธิที่กฎหมายรับรองคุ้มครองและบังคับให้ เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่า ความเสียหายทางละเมิดนั้นแม้จะเป็นความเสียหายที่ไม่อาจตีราคาเป็นเงินได้ หรือความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณได้ แต่ในท้ายที่สุดแล้วมักจะมีค่าคำนวณเป็น

ตัวเงินเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเสมอ ยกเว้นกรณีที่ต้องส่งคืนทรัพย์สิน หรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ แต่สำหรับความเสียหายราชการทางวินัยนั้น กรณีที่เป็นความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณราคาได้นั้น จะไม่เปิดช่องให้ผู้กระทำผิดสามารถชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือส่งคืนทรัพย์สิน หรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการได้เลย

(2.2) ระดับความเสียหายทางราชการ ความผิดทางวินัย จำเป็นต้องพิจารณาจำแนกให้ได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น เป็นความเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่ และเมื่อเป็นความเสียหายแก่ราชการแล้วจะต้องพิจารณาว่าความเสียหายเท่านั้น หรือลักษณะความเสียหายนั้นเป็นความเสียหายแก่ทางราชการระดับใด กล่าวคือ เป็นความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ จึงจะต้องพิจารณากรณีจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป ทั้งนี้ เพราะระดับความเสียหายแก่ราชการเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อระดับความรับผิดชอบและการลงโทษวินัยส่วนมาก โดยเฉพาะฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ แต่ในทางละเมิดนั้น ระดับความเสียหายไม่ถือเป็นองค์ประกอบสำหรับการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบหรือไม่ต้องรับผิดชอบทางละเมิด เพราะเพียงแต่มีความเสียหายทางราชการเกิดขึ้นก็เป็นการทำละเมิดแล้ว คงเป็นเพียงภาระมากน้อยที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้เท่านั้น ส่วนเจ้าหน้าที่จะรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทำว่าเป็นการกระทำประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

## 2. วิเคราะห์ความสัมพันธ์กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยการประมาทเลินเล่อกับความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

จากสภาพปัญหาความไม่ชัดเจนว่า กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญได้กระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยการประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องถูกดำเนินการทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการหรือไม่ และเมื่อเป็นความผิดทางวินัยดังกล่าวแล้วจะต้องรับผิดชอบอย่างไรอย่างร้ายแรง หรือวินัยอย่างร้ายแรงอย่างไร และการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะมีผลต่อความผิดทางวินัยอย่างไร ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ในประเด็นต่างๆ คือ (1) การประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอันเป็นความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความผิดทางวินัย (2) ระดับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อกับระดับความรับผิดชอบและโทษทางวินัย (3) ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กับเหตุผลหย่อนโทษทางวินัย ดังนี้



## 2.1 วิเคราะห์การประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอันเป็นความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความผิดทางวินัย

จากการศึกษาพบว่า องค์ประกอบความผิดของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กับองค์ประกอบความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีความใกล้เคียงเหมือนกันอย่างมาก กล่าวคือ ทั้งความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการต่างก็มีองค์ประกอบความผิด คือ ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ (ในที่นี้คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ) เป็นการกระทำประมาทเลินเล่อไม่ว่าจะเป็นประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการขึ้นเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ดี เพื่อให้เห็นความชัดเจนยิ่งขึ้นควรที่จะได้ศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของความรับผิดทั้งสอง ตามประเภทของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ และลักษณะการกระทำโดยการใช้อำนาจและการกระทำทางกายภาพของเจ้าหน้าที่ในทางวินัยและทางละเมิดต่อไป

### 2.1.1 วิเคราะห์ตามประเภทการกระทำอันเป็นความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ กับความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

การเปรียบเทียบกรณีการกระทำอันเป็นความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ กับประเภทการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ 6 ประเภท คือ (1) ทุจริต หรือเงินขาดบัญชี (2) ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือระเบียบ (3) ทรัพย์สินถูกโจรกรรม หรือสูญหาย (4) อุบัติเหตุ (5) ภัยธรรมชาติ หรือเพลิงไหม้ และ (6) เหตุอื่นๆ เฉพาะการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ทั้งนี้เพื่อวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ว่าการกระทำผิดทางละเมิดประเภทใดบ้างที่เป็นความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ โดยจะเปรียบเทียบจากกรณีตัวอย่างการกระทำผิด ดังนี้

#### 1) กรณีทุจริต หรือเงินขาดบัญชี

##### (1) ตัวอย่างการกระทำผิดทางละเมิด

เจ้าหน้าที่สรรพากร 3 ทุจริตเงินค่าภาษีอากรไปหลายครั้งรวมทั้งสิ้น 5,874,024 บาท กรมสรรพากรได้มีคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินคืน และมีคำสั่งเรียกให้สรรพากรอำเภอบึงสามพัน ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่ไม่ควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาชดใช้เงินด้วย ถือได้ว่าการกระทำสรรพากรอำเภอบึงสามพัน เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.72/2550)

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ตรวจสอบการเขียนเช็คให้หลักเกณฑ์ว่าด้วยกา  
รับเงินเป็นเช็คหรือตัวแลกเงิน วิธีการเขียนเช็คส่งจ่ายเงิน และการมอบฉันทะในการรับเงินขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 เป็นการเปิดช่องในนางสาว ส. กระทำการทุจริต ถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 473/255)

คำสั่งจังหวัดกำแพงเพชรที่ 1860/2557 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2557 ให้ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ชำระค่าสินไหมทดแทน ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็ค ปล่อยปละละเลย เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่การเงินแก้ไขรายการในเช็คโดยเติมตัวเลข และตัวอักษรให้มีจำนวนเงินเพิ่มขึ้นและทำการถอนเงินสดก่อนนำฝากธนาคารแล้วเบียดบังเงินราชการไปโดยทุจริต เป็นเงิน 19,353,211 บาท แต่เจ้าหน้าที่นำมาคืน 3,000,000 บาท คงเหลือเป็นเงิน 16,353,211 บาท พฤติการณ์เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย โดยให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะผู้อำนวยการโรงพยาบาล ร้อยละ 20 ของค่าเสียหาย จำนวน 16,353,211 บาท คิดเป็นเงิน 3,270,642.20 บาท และในฐานะผู้ลงนามเบิกถอน ร้อยละ 80 ของเงิน 16,353,211 บาท คิดเป็นเงิน 13,082,568.80 บาท

#### (2) ตัวอย่างการกระทำผิดทางวินัย

ผู้บังคับบัญชาระดับหัวหน้างานปล่อยปละละเลยไม่ตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างสม่ำเสมอและถี่ถ้วนเพียงพอ จนเป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุจริตเบียดบังเอาเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวหลายกรณี รวมเป็นเงิน 2,969,217 บาท เป็นการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ เมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้ทางราชการต้องสูญเสียเงินจำนวนมากและทำให้หน่วยงานเสียหายชื่อเสียง อันเป็นความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง จึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 316/2551)

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ(ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งลงโทษไล่อผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งสารวัตรฝ่ายการเงินออกจากราชการ เนื่องจากตรวจพบว่าใบสั่งจ่ายเงินงบประมาณจำนวน 3 ฉบับ มีรอยชูดลบเลขที่ฎีกา ชื่อผู้รับเงินและลายมือชื่อผู้รับเงิน แต่ผู้ฟ้องคดีกลับสั่งให้จ่ายเงินให้กับผู้รับเงินได้ จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.224/2551)

กระทรวงสาธารณสุขมีคำสั่งที่ 699/2556 ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 2556 ลงโทษตัดเงินเดือน กรณีผู้อำนวยการโรงพยาบาล ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็ค ไม่ควบคุมกำกับให้เจ้าหน้าที่การเงินปฏิบัติตามระเบียบฯ เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่การเงิน เบียดบังเงินราชการไปโดยทุจริตและเป็นเหตุให้เงินขาดบัญชีหลายครั้ง รวมเป็นเงิน 19,353,211 บาท แต่เจ้าหน้าที่การเงินผู้ทุจริตได้นำเงินมาชดใช้คืน 3,000,000 บาท คงเหลือเงินขาด

บัญชี จำนวน 16,353,211 บาท พฤติการณ์เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ฯ

2) กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ

(1) ตัวอย่างความรับผิดชอบทางละเมิด

นาง ช. เบิกค่าใช้จ่ายเดินทางเป็นเท็จโดยเบิกค่าน้ำมันเชื้อเพลิงสูงกว่าความเป็นจริง และเบิกค่าที่พักและเบิกเบี้ยเลี้ยงโดยไม่ได้ไปราชการจริง เป็นการจงใจกระทำละเมิด รวมความเสียหายเป็นเงิน 8,600 บาท จึงให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้เบิกเงินไม่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานให้ถูกต้อง และไม่ได้ทักท้วงหรือสั่งระงับการเบิกจ่ายดังกล่าวแต่อย่างใด พฤติการณ์ถือเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย(คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งเรื่องเสรีจที่ สรพ. 64/2556)

แม้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขออนุญาตใช้รถยนต์คันดังกล่าวและขออนุญาตนำรถยนต์มาเก็บไว้ที่บ้านพักของตนเอง ผู้ฟ้องคดีก็มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบควบคุมดูแลการเก็บรักษาให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ ทั้งเมื่อทราบว่า นาย พ. ไม่นำรถยนต์มาเก็บรักษาไว้ที่บ้านพักในเวลาอันสมควร ก็ได้ติดตามตามสมควร และมีได้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ จนเป็นเหตุให้นาย พ. นำรถยนต์ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวจนประสบอุบัติเหตุ ถือได้ว่าความเสียหายส่วนหนึ่งเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีในการควบคุมดูแลรถยนต์ของทางราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.549/2551)

(2) ตัวอย่างความผิดทางวินัย

หัวหน้าฝ่ายบริหารท่าอากาศยาน มีหน้าที่ต้องดูแล รักษา ซ่อมบำรุง อาคารสถานที่ แต่กลับปล่อยปละละเลยไม่เอาใจใส่ตรวจสอบให้ได้ข้อเท็จจริง จนเป็นเหตุให้ผู้รับเหมาก่อสร้างตามโครงการพัฒนาท่าอากาศยาน ขุดดินที่ราชพัสดุไปใช้ประโยชน์ทำให้ทางราชการเสียหาย ลงโทษวินัยฐานไม่เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการและประมาทเลินเล่อ อันเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.194/2552)

เจ้าหน้าที่บริหารงานการคลัง 8 ไม่ใช่ความระมัดระวังในการเก็บรักษาธนบัตรตัวอย่างของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นเหตุให้ธนบัตรดังกล่าวสูญหายไป 5 ฉบับ และไม่รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามระเบียบของทางราชการ ทั้งปกปิดข้อเท็จจริงไว้ไม่ให้ผู้ใดทราบ และนำธนบัตรตัวอย่างฉบับปลอมมาเคลือบพลาสติกแข็งและใส่กรอบไว้แน่นหนาอีกชั้นหนึ่ง เพื่ออำพรางมิให้ผู้อื่นมาตรวจสอบได้ พฤติการณ์เป็นการกระทำผิดวินัยตามมาตรา 84 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (10/2541) โทษปลดออก

### 3) กรณีทรัพย์สินถูกโจรกรรม หรือสูญหาย

#### (1) ตัวอย่างความผิดทางละเมิด

เจ้าพนักงานพัสดุ 5 ได้เก็บบุญแจตู้พัสดุไว้ในลิ้นชักโต๊ะทำงานของตนโดยไม่ได้ล็อกลิ้นชักโต๊ะใดๆ ที่ตนเองทราบดีว่าจะต้องไปอบรมสัมมนาเป็นเวลาหลายวัน ซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ดังกล่าวควรนำบุญแจไปฝากไว้กับผู้บังคับบัญชา หรือผู้ร่วมงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบ เพื่อให้ดูแลแทน เมื่อพิจารณาจากพฤติการณ์และการกระทำพร้อมทั้งวิสัยของเจ้าพนักงานพัสดุ 5 ที่มีหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่พัสดุ ควรมีความระมัดระวังในการเก็บรักษาทรัพย์สินของทางราชการมากกว่าเจ้าหน้าที่อื่นที่ได้ปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่พัสดุ จึงเป็นการละเลยต่อการดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (หนังสือกรมบัญชีกลางที่ กค 0406.4/38681 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2546)

ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ดูแลรักษาอุปกรณ์โสตทัศนศึกษาที่ใช้ในโครงการฝึกอบรมนอกสถานที่ของหน่วยงานของรัฐ มิได้ปิดล็อกประตูห้องพัก หรือไม่ตรวจสอบการล็อกประตูห้องทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้เข้านอนเป็นคนสุดท้าย เป็นผลให้เครื่องคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊กและอุปกรณ์ของหน่วยงานสูญหาย เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอันเป็นผลโดยตรงทำให้ทรัพย์สินของทางราชการสูญหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐและต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.16/2554)

ผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียนตราสารไว้ในกรั้วบริเวณหน้าบ้านพักของตนเอง ทั้งที่ภายในบ้านพักมีพื้นที่สำหรับจดทะเบียนได้หนึ่งคัน เพียงแต่มีสิ่งของวางกีดขวางไว้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถเคลื่อนย้ายสิ่งของดังกล่าวให้เป็นระเบียบเรียบร้อยได้ เป็นเหตุให้รถยนต์คันดังกล่าวสูญหาย ถือว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.462/2551)

#### (2) ตัวอย่างความรับผิดทางวินัย

เจ้าหน้าที่บริหารงานขนส่ง 6 ได้เป็นผู้ลงนามนายทะเบียนในเอกสารทางทะเบียนรถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน 7 คน และได้แยกเอกสารทางทะเบียนรถ (เรื่องเดิม) ใส่ลงในตะกร้าข้างโต๊ะทำงาน แล้วไม่ดูแลรักษาเอกสารดังกล่าวด้วยความระมัดระวัง ปล่อยให้ตัวแทนของบริษัทจำหน่ายรถต่างๆ ค้นเอกสารทางทะเบียนที่โต๊ะทำงานของตนได้ เป็นเหตุให้เอกสารดังกล่าวสูญหายจำนวนมาก พฤติการณ์เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 84 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (8/2541)

เจ้าพนักงานปกครอง 4 ได้นำแบบพิมพ์ใบรับคำขอมีบัตรและใบแทนใบรับคำขอมีบัตร(บ.ป.2) ซึ่งเบิกจากเจ้าหน้าที่ 1 ห่อ(20 เล่ม) เก็บไว้ในรถยนต์ปิดล็อกกุญแจ ประตูรถยนต์โดยไม่มีผู้ดูแล เป็นเหตุให้รถยนต์ถูกจี้ดแ่งและแบบพิมพ์เอกสารดังกล่าวสูญหายไป

พฤติการณ์เป็นการกระทำผิดวินัยตามมาตรา 84 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (10/2544)

เจ้าหน้าที่ปกครอง 3 ได้ขอเบิกใบเสร็จรับเงินเบ็ดเตล็ด จำนวน 1 เล่ม จากผู้ช่วยเสมียนตราอำเภอเพื่อใช้เก็บค่าธรรมเนียมเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล ปรากฏว่าใบเสร็จรับเงินเล่มดังกล่าวสูญหายไปโดยไม่ทราบสาเหตุ พฤติการณ์เป็นการกระทำผิดวินัยตามมาตรา 84 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (10/2541)

#### 4) กรณีอุบัติเหตุ

##### (1) ตัวอย่างความรับผิดชอบทางละเมิด

ในวันเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีได้ตรวจเช็คสภาพรถและเครื่องยนต์ก่อนออกเดินทาง ย่อมแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการตรวจสอบสภาพรถก่อนออกเดินทาง แต่ในระหว่างทางมาตรวจวัดระดับความร้อนแสดงค่าความร้อนสูงขึ้นที่หน้าปัดรถยนต์ อันเป็นสัญญาณเตือนความผิดปกติของน้ำในหม้อน้ำ ผู้ฟ้องคดีอาจจะทราบได้แต่ไม่ได้สังเกตเห็นและยังคงขับรถต่อไปจนกระทั่งเครื่องยนต์หยุดทำงาน ซึ่งอาจรับฟังได้ว่าเหตุละเมิดดังกล่าวเกิดจากการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่ความประมาทเลินเล่อดังกล่าวยังไม่ถึงขนาดเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รถยนต์ของทางราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.146/2553)

รถยนต์ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ประสบอุบัติเหตุเกิดจาก นาย ว. ขับรถโดยประมาทปราศจากความระมัดระวังในเวลาากลางคืน ซึ่งผู้ขับขี่ต้องใช้ความระมัดระวังมากกว่าปกติ เมื่อนาย ว. มีตำแหน่งเป็นพนักงานขับรถยนต์โดยวิสัยแล้วย่อมคาดเห็นหรืออาจคาดเห็นได้ว่าอาจมีรถคันอื่นวิ่งอยู่ทางด้านหน้า และนาย ว. ก็รู้ว่าโคมไฟส่องสว่างหน้ารถที่ตนขับนั้นมีความส่องสว่างไกลเพียงประมาณ 25 เมตร การที่นาย ว. ขับรถยนต์ด้วยความเร็วสูง 80-90 กิโลเมตรต่อชั่วโมงขณะที่ไม่อาจมองเห็นสภาพถนนด้านหน้ารถได้ดีเพียงพอ และนาย ว. ย่อมคาดเห็นได้ว่าการใช้ความเร็วในระดับนั้นอาจไม่สามารถหยุดรถได้โดยปลอดภัยหากมีรถคันอื่นหรือมีสิ่งกีดขวางถนน ปรากฏขึ้นในระยะที่โคมไฟส่องสว่างหน้ารถส่องถึง จากพฤติกรรมและการกระทำจากสภาพรถยนต์คันที่เสียหายถือได้ว่านาย ว. ขับรถยนต์ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง(หนังสือกรมบัญชีกลางที่ กค 0406.4/40408 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2546)

##### (2) ตัวอย่างความผิดทางวินัย

นายช่างโยธา 5 ได้ขับขี่รถยนต์ของทางราชการขณะฝนกำลังตกมาตามทางถนนพหลโยธิน เพื่อเดินทางกลับที่ทำงานในเวลาเที่ยงคืนเศษ ภายหลังจากนำเครื่องผสมคอนกรีตไปส่งคืนที่โครงการอื่น ได้ขับขี่รถยนต์หลบรถยนต์คันอื่น เป็นเหตุให้รถยนต์ที่ตนขับขึ้นมาเสียหลักเฉี่ยวชนเสาไฟฟ้าเกาะกลางถนน เสาไฟสัญญาณจราจรและป้ายสัญญาณจราจรได้รับความเสียหาย



พฤติการณ์เป็นการกระทำผิดวินัยตามมาตรา 84 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (2/2541)

5) กรณีภัยธรรมชาติ หรือเพลิงไหม้

(1) ตัวอย่างความรับผิดทางละเมิด

คำพิพากษาศาลอาญา ตามคดีหมายเลขแดงที่ 1823/2546 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2546 ปรากฏว่าเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2544 เวลาประมาณ 21.30 น. เกิดเพลิงไหม้บ้านพักราชการของกรม ป. สาเหตุเกิดจากนาย ส. ลูกจ้างประจำ ตำแหน่งนักการภารโรง ซึ่งพักอาศัยอยู่ในบ้านพักดังกล่าวจุดยาแก้นุงและวางไว้ใกล้กับมุ้งและลงไปอาบน้ำโดยไม่ได้ดับยาแก้นุงไว้ก่อนไปอาบน้ำ เป็นเหตุให้ยาแก้นุงที่นาย ส.จุดไว้ถูกลมพัดตกไปถูกมุ้งทำให้เกิดความร้อนลุกไหม้ทำให้เกิดเพลิงไหม้ โดยศาลอาญาพิพากษาว่านาย ส.มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 225 พฤติการณ์การเข้าอยู่บ้านพักของหน่วยงานมิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อเหตุที่เกิดขึ้นได้เกิดจากการกระทำโดยประมาทของนาย ส. เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของทางราชการได้รับความเสียหาย นาย ส. จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวน 94,304 บาท ให้แก่ทางราชการ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์(คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ลำนวนเลขที่ 26/62/2547)

เทศบาลตำบลมีหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอย ละเลยต่อหน้าที่ไม่ควบคุมดูแล ปล่อยให้มีการจุดไฟเผาขยะในที่ทิ้งขยะหลายครั้ง จนกระทั่งทำให้เกิดเพลิงไหม้กองขยะ แล้วลุกลามไปยังที่ดินข้างเคียง จนไร่อ้อยถูกไฟไหม้เสียหายทั้งหมด จึงเป็นกรณีที่เทศบาลประมาทเลินเล่อทำให้เจ้าของไร่อ้อยได้รับความเสียหาย คิกเป็นเงินที่ต้องชดใช้ค่าเสียหาย จำนวน 41,289.90 บาท เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 13/2555)

(2) ตัวอย่างความผิดทางวินัย

เจ้าหน้าที่ขณะปฏิบัติหน้าที่อยู่เวรประจำสำนักงาน ได้อ่านหนังสือนอกรมุ้ง และจุดยาแก้นุงไว้ เมื่อเข้านอนลืมหัดดับยาแก้นุง เป็นเหตุให้ไฟลุกไหม้มุ้งและที่นอนทั้งหมด และไหม้ทรัพย์สินของทางราชการเสียหายเล็กน้อย พฤติการณ์เป็นการกระทำผิดวินัยตามมาตรา 84 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ลงโทษตัดเงินเดือน 10% เป็นเวลา 2 เดือน<sup>211</sup>

<sup>211</sup> หนังสือกรมสรรพากร อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 109.

## 6) กรณีเหตุอื่นๆ

### (1) ตัวอย่างความรับผิดชอบทางละเมิด

นาย ส. แพทย์เจ้าของไข้ได้ส่งตัวนาง ฦ.(คนไข้) ไปทำการชูดมดลูกกับนาง ล.(แพทย์ฝึกหัดเพิ่มพูนทักษะ) ขณะทำการชูดมดลูก ปรากฏว่าคนไข้มีเลือดออกมากผิดปกติ จึงได้แจ้งนาย ส. มาทำการรักษาต่อ นาย ส. ได้ทำการห้ามเลือดและชูดมดลูกต่อจนเสร็จ แต่ต่อมาพบว่า มดลูกทะลุจึงได้ทำการผ่าตัดมดลูก ระหว่างการรักษานาง ฦ. มีอาการซีด ท้องอืดความดันโลหิตลดลงและหัวใจเต้นช้าลง ซึ่งทีมแพทย์ได้ลงความเห็นว่าจะส่งต่อคนไข้ไปยังโรงพยาบาลที่มีเครื่องช่วยหายใจจึงได้ติดต่อไปยัง โรงพยาบาลแต่ได้รับแจ้งว่าห้อง ICU เต็มจึงต้องดูแลคนไข้ที่ห้องผ่าตัดโรงพยาบาลและทำความช่วยเหลือตามอาการ ในวันรุ่งขึ้น นาง ฦ. ได้เสียชีวิตลงจากภาวะหัวใจล้มเหลวและไตวายเฉียบพลัน ต่อมาสามีนาง ฦ. ได้ฟ้องส่วนราชการต่อศาลยุติธรรมโดยศาลฎีกาได้พิพากษาแก้จำนวนความเสียหาย และได้พิพากษายืนตามศาลอุทธรณ์ ในประเด็นเรื่องการกระทำละเมิดซึ่งศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยสรุปได้ว่า เหตุที่เกิดขึ้นเกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ไม่ได้เตรียมเลือดให้พร้อมก่อนดำเนินการชูดมดลูกและผ่าตัดมดลูก ให้เลือดแก่คนไข้ ไม่เพียงพอ ทำการรักษาไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานทางการแพทย์แพทย์และเครื่องมือแพทย์ไม่พร้อม คนไข้ช็อกจากการเสียเลือดก็ไม่ได้ส่งต่อไปโรงพยาบาลอื่นที่มีความสามารถมากกว่าหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่(คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง เรื่องเสร็จที่ สรพ. 63/2556)

### (2) ตัวอย่างความผิดทางวินัย

เจ้าพนักงานวิทยาศาสตร์การแพทย์ 4 ตรวจกรู๊ปเลือดผู้ป่วย 2 รายพร้อมกัน โดยขาดความระมัดระวังเป็นเหตุให้ตรวจเลือดผู้ป่วยสลับกัน ทำให้แพทย์ให้เลือดผู้ป่วยผิดกรู๊ป แต่แพทย์ได้ทำการรักษาผู้ป่วยได้ทันจนผู้ป่วยอยู่ในขั้นปลอดภัย พฤติการณ์เป็นการกระทำผิดวินัยตามมาตรา 84 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ลงโทษลดขั้นเงินเดือน 1 ขั้น (5/2545)

เภสัชกร 4 จำยยาผิดให้แก่ผู้ป่วยที่มาใช้บริการ เมื่อญาติทราบว่ามีผู้ป่วยยาผิดก็รีบนำส่งโรงพยาบาล แพทย์ให้นอนดูอาการที่โรงพยาบาลหนึ่งคืน รุ่งเช้าญาติพาผู้ป่วยกลับไปพักผ่อนที่บ้าน พฤติการณ์เป็นการกระทำผิดวินัยตามมาตรา 84 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ลงโทษภาคทัณฑ์ (12/2545)

พยาบาลวิชาชีพ 4 ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าเวรตึก ตึกอุบัติเหตุฉุกเฉิน มีผู้ป่วยเป็นเด็กหญิงอายุ 11 ปี มาขอรับการรักษาพยาบาล เนื่องจากถูกงูกัดบริเวณนิ้วหัวแม่มือ โดยใช้ผ้ารัดข้อมือและนำซากงูมาด้วย ก็ได้ทำความสะอาดแผลและใช้แอมโมเนียปิดแผลไว้ หลังจาก

สังเกตอาการผู้ป่วยประมาณ 45 นาทีแล้วไม่พบอาการผิดปกติ จึงจัดยาแก้ปวดและให้กลับบ้านได้ พร้อมทั้งแนะนำให้ถ้ามีอาการผิดปกติให้กลับมาโรงพยาบาล โดยไม่ทราบว่าจะดังกล่าวเป็นงูพิษ และไม่รายงานให้แพทย์เวรทราบ เมื่อผู้ป่วยกลับไปบ้านแล้ว มีอาการปวดท้อง อาเจียน ตาพร่ามัว บิดาได้นำส่งโรงพยาบาลอีกครั้ง จึงได้ตามแพทย์เวรมาดูอาการและพบว่างูที่กัดเป็นงูทับสมิงคลา ซึ่งเป็นงูที่มีพิษร้ายแรง พฤติการณ์เป็นการกระทำผิดวินัยตามมาตรา 84 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ลงโทษภาคทัณฑ์ (12/2545)

เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ 2 ได้ขับรถยนต์บรรทุกผู้ต้องขังไปและกลับระหว่างศาลจังหวัดกับเรือนจำจังหวัด เมื่อรถยนต์มาถึงเรือนจำ เจ้าหน้าที่ผู้นี้ได้จอดรถยนต์ที่หน้าประตูเรือนจำ แล้วเปิดประตูท้ายรถยนต์ให้ผู้ต้องขังลงโดยไม่ได้ดับเครื่องยนต์ และยืนอยู่บริเวณท้ายรถยนต์ เป็นเหตุให้ผู้ต้องขังฉวยโอกาสวิ่งไปประจำที่คนขับ แล้วขับรถยนต์หลบหนีไปได้ พฤติการณ์เป็นการกระทำผิดวินัยตามมาตรา 84 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 1 เดือน (10/2541)

เห็นได้ว่า การกระทำประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเป็นความผิดทั้งทางวินัยและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ได้ในลักษณะประเภทเดียวกันทั้ง 6 ประเภท คือ (1) ทุจริต หรือเงินขาดบัญชี (2) ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือระเบียบ (3) ทรมานลูกน้องหรือสุญหาย (4) อุบัติเหตุ (5) ภัยธรรมชาติ หรือเพลิงไหม้ และ (6) เหตุอื่นๆ นอกจากนี้ การกระทำทุกประเภทดังกล่าวก็มีทั้งความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและวินัยอย่างร้ายแรง และก็มีทั้งที่เป็นกรณีประมาทเลินเล่อธรรมดา และประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยประมาทเลินเล่อ ย่อมเป็นการกระทำอันเป็นความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการได้ในครั้งเดียวกัน

### **2.1.2 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการกระทำประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่จากการใช้อำนาจและการกระทำทางกายภาพกับความผิดวินัย**

จากการศึกษาและกรณีตัวอย่างการกระทำความผิดทางวินัยและความผิดทางละเมิดพบว่า การกระทำทางปกครองเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้ไม่ว่าจะเป็นลักษณะการกระทำที่เป็น “นิติกรรมทางปกครอง” หรือในการวิจัยนี้ คือ การกระทำทางปกครองโดยการใช้อำนาจ และ “ปฏิบัติการทางปกครอง” หรือ “การกระทำทางกายภาพ” ซึ่งมีลักษณะที่เป็นการดำเนินกิจการของรัฐ การปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญจึงเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่ง ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ราชการจึงเป็นได้ทั้งการกระทำโดยการใช้อำนาจ และการกระทำทางกายภาพ ในส่วนนี้จึงควรวิเคราะห์ให้เห็นว่า การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อที่เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจ หรือการ

กระทำทางกายภาพ การกระทำใดจะเป็นการกระทำที่อาจเป็นความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการด้วย

การกระทำทางปกครองโดยการใช้อำนาจ เป็นการกระทำที่เป็นนิติกรรมทางปกครอง เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของรัฐโดยผ่านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งที่จะผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือนัยหนึ่งเป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมุ่งที่จะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับเอกชน เช่น คำสั่งลงโทษข้าราชการทางวินัย สัญญาทางปกครอง เป็นต้น ส่วนการกระทำทางปกครองทางกายภาพ หรือ ปฏิบัติการทางปกครอง (administration real act ; Realakt) เป็นการกระทำที่ฝ่ายปกครองไม่ได้มุ่งให้เกิดการเคลื่อนไหวในนิติสัมพันธ์ทางปกครอง กล่าวคือ ไม่มีลักษณะเป็นการออกกฎ หรือคำสั่งให้บุคคลกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หรือไม่มีลักษณะของการตกลงทำสัญญาทางปกครอง แต่มีลักษณะการปฏิบัติการเพื่อให้ภารกิจทางปกครองบรรลุผลในทางข้อเท็จจริง เช่น การออกประกาศเตือนประชาชนให้ระวังอันตรายจากสารตะกั่วที่ปนเปื้อนในอาหารบางอย่าง การแจ้งข้อกล่าวหาให้บุคคลที่ถูกสอบสวนทางวินัย ในหลายกรณีการปฏิบัติการทางปกครองจำเป็นต้องใช้กำลังทางกายภาพ เช่น การยกรถยนต์ที่จอดในที่ห้ามจอด การใช้กำลังเข้ารื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างโดยผิดกฎหมาย เป็นต้น

ในการแบ่งว่าการกระทำทางปกครองใดเป็นการกระทำโดยการใช้อำนาจหรือการกระทำใดเป็นการกระทำทางกายภาพนั้นจะมีความสำคัญต่อการฟ้องคดี เพราะถ้าเป็นการกระทำทางปกครองในคดีละเมิดของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมี 4 รูปแบบ<sup>212</sup> คือ (1) เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น การใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่มิใช่การปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการกระทำทางกายภาพ เช่น เจ้าหน้าที่ขับรถโดยประมาทเลินเล่อ หรือแพทย์ให้การรักษาคนไข้ไม่ถูกต้อง (2) เป็นการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตของผู้ประกอบกิจการสถานบริการเป็นเหตุให้ขาดรายได้ (3) เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น เจ้าหน้าที่ละเลยไม่พิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานเป็นเหตุให้ผู้ขออนุญาตเสียหาย (4) เป็นการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น เจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตให้ส่งสินค้าออกนอกราชอาณาจักรล่าช้า ทำให้ผู้ขออนุญาตเสียหาย

แต่อย่างไรก็ดี หากการกระทำทางกายภาพนั้นเป็นการกระทำทางกายภาพที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น กรณีการเคลื่อนย้ายวัตถุระเบิดไปทำลาย ณ สถานที่ทำลายวัตถุระเบิด หรือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด มิใช่เป็นหน้าที่ทั่วไปซึ่งเอกชนต้องกระทำ

<sup>212</sup> ฤทัย หงส์สิริ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 85.

ย่อมต้องถือว่าคดีละเมิดในลักษณะดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง” ทั้งนี้ การกระทำละเมิดโดยการกระทำทางกายภาพในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมทุกกรณี เพราะการกระทำละเมิดทางกายภาพที่เกิดจากการปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดย่อมเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ส่วนการกระทำละเมิดที่เกิดจากการกระทำทางกายภาพที่เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติแต่เป็นการปฏิบัติทั่วไปอย่างเอกชน เช่น กรณีขับรถและการรักษาพยาบาลนั้น ไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม<sup>213</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่า การกระทำทางกายภาพนั้น มีได้สองลักษณะคือ การกระทำทางกายภาพที่เกิดจากการปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และการกระทำทางกายภาพที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการทั่วไปเหมือนกับเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เห็นได้ว่า การกระทำประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการที่เป็นการกระทำผิดวินัยนั้น จะมีได้ทั้งกรณีที่เป็นการกระทำทางปกครองโดยใช้อำนาจ และการกระทำทางกายภาพโดยครอบคลุมกรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ทั้ง 6 ประเภท คือ (1) ทุจริตหรือเงินขาดบัญชี (2) ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือระเบียบ (3) ทรัพย์สินถูกโจรกรรม หรือสูญหาย (4) อุบัติเหตุ (5) ภัยธรรมชาติ หรือเพลิงไหม้ และ (6) เหตุอื่นๆ ส่วนการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ นั้น ก็มีได้ทั้งกรณีที่เป็นการกระทำทางปกครองโดยใช้อำนาจ และการกระทำทางกายภาพ เช่นเดียวกัน แต่การพิจารณาว่าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็เพียงเพื่อการฟ้องคดีเท่านั้นว่าต้องฟ้องคดีที่ศาลใด จึงพอสรุปได้ว่า ไม่ว่าจะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อในกรณีที่เกิดจากการกระทำทางปกครองโดยใช้อำนาจ หรือการกระทำทางกายภาพ ย่อมเป็นการกระทำที่เข้าลักษณะองค์ประกอบความผิดวินัยการกระทำฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการด้วยทุกกรณี หรืออาจกล่าวได้ว่า การกระทำประมาทเลินเล่อในหน้าที่โดยการใช้อำนาจ หรือการกระทำทางกายภาพ เป็นองค์ประกอบความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ และเป็นองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ด้วย

## 2.2 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระดับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อกับระดับความรับผิดและโทษทางวินัย

ในส่วนนี้จะได้วิเคราะห์ให้เห็นว่า ระดับความรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อสำหรับกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ทำละเมิด นอกจากต้องรับผิดทางละเมิดแล้วอาจต้องรับผิดทางวินัยในครั้งเดียวกันด้วยนั้น จะมีความสัมพันธ์ให้ต้องรับผิดและรับโทษทางวินัยระดับใด

<sup>213</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 60, หน้า 378-392.



จากการศึกษาได้ทราบแล้วว่า การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ราชการที่เป็นการทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น เป็นลักษณะการกระทำที่ครอบงำประกอบความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ด้วย แต่กฎหมายทั้งสองฉบับมิได้กล่าวถึงว่าความรับผิดทางละเมิดและทางวินัยนั้นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างไร และการพิจารณาลงโทษจะต้องใช้มาตรฐานเดียวกันหรือไม่ มีเพียงเสนอแนะว่า การกระทำอย่างหนึ่งอาจเป็นได้ทั้งกรณีผิดวินัยและเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และความรับผิดสองกรณีดังกล่าวนี้แยกต่างหากจากกันและไม่มีผลเป็นการลบล้างอีกความรับผิดหนึ่ง แม้เจ้าหน้าที่จะถูกลงโทษทางวินัยไปแล้วหากการกระทำที่เป็นเหตุให้ถูกลงโทษทางวินัยนั้นเป็นเหตุให้ต้องรับผิดฐานละเมิด เจ้าหน้าที่ก็ต้องรับผิดทางละเมิดอีกด้วย โดยไม่ถือเป็นการลงโทษซ้ำ และการลงโทษไม่จำเป็นต้องใช้มาตรฐานความรับผิดเดียวกัน กล่าวคือ แม้เจ้าหน้าที่กระทำผิดต้องรับโทษทางวินัยแต่หากไม่ถือเป็นการผิดในทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดทางละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือหากการดำเนินการทางวินัยเห็นว่าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงแต่ความรับผิดทางละเมิดอาจเห็นว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ได้ และในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแต่เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา เจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่เจ้าหน้าที่ไม่หลุดพ้นความรับผิดทางวินัย เช่น อาจต้องรับผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา 83 วรรคหนึ่ง (4) ฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ<sup>214</sup> หรืออาจต้องรับผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 85 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ดังนั้นจึงจะวิเคราะห์ให้เห็นความเชื่อมโยงความสัมพันธ์ดังกล่าวให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นต่อไป

### 2.2.1 ระดับความรับผิดและโทษทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

การกำหนดโทษทางวินัยตามระบบกฎหมายไทย มิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะเป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำผิด ทั้งนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 89 ได้บัญญัติเตือนไว้ว่า “ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ” ซึ่งการลงโทษทางวินัยข้าราชการมีจุดมุ่งหมายเพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น และเพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการ และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ โทษทางวินัยของไทยจึงมีจุดมุ่งหมายคล้ายกับโทษทางอาญาและโทษทางปกครองของฝรั่งเศส ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้มีการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย และ

<sup>214</sup> สมลักษณ์ จันทรังษี อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 11.

การลงโทษจะมีขึ้นเมื่อมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย และโทษทั้งสองประเภทมุ่งไปที่การตัดสิทธิบางอย่างของผู้กระทำผิด โดยผู้ที่มีอำนาจพิจารณาความผิดวินัยและสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 คือ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 หรือต้องเป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายระดับต่ำลงไปที่ได้รับมอบอำนาจ (มาตรา 90) และในการสั่งลงโทษก็เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเช่นกัน ดังนั้น การพิจารณาลงโทษวินัยข้าราชการพลเรือนของไทย ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาโทษได้เองโดยไม่ต้องนำคดีไปสู่ศาล เช่นเดียวกับฝรั่งเศส สำหรับระดับความผิดทางวินัยสำหรับความผิดฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มี 2 ระดับ คือ ระดับความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และระดับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการที่เป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงไว้ในมาตรา 83(4) ความว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ และมาตรา 84 ข้าราชการ การพลเรือนสามัญผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และบัญญัติความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ในมาตรา 85 (7) ความว่า กระทำผิดวินัยโดยการละเว้นกระทำการหรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

การจะเป็นความผิดวินัยฐานการกระทำประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น เป็นได้ทั้งการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือประมาทเลินเล่อธรรมดา ไม่ว่าจะการกระทำประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่ แต่ถ้าเกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ถ้าเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงก็เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ส่วนวินัยตามกฎหมายวินัยข้าราชการฝรั่งเศส การกระทำผิดลักษณะใดจะเป็นโทษทางวินัยหรือไม่นั้น กฎหมายฝรั่งเศสมิได้แจกแจงหรือในคำจำกัดความไว้ โดยต้องพิจารณาข้อเท็จจริงแต่ละเรื่องไป ดังนั้น ระดับความผิดฐานกระทำประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงจำแนกตามระดับความเสียหายทางราชการที่เกิดจากการกระทำประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการนั้นเป็นสำคัญ

มีข้อสังเกตว่า ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 (ฉบับแรก) มาตรา 38 (ง) บัญญัติความว่า การประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในหน้าที่ราชการมีโทษสถานไล่ออก จึงเป็นการจำแนกระดับความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการที่ถือตาม

ระดับของการกระทำประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กล่าวคือ ถ้าเป็นการกระทำประมาทเลินเล่อธรรมดาเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง แต่ถ้ากระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยมีได้ยึดตามระดับความเสียหายทางราชการ ซึ่งก็ปรากฏในกฎหมายฉบับดังกล่าวเพียงฉบับเดียวเท่านั้น กฎหมายฉบับอื่นหลังจากนั้นจนถึงปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก็ล้วนแต่จำแนกตามระดับความเสียหายทางราชการทั้งสิ้น อาจจะสามารถกล่าวได้ว่า การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการที่จะเป็นความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 นั้น มุ่งหมายควบคุมการกระทำประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเป็นสำคัญ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าความเสียหายแก่ราชการจะร้ายแรงหรือไม่เพียงใด ส่วนในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะมุ่งหมายป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายทางราชการที่เกิดขึ้นจากการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเป็นสำคัญ โดยไม่ได้คำนึงว่าการกระทำประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการนั้นจะเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่

สำหรับระดับการลงโทษวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88 กำหนดโทษมี 5 สถาน คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดเงินเดือน (4) ปลดออก (5) ไล่ออก ทั้งนี้ ได้จำแนกโทษเป็นสองระดับ คือ โทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และโทษวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 96 กำหนดโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มี 3 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ทั้งนี้ โดยให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เป็นผู้สั่งลงโทษตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด<sup>215</sup> และมาตรา 97 กำหนดโทษวินัยอย่างร้ายแรง มี 2 สถาน คือ ปลดออก และ ไล่ออก โดยให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เป็นผู้สั่งลงโทษตามความร้ายแรงแห่งกรณี<sup>216</sup>

สำหรับกรณีการพิจารณาระดับความผิดวินัยและระดับการลงโทษตามแนวทางการลงโทษวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ มีทั้งโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และโทษวินัยอย่างร้ายแรง ตัวอย่างเช่น

หัวหน้าฝ่ายบริหารท่าอากาศยาน ปล่อยปละละเลยไม่เอาใจใส่ตรวจสอบให้ได้ข้อเท็จจริง จนเป็นเหตุให้ผู้รับเหมาก่อสร้างตามโครงการพัฒนาท่าอากาศยาน ขุดดินที่ราชพัสดุไป

<sup>215</sup> มาตรา 96 วรรคหนึ่ง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา 57 สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด.

<sup>216</sup> มาตรา 97 วรรคหนึ่ง ภายใต้อำนาจสั่งบรรจุ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออก หรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก.

ใช้ประโยชน์ทำให้ทางราชการเสียหาย เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงโดยลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลาสองเดือน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.194/2552)

เจ้าหน้าที่บริหารงานการคลัง 8 ไม่ใช้ความระมัดระวังในการเก็บรักษาธนบัตรตัวอย่างของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งส่งมอบให้สำนักงานคลังจังหวัดเก็บรักษาไว้ เป็นเหตุให้ธนบัตรดังกล่าวสูญหายไป 5 ฉบับ และไม่รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามระเบียบของทางราชการ ทั้งปกปิดข้อเท็จจริงไว้ไม่ให้ผู้ใดทราบ และนำธนบัตรตัวอย่างฉบับปลอมมาเคลือบพลาสติกแข็งและใส่กรอบไว้แน่นหนาอีกชั้นหนึ่ง เพื่ออำพรางมิให้ผู้อื่นมาตรวจสอบได้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (10/2541) โทษปลดออก

เจ้าหน้าที่บริหารงานสาธารณสุข 8 และสาธารณสุขอำเภอ ตรวจรับงานจ้างก่อสร้างที่ยังไม่เสร็จตามสัญญา และไม่ได้มีการหักค่าทดสอบดินและค่าเสาเข็มจากเงินค่างานในงวดที่ 1 รวมเป็นเงิน 300,000 บาท แต่ผู้รับจ้างได้นำเงินจำนวน 300,000 บาท มาส่งคืนทางราชการ และจากการสอบสวนไม่ปรากฏหลักฐานว่าการกระทำของบุคคลดังกล่าวเป็นการปฏิบัติเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่สมควรได้ เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ลงโทษปลดออก

ผู้บังคับบัญชาระดับหัวหน้างานปล่อยปละละเลยไม่ตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างสม่ำเสมอและถี่ถ้วนเพียงพอ จนเป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุจริตเบียดบังเอาเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว เป็นเหตุให้ทางราชการต้องสูญเสียเงินจำนวนมากและทำให้หน่วยงานเสียหาย อันเป็นความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง จึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ลงโทษปลดออก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.316/2551)

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ(ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งสารวัตรฝ่ายการเงินออกจากราชการ เนื่องจากตรวจพบว่าใบสั่งจ่ายเงินงบประมาณจำนวน 3 ฉบับ มีรอยชูดลบเลขที่ฎีกา ชื่อผู้รับเงินและลายมือชื่อผู้รับเงิน แต่ผู้ฟ้องคดีกลับสั่งให้จ่ายเงินให้กับผู้รับเงินได้ จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ลงโทษออก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.224/2551)

จากการศึกษาพบว่า ระดับการลงโทษตามระบบกฎหมายไทยและฝรั่งเศส มีการแบ่งประเภทโทษระดับต่างๆ กันตามความหนักเบาของความผิดเช่นเดียวกัน แต่ฝรั่งเศสจะ



กำหนดระดับโทษตามประเภทของข้าราชการและมีความแตกต่างกัน และมีระดับโทษที่รุนแรงแตกต่างกันโดยแบ่งระดับโทษเป็นกลุ่มและประเภทตามข้าราชการ ส่วนของไทยจะกำหนดบทลงโทษไว้ตามกฎหมายของประเภทของข้าราชการ แต่บทลงโทษจะเหมือนกัน และมีการแบ่งระดับโทษเป็นเพียงสองกลุ่ม คือ โทษทางวินัยอย่างไม่มีร้ายแรง ได้แก่ โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน และโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ โทษปลดออก หรือ ไล่ออก ส่วนการลงโทษบางอย่างในระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่ถือเป็นการลงโทษทางวินัยแต่ของไทยไม่ถือเป็นการลงโทษทางวินัย เช่น การตักเตือน การพักราชการ หรือการโยกย้าย เป็นต้น ส่วนระบบกฎหมายไทย แม้กฎหมายจะกำหนดบทลงโทษทางวินัยไว้แยกส่วนกันตามกฎหมายประเภทของข้าราชการ แต่บทลงโทษจะไม่แตกต่างกัน ส่วนการจะลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญในระดับใดนั้น ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะต้องพิจารณาก่อนว่า การกระทำหรือการงดเว้นไม่กระทำการของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาอันเป็นความผิดทางวินัยนั้น เป็นความผิดวินัยอย่างไม่มีร้ายแรง หรือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ถ้าผู้ที่ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างไม่มีร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด (มาตรา 96) ถือเป็นการโทษสถานเบา หรือเป็นโทษทางวินัยอย่างไม่มีร้ายแรง หากกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออก หรือ ไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี อันถือเป็นการโทษสถานหนัก หรือโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก และผู้ถูกลงโทษปลดออกให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ (มาตรา 97) ซึ่งถือเป็นการโทษสถานหนัก หรือเป็นโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง อันมีผลให้ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นต้องสิ้นสถานะความเป็นข้าราชการ

เห็นได้ว่า ความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการมีได้ทั้งที่เป็นความผิดวินัยอย่างไม่มีร้ายแรง และความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ จึงอาจถูกลงโทษวินัยอย่างไม่มีร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน หรืออาจถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง คือ ปลดออก และ ไล่ออกก็ได้ ทั้งนี้ตามระดับความผิด กล่าวคือ โทษวินัยระดับไม่มีร้ายแรงจะลงแก่ผู้กระทำผิดวินัยระดับไม่มีร้ายแรง แต่โทษวินัยอย่างร้ายแรงก็จะลงแก่ผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามควรแก่กรณี

### **2.2.2 ระดับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ**

จากการศึกษาพบว่า การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นได้ทั้งกรณีการกระทำโดยการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แต่ถ้ากล่าวเฉพาะการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อแล้ว ไม่ว่าจะการ



กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ย่อมเป็นความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งสิ้น

ในระบบกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของไทยและเยอรมัน จะมีลักษณะเหมือนกันโดยหน่วยงานของรัฐจะเข้าไปรับผิดชอบต่อผู้เสียหายแทนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด แต่ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสหน่วยงานของรัฐจะเข้าไปรับผิดชอบในฐานะที่รัฐเป็นผู้กระทำละเมิดเองไม่ใช้รับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ แต่ที่เหมือนกันทั้งของไทย เยอรมันและฝรั่งเศส คือความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐภายหลังที่หน่วยงานของรัฐได้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้เสียหายไปแล้ว โดยจะไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะที่ได้กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาเจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด ดังนั้น ระดับการกระทำประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพิจารณาระดับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

ระดับความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อธรรมดา พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และมาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และมาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น กรณีเจ้าหน้าที่ได้ทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย และไม่มีสิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อธรรมดาไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนใดๆ ต่อผู้เสียหาย ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดกับบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐ และไม่ว่าความเสียหายนั้นจะคิดราคาเป็นเงินได้หรือคิดราคาเป็นเงินไม่ได้ หรือความเสียหายนั้นจะความเสียหายมากน้อยเท่าใดก็ตาม ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อหน่วยงานของรัฐนั้นตกเป็นพิพาทหน่วยงานของรัฐนั่นเอง

ส่วนระดับความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้ว มีสิทธิ

เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ และถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบกล่าวออกด้วย ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงต้องถูกไล่เบี้ยให้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐ แต่อาจไม่ต้องรับผิดชอบเต็มจำนวน โดยจะหักส่วนความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานออกและให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนที่เกิดจากการทำละเมิดของตนโดยตรงเท่านั้น ระดับความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิด โดยไม่ต้องคำนึงว่าความเสียหายจะมากน้อยเท่าใด หรือผู้จะเป็นบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐก็ตาม

เห็นได้ว่า ระดับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ขึ้นอยู่กับระดับความประมาทเลินเล่อ กล่าวคือ การประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่ได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา แต่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะกรณีที่ได้กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

### 2.2.3 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระดับความผิดและโทษทางวินัยกับระดับความรับผิดทางละเมิด

จากสภาพปัญหาที่ว่า การทำละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและก่อให้เกิดความเสียหายทางราชการอย่างร้ายแรงนั้น จะถือเป็นความผิดวินัยอย่างไรร้ายแรงด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ จะได้วิเคราะห์จากแนวทางการลงโทษของฝ่ายปกครองและคำวินิจฉัยของศาล ดังต่อไปนี้

กรณีกระทรวงสาธารณสุขมีคำสั่งที่ 699/2556 ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 2556 ลงโทษตัดเงินเดือน กรณีผู้อำนวยการโรงพยาบาล ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็ค ไม่ควบคุมกำกับให้เจ้าหน้าที่การเงินปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 ข้อ 47 และข้อ 48 เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่การเงิน เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่การเงินแก้ไขรายการในเช็คโดยเติมตัวเลขและตัวอักษรให้มีจำนวนเงินเพิ่มขึ้นและทำการถอนเงินสดก่อนนำฝากธนาคารแล้วเบียดบังเงินราชการไปโดยทุจริตและเป็นเหตุให้เงินขาดบัญชีรวมเป็นเงิน 19,353,211 บาท แต่เจ้าหน้าที่การเงินผู้ทุจริตได้นำเงินมาชดใช้คืน 3,000,000 บาท คงเหลือเงินขาดบัญชี พลติการณ์เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ

ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี นโยบายรัฐบาล และปฏิบัติ ตามระเบียบแบบแผนของทางราชการตามมาตรา 82 (2) ประกอบมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ลงโทษตัดเงินเดือนจำนวน 5% เป็นเวลา 3 เดือน ต่อมา จังหวัดกำแพงเพชรได้มีคำสั่ง ที่ 1860/2557 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2557 ให้ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ชำระค่าสินไหมทดแทน ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็ค ปล่อยปลະ ละเลยให้มีการเขียนเช็คและลงนามในเช็คโดยไม่มีการขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” และเขียนเช็คโดยมี ช่องว่างที่จะเขียนจำนวนเงินเพิ่มเติมได้ โดยไม่มีการทักท้วง หรือดำเนินการใดเพื่อมิให้มีการเขียนเช็ค ในลักษณะนั้น เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่การเงินแก้ไขรายการในเช็คโดยเติมตัวเลขและตัวอักษรให้มี จำนวนเงินเพิ่มขึ้นและทำการถอนเงินสดก่อนนำฝากธนาคารแล้วเบียดบังเงินราชการไปโดยทุจริต ต่อเนื่องเป็นระยะเวลา 2 ปีเศษ เป็นเงิน 16,353,211 บาท พฤติการณ์เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย โดยให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหม ทดแทนในฐานะผู้อำนวยการโรงพยาบาล ร้อยละ 20 ของค่าเสียหาย จำนวน 16,353,211 บาท คิดเป็นเงิน 3,270,642.20 บาท และในฐานะผู้ลงนามเบิกถอน ร้อยละ 80 ของเงิน 16,353,211 บาท คิดเป็นเงิน 13,082,568.80 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 16,353,211 บาท ตามมาตรา 10 ประกอบ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กรณีตามคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 984/2548 ผู้ฟ้องคดีเป็น ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตำแหน่งนักวิชาการศึกษา ระดับ 7 คณะแพทยศาสตร์ อธิการบดี มหาวิทยาลัยมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอัน เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง กรณีไม่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาจน เป็นเหตุให้เกิดการทุจริตเบียดบังเอาเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ ผู้ฟ้องคดี อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ แต่ ก.ม. มีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่ง ลงโทษ ศาลวินิจฉัยว่า การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินของคณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาล รามธิบดี ขาดการกำกับดูแลที่สมควรจากผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องทุกระดับ การจ่ายเงินไม่เป็นไปตาม ระเบียบมหาวิทยาลัยมหิดลว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2533 เช่น จ่ายเป็น เช็คเงินสดแทนการจ่ายเป็นเช็คในนามเจ้าหน้าที่ หน่วยงานต่างๆ ในคณะแพทยศาสตร์สามารถเปิด บัญชีเงินฝากธนาคารได้โดยไม่ต้องขออนุมัติ เมื่อเปิดบัญชีแล้วก็ได้มีการกำกับดูแลการเบิกจ่าย มี การมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ระดับ 4 และระดับ 5 ร่วมลงชื่อถอนเงินในบัญชีที่เปิดได้โดยไม่มีข้อจำกัด ของวงเงิน และการกระทำได้ปฏิบัติมานานอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น แม้จะฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดี ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงจากระบบและวิธีปฏิบัติที่มี ข้อบกพร่อง การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่ทำให้ความเสียหายเกิดขึ้นได้เท่านั้น ไม่อาจ ถือได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของผู้ฟ้องคดี คำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดี

ออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี

เห็นได้ว่า กรณีผู้อำนวยการโรงพยาบาล ปล่อยปละเลยไม่ควบคุมดูแล ให้เจ้าหน้าที่การเงินปฏิบัติตามระเบียบทางการเงิน ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่การเงินทุจริตเงินราชการ เป็นเงิน 16,353,211 บาท โดยผู้อำนวยการโรงพยาบาลต้องรับผิดชอบทางละเมิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นด้วยแม้ว่าตนไม่ใช่ผู้ทุจริต สำหรับในการพิจารณาความรับผิดทางวินัย ความเสียหายจำนวนเงินดังกล่าวถือเป็นความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง ซึ่งตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอันเป็นองค์ประกอบความผิดทางวินัย หากถือเอาการกระทำและความเสียหายทั้งหมดแล้ว ย่อมเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เพราะการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง แต่ผู้กระทำผิดก็ได้รับการลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรงเท่าที่ควร ซึ่งสอดคล้องกับแนวคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 984/2548 โดยพิจารณาจากความเสียหายเฉพาะส่วนที่เป็นผลโดยตรงที่ผู้กระทำผิดวินัยที่ได้ก่อให้เกิดขึ้นเท่านั้น

สรุปได้ว่า ข้าราชการที่ทำการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง จะต้องรับผิดชอบวินัยอย่างร้ายแรง ก็ต่อเมื่อความเสียหายทางราชการอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของตน แต่หากความเสียหายทางราชการอย่างร้ายแรงนั้นเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของบุคคลอื่น หรือจากความผิดหรือความบกพร่องของทางราชการด้วยแล้ว ก็ไม่อาจจะลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงผู้ทำการละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงตามจำนวนความเสียหายโดยรวมได้ แม้ว่าข้าราชการผู้นั้นต้องรับผิดชอบทางละเมิดต่อความเสียหายในจำนวนความเสียหายที่มากอันมีลักษณะเป็นความเสียหายทางราชการอย่างร้ายแรงก็ตาม ดังนั้น ความเสียหายทางราชการที่เป็นองค์ประกอบความรับผิดวินัยนั้นจะต้องเป็นความเสียหายทางราชการที่ผู้นั้นได้ก่อขึ้นโดยตรง ซึ่งไม่ใช่ความเสียหายทางราชการที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบทางละเมิด ความเสียหายทางราชการอันเป็นองค์ประกอบความผิดทางวินัยที่จะมีผลต่อระดับการลงโทษวินัยจะต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย หากความเสียหายมิได้เกิดจากการกระทำของผู้กระทำผิดโดยตรงหรือความเสียหายนั้นมาจากสาเหตุอื่นด้วย ย่อมไม่อาจถือเอาความเสียหายทางราชการทั้งหมดที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนทางละเมิดไปใช้ลงโทษวินัยข้าราชการได้ กล่าวคือ ความเสียหายทางราชการที่เป็นผลโดยตรงจากการทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ ย่อมไม่อาจถือเป็นความเสียหายทางราชการโดยตรงในทางวินัยเสมอไป



### 2.3 วิเคราะห์ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กับเหตุลดหย่อนโทษทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยนั้นมีข้อกำหนดเรื่องลดหย่อนโทษไว้ และข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ก็มีบางกรณีที่ผู้กระทำผิดนั้นได้รับการลดหย่อนโทษ ดังนั้น จึงควรวิเคราะห์เพื่อให้เห็นว่าความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จะมีผลต่อการพิจารณาลดหย่อนโทษทางวินัยอย่างไร

#### 2.3.1 เหตุลดหย่อนโทษตามกฎหมายว่าด้วยวินัย

จากการศึกษาพบว่า การลดหย่อนโทษทางวินัย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีได้บัญญัติรายละเอียดของเหตุอันควรลดหย่อนโทษว่าควรจะเป็นเหตุใดบ้าง เหตุอันควรลดหย่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษทางวินัยให้แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำผิดนั้นขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษเป็นสำคัญว่าจะพิจารณาลดโทษด้วยเหตุใดและเพียงใด แต่การลดหย่อนโทษจะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ การลดหย่อนโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ในกรณีมีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ จะงดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ (มาตรา 96) และกำหนดลดหย่อนโทษวินัยอย่างร้ายแรง ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก (มาตรา 97) นอกจากนี้ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาความผิดและโทษทางวินัยอาจกำหนดเหตุลดหย่อนโทษวินัยได้เอง เช่น อ.ก.พ.กระทรวงมหาดไทยเคยมีมติรับทราบถึงเหตุอันควรปรานีโทษ สำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามที่คณะทำงานพิจารณามาตรฐานโทษทางวินัยได้นำเสนอว่า เหตุอันควรปรานีนั้นควรเป็นเหตุที่สำคัญจริงๆ แต่เหตุอันควรปรานีอาจจะไม่สัมพันธ์ หรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับกรณีแห่งการกระทำผิดก็ได้ โดยมีมติกำหนดเหตุอันควรปรานีไว้ดังต่อไปนี้<sup>217</sup> (1) ทำคุณประโยชน์ให้กับราชการ และหรือประเทศชาติ (2) ปฏิบัติหน้าที่เสี่ยงภัยอันตราย (3) นำเงินที่ทุจริตยกออกไปแล้วมาคืน หรือชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการ (4) ถูกข่มเหงอย่างร้ายแรงด้วยเหตุอันไม่เป็นธรรม และได้บันดาลโทษสะกระทำต่อผู้ที่ข่มเหงตนในทันทีนั้น แต่อย่างไรก็ตาม ความผิดวินัยบางฐานความผิดก็ไม่อาจลดหย่อนโทษได้เพราะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เช่น กรณีกระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกัน เป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีกเลย ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติควรลงโทษเป็นไล่ออกจากราชการ แม้ผู้กระทำผิดจะได้นำเงินมาคืนแล้วหรือมี

<sup>217</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 106.



เหตุอันควรปราณีอื่นใดก็ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษลงเป็นปลดออกจากราชการ จะต้องลงโทษไล่ออกเท่านั้น<sup>218</sup>

สำหรับการพิจารณาความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น ความหนักเบาของระดับความผิดและการลงโทษขึ้นอยู่กับระดับความเสียหายของทางราชการที่เป็นผลจากการประมาทเลินเล่อนั้น กล่าวคือ กรณีการกระทำผิดวินัยฐานนี้แล้ว ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการไม่ร้ายแรงจะเป็นความผิดทางวินัยระดับไม่ร้ายแรง ถ้าเกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงก็จะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่อย่างไรก็ดี กรณีเป็นความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายราชการอย่างร้ายแรง หากผู้กระทำผิดวินัยนั้นได้ดำเนินการเพื่อบรรเทาความเสียหาย โดยการชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ราชการในกรณีที่มีความเสียหายคิดราคาเป็นเงินได้ ย่อมทำให้ความเสียหายทางราชการนั้นน้อยลง ก็จะไม่อาจปรับบทเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้ แต่ยังเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ถ้ากรณีเป็นความเสียหายคิดราคาเป็นเงินไม่ได้ ผู้กระทำผิดก็ย่อมไม่อาจชดใช้ค่าเสียหายเพื่อบรรเทาความเสียหายนั้นได้ เช่น ความเสียหายที่มีต่อระบบราชการ หรือโครงการต่างๆ หรือภาพพจน์ชื่อเสียงของทางราชการ หรือแม้จะมีการชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการแล้วก็ไม่เป็นเหตุที่จะบรรเทาความเสียหายได้<sup>219</sup>

เห็นได้ว่า เหตุลดหย่อนความรับผิดและโทษทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ จะมีได้โดยผู้ที่กระทำผิดได้บรรเทาความเสียหายแก่ทางราชการแล้ว เฉพาะกรณีความเสียหายทางราชการที่คิดราคาเป็นเงินได้ ซึ่งเข้าใจได้ว่าต้องบรรเทาความเสียหายนั้น ก่อนที่กระบวนการสอบสวนทางวินัยจะแล้วเสร็จ ส่วนความเสียหายทางราชการที่คิดราคาเป็นเงินไม่ได้แม้ผู้กระทำผิดจะได้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการแล้ว ก็ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษได้

### 2.3.2 เหตุลดหย่อนโทษทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทางละเมิด

กรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จะถูกหน่วยงานของรัฐที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกผู้เสียหาย หรือหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย ไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามส่วนที่ต้องรับผิด แต่อาจไม่ต้องรับผิดเต็มจำนวนความเสียหาย โดยต้องหักส่วนแห่งความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมออกด้วย ตามมาตรา 8 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าเสียหายให้กับทางราชการตามที่ถูกไล่เบี้ยแล้ว ความเสียหายทางราชการก็ย่อมน้อยลงหรือหมดไป แต่กรณีความเสียหายทาง

<sup>218</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 44.

<sup>219</sup> สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 41.

ราชการดังกล่าวจะเกิดประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดในด้านความรับผิดชอบทางวินัยฐานประมาท เลินเล่อในหน้าที่ราชการก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้มีการชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการทางละเมิด แล้วก่อนการสอบสวนทางวินัยแล้วเสร็จ หากยังไม่มีมีการชดใช้ค่าเสียหายทางละเมิดหรือได้ชดใช้ ภายหลังจากการสอบสวนทางวินัยเสร็จสิ้นไปก่อนแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมไม่ได้รับประโยชน์ในการ บรรเทาโทษทางวินัย เพราะการพิจารณาความรับผิดชอบและโทษทางวินัยได้ยึดตามความเสียหายของ ทางราชการที่ข้าราชการได้ก่อขึ้นโดยตรงและทางราชการยังมีความเสียหายอยู่ แต่อย่างไรก็ดี หาก กรณีเป็นความเสียหายราชการที่คิดราคาเป็นเงินไม่ได้ ผู้กระทำความผิดก็ย่อมไม่อาจชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ ทางราชการเพื่อบรรเทาความเสียหายนั้นได้ เช่น ความเสียหายที่มีต่อระบบราชการ หรือโครงการ ต่างๆ หรือภาพพจน์ชื่อเสียงของทางราชการ หรือแม้จะมีการชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการแล้ว ก็ ไม่เป็นเหตุที่จะบรรเทาความเสียหายได้ ทั้งนี้ ตามแนวทางที่สำนักงาน ก.พ. ตอบข้อหารือเกี่ยวกับการ ดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยข้าราชการ หนังสือที่ นร 1011/311 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2547 และความเสียหายทางราชการจากกรณีที่ข้าราชการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดย ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จะถูกนำไปเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาความผิดและโทษ ทางวินัยข้าราชการ แต่ก็เฉพาะความเสียหายที่เป็นโดยตรงจากการประมาทเลินเล่อของตนเท่านั้น ซึ่ง จะไม่ใช่จำนวนความเสียหายทางราชการตามส่วนที่ตนต้องรับผิดชอบตามสมควรไป ตามตัวอย่างการ ลงโทษวินัยผู้อำนวยการโรงพยาบาลคลองขลุง(คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 984/2548) นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ ร่วม แต่จะรับผิดชอบสัดส่วนที่กระทรวงการคลังกำหนดแนวทางไว้ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ส่วนที่ ๓๓๓ ที่ กค 0406.2/ว 66 ลงวันที่ 25 กันยายน 2550

เห็นได้ว่า การที่เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการกรณี เจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยชดใช้ค่าเสียหายให้เสร็จ สิ้นก่อนการสอบสวนทางวินัยแล้วเสร็จ ย่อมเป็นเหตุลดหย่อนโทษทางวินัยได้

มีข้อสังเกตว่า การดำเนินการทางวินัยและการดำเนินการทางละเมิดจาก กรณีข้าราชการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการและเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการในคราว เดียวกันนั้นเป็นคนละส่วนกัน โดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจอาจดำเนินการไปพร้อมกันหรือ แยกต่างหากหรือดำเนินการทางใดทางหนึ่งก่อนหรือหลังกันก็ได้ แต่ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ หน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นสังกัดควรรีบ ดำเนินการทางละเมิดโดยเร็ว และหากกรณีเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (รวมถึงการจงใจ) และความเสียหายทางราชการนั้นคิดราคาเป็นเงินได้ ก็จะต้องไล่เบี้ยเอาจากข้าราชการผู้นั้นโดยเร็ว หรือข้าราชการผู้นั้นอาจรีบชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการโดยเร็วหรืออย่างช้าก่อนการสอบสวนทาง วินัยแล้วเสร็จ

### 2.3.3 เหตุลดหย่อนโทษทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

#### ทางละเมิด

เจ้าหน้าที่ที่ทำการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยการประมาทเลินเล่อธรรมดา จะไม่ถูกไล่เบี้ยจากหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ชดใช้ค่าเสียหายที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้แทนข้าราชการ หรือความเสียหายที่เกิดแก่หน่วยงานราชการนั้น ปัญหาจึงมีว่า การที่หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกผู้เสียหาย หรือความเสียหายของหน่วยงานของรัฐที่เกิดจากการทำละเมิดนั้น จะยังคงถือเป็นความเสียหายทางราชการหรือไม่ ซึ่งจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่คุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อธรรมดาไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพราะเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ของทางราชการ การปล่อยให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวเสมอไปตามระบบกฎหมายแพ่งไม่เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ เป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจบนทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ อนึ่ง การให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใดๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว และในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเร่งรัด ติดตามเกี่ยวกับกรณีเงินขาดบัญชี หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต พ.ศ. 2546 กำหนดว่าในกรณีที่หน่วยงานของรัฐแห่งใดมีกรณีเงินขาดบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต ไม่ว่าจะหน่วยงานนั้นตรวจพบเองหรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจพบ ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวดำเนินการให้มีการชดใช้เงินหรือทรัพย์สินคืน รวมทั้งดำเนินการทางแพ่งทางอาญา หรือทางวินัยแก่ผู้เกี่ยวข้องโดยเร็ว กล่าวคือ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำละเมิดโดยเป็นกรณีเงินขาดบัญชี หรือทุจริต นอกจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องถูกดำเนินการเพื่อให้รับผิดชอบทางละเมิดแล้ว อาจถูกดำเนินการทางวินัยด้วย นอกจากนี้ หลักการห้ามลงโทษซ้ำในการกระทำเดียวกัน (non bis in idem) ที่ว่าบุคคลไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้งสำหรับการกระทำผิดครั้งเดียว นั้น เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลที่กระทำความผิดครั้งเดียวมากกว่าหนึ่งครั้ง เป็นข้อห้ามลงโทษสำหรับโทษทางอาญา โทษทางปกครอง หรือโทษทางวินัย แต่หลักดังกล่าวนี้มีได้ห้ามใช้กับโทษทางแพ่ง หรือความรับผิดทางละเมิดแต่อย่างใด ดังนั้น กรณีการกระทำเดียวกันที่เป็นความผิดทั้งทางวินัย และต้องรับผิดชอบทางแพ่งด้วย ก็ย่อมลงโทษวินัยและให้บุคคลนั้นรับผิดชอบทางแพ่งได้โดยไม่ถือขัดต่อหลักที่ว่าบุคคลไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้งสำหรับการกระทำผิดครั้งเดียว (non bis in idem) และในการดำเนินการทางวินัยนั้น แม้ผู้บังคับบัญชาจะได้ดำเนินการทางวินัยและลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรงไปแล้ว หากต่อมาปรากฏพยานหลักฐานที่ชัดเจนว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาก็มีอำนาจดำเนินการสอบสวนได้อีกและเปลี่ยนแปลงโทษได้โดยไม่ถือเป็นการดำเนินการทางวินัยซ้ำ

เห็นได้ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ทาละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อาจต้องรับผิดชอบวินัยด้วยไม่ถือเป็นการลงโทษซ้ำ กรณีที่กฎหมายคุ้มครองไม่ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทาละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยการประมาทเลินเล่อธรรมดาต้องรับผิดชอบทางละเมิดนั้น หาได้ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบพ้นจากความรับผิดชอบวินัยหรือมาตรการทางการบริหารงานบุคคลไม่ และเมื่อพิจารณาถึงความเสียหายของทางราชการที่ต้องชดใช้แทนเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกผู้เสียหาย หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทางราชการ เห็นได้ว่า ความเสียหายทางราชการนั้นยังคงมีอยู่ กรณีหากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการทางวินัยในการกระทำครั้งเดียวกันนี้ก็จะยอมถือเอาความเสียหายของทางราชการจากการทาละเมิดดังกล่าวไปเป็นองค์ประกอบสำหรับความเสียหายทางราชการทางวินัยด้วย ซึ่งความเสียหายทางราชการนี้อาจเป็นความเสียหายทางราชการอย่างร้ายแรง หรือเสียหายทางราชการอย่างร้ายแรงก็ได้ โดยต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป ดังนั้น ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ทาละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อธรรมดาแม้ไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนใดๆ แต่อาจต้องรับผิดชอบวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นโทษวินัยอย่างร้ายแรง หรือวินัยอย่างร้ายแรงก็ได้

มีข้อสังเกตว่า ข้าราชการที่ทาละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อธรรมดา ย่อมไม่มีโอกาสได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐจากการกระทำละเมิดของตน กรณีเช่นนี้ข้าราชการผู้นั้นย่อมไม่อาจเข้าไปบรรเทาความเสียหายแก่ทางราชการได้ ก็จะไม่ได้รับส่วนลดหย่อนโทษทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ หรือความผิดวินัยฐานอื่นที่กำหนดระดับความร้ายแรงขึ้นอยู่กับความเสียหายทางราชการ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ข้าราชการผู้ทาละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงที่ความเสียหายนั้นอาจคิดราคาเป็นเงินได้ เมื่อถูกไล่เบี้ยให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการแล้วก็จะทำให้ความเสียหายทางราชการลดน้อยลง และส่งผลให้ได้รับการลดหย่อนโทษทางวินัยด้วยหากการชดใช้ค่าเสียหายได้กระทำก่อนการสอบสวนทางวินัยแล้วเสร็จ เพราะความเสียหายราชการได้รับการบรรเทาไม่ถึงขั้นร้ายแรงแล้ว จึงทำให้ได้รับโทษทางวินัยที่เบากว่าผู้ทาละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อธรรมดาได้

## บทที่ 5

### สรุปการวิจัยและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 83 (4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ จากคู่มือดำเนินการทางวินัย คู่มือการดำเนินการทางละเมิด ตำราทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง แนวทางการลงโทษวินัยของฝ่ายปกครอง การพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง และคำวินิจฉัยของศาล เห็นได้ว่า แม้การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการจะเป็นคนละส่วนกันก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็มีความมุ่งหมายอย่างใกล้เคียงกัน คือ เพื่อไม่ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประมาทเลินเล่อ ขาดความระมัดระวัง เอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดประโยชน์ความเจริญก้าวหน้า และความสงบเรียบร้อยของราชการ แต่ส่วนที่มีความแตกต่างกันอยู่บ้าง คือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่กล้าตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยไม่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อธรรมดารับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อการกระทำนั้น โดยรัฐจะเข้าไปรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการนั้น ไม่ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญได้กระทำประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการจะเป็นการประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็เป็นความผิดทางวินัย

**1.1 ปัญหาความสัมพันธ์ขององค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยการประมาทเลินเล่อกับความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ**

บทบัญญัติอันเป็นองค์ประกอบความผิดทั้งทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อมี



ความสัมพันธ์ใกล้เคียงกันอย่างมาก กล่าวคือ เป็นการกระทำประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ จึงทำให้ขาดความชัดเจนในการดำเนินการทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการจากกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นได้กระทำประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ที่ถูกดำเนินการทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ว่าจะต้องรับผิดชอบทางวินัยด้วยหรือไม่อย่างไร ซึ่งจากองค์ประกอบที่ได้ศึกษาความสัมพันธ์ของความรับผิดชอบทางวินัยและทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีความใกล้เคียงสัมพันธ์กันประกอบด้วย 4 ส่วน คือ (1) เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการ (2) การกระทำประมาทเลินเล่อ (3) การปฏิบัติหน้าที่ราชการ และ (4) ความเสียหายทางราชการ โดยองค์ประกอบแต่ละส่วนมีความสัมพันธ์กันดังนี้

### 1.1.1 เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการ

ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 กำหนดว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงานลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด ซึ่งคำว่า “ข้าราชการ” จึงครอบคลุม “ข้าราชการพลเรือนสามัญ” ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ข้าราชการพลเรือนสามัญจึงเป็นเจ้าหน้าที่ ตามความหมายที่บัญญัติในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 ดังนั้น ข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่จึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด และเป็นผู้กระทำผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

### 1.1.2 การกระทำประมาทเลินเล่อ

การกระทำประมาทเลินเล่อ เป็นองค์ประกอบความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และเป็นองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับไม่ได้นิยามหรือให้ลักษณะของการกระทำประมาทเลินเล่อไว้จากการศึกษาพบว่า การพิจารณาลักษณะของการกระทำประมาทเลินเล่อได้ใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาแบบเดียวกัน ทั้งนี้ตามความหมายทั่วไป ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสี่ ประกอบกัน กล่าวคือ “ประมาทเลินเล่อธรรมดา” หรือ “การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ” เป็นการกระทำที่ไม่ใช่โดยเจตนาหรือโดยจงใจ แต่เป็นการกระทำที่ผู้กระทำได้กระทำโดยขาดความระมัดระวังตามสมควรซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัย และพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ และ “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” เป็นการกระทำที่ผู้กระทำแม้ไม่ได้จงใจหรือเจตนา แต่ผู้กระทำได้กระทำโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐาน

อย่างมาก และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นเลย เป็นการกระทำที่ผู้กระทำเสี่ยงทำลงไปทั้งที่รู้ว่าอาจเกิดความเสียหายขึ้นได้

ในการพิจารณาความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เพราะไม่ว่าจะเป็นการกระทำประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็เป็นความผิดวินัยทั้งสิ้น แต่สำหรับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น นอกจากจะพิจารณาว่าเป็นเจ้าหน้าที่ได้กระทำการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการหรือไม่แล้ว จะต้องพิจารณาให้ได้ว่าเป็นการกระทำประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือกระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงด้วย เพราะระดับของการกระทำประมาทเลินเล่อจะมีผลต่อความรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เป็นการประมาทเลินเล่อธรรมดา แต่จะต้องรับผิดเฉพาะที่เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยการกระทำประมาทเลินเล่อตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ว่าจะเป็นการประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก็ย่อมเป็นการกระทำที่เป็นองค์ประกอบของการกระทำผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ด้วยเช่นกัน

มีข้อสังเกตว่า การประมาทเลินเล่อ ที่เป็นความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการนั้น จะต้องถึงขนาดเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายเช่นเดียวกับความผิดทางละเมิดตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 หรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาจากข้อความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว ก็ได้กำหนดว่า การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการนั้นต้องเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายด้วยหรือไม่ แต่จะให้ความสำคัญกับความเสียหายทางราชการอันเป็นผลที่เกิดจากการกระทำประมาทเลินเล่อเป็นหลัก จึงอาจกล่าวได้ว่า การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการทางวินัยครอบคลุมถึงการกระทำประมาทเลินเล่อทั้งที่ไม่ใช่การกระทำผิดกฎหมายและที่เป็นการทำผิดกฎหมายอันเป็นการละเมิดด้วย

### 1.1.3 การปฏิบัติหน้าที่ราชการ

ความรับผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องเป็นการประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้บัญญัติให้ความหมายของ “หน้าที่ราชการ” ไว้ จากการศึกษาพบว่า หน้าที่ราชการในทางวินัยและการปฏิบัติหน้าที่ในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มีลักษณะเช่นเดียวกัน และเป็นแบบเดียวกับหน้าที่ของข้าราชการตามระบบกฎหมายฝรั่งเศสและเยอรมัน กล่าวคือ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่รัฐ ตามตำแหน่งหน้าที่ที่กฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายระเบียบอื่นกำหนดไว้

รวมถึงหน้าที่ตามคำสั่งหรือที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยวาจา หรือโดยพฤตินัย และหน้าที่ราชการตามพฤตินัยที่ตนสมัครใจเข้าผูกพันตนเอง หรือการกระทำโดยอาศัยโอกาสในการปฏิบัติงานตามปกติในตำแหน่งหน้าที่แม้จะมีได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ การกระทำโดยใช้อุปกรณ์ของรัฐเพื่อประโยชน์ของทางราชการซึ่งได้การกระทำในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ซึ่งเป็นการกระทำในทางส่วนตัวที่เป็นส่วนหนึ่งของงานและกระทำไปโดยมีมูลเหตุจูงใจหรือความเข้าใจว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของราชการหรือประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าจะการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะปฏิบัติในสถานที่ราชการหรือนอกสถานที่ราชการ หรือในวันหยุดราชการ หรือนอกเวลาทำงานปกติ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางปกครองที่เป็นนิติกรรม (Juristic Act) หรือ “นิติกรรมกรรมทางปกครอง” หรือ “การกระทำโดยใช้อำนาจ” และการกระทำทางข้อเท็จจริง (Real Act) หรือที่เรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” หรือ “การกระทำทางกายภาพ” ซึ่งอาจอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ได้ ดังนั้น ลักษณะของ “หน้าที่ราชการ” ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ “การปฏิบัติหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงมีความสัมพันธ์เป็นอย่างเดียวกัน

มีข้อสังเกตว่า การปฏิบัติหน้าที่ราชการบางกรณี เช่นกรณีขับรถยนต์ของทางราชการ ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ขับไม่มีหน้าที่ขับรถยนต์ แต่ได้ขับรถไปในภารกิจของทางราชการก็อาจเป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แต่ไม่ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการทางวินัย แต่ถ้าผู้นั้นได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ขับรถก็ย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการทางวินัยได้ด้วย ซึ่งจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป

#### 1.1.4 ความเสียหายทางราชการ

ความเสียหายของทางราชการ เป็นองค์ประกอบความรับผิดทั้งทางวินัย และทางละเมิด ความเสียหายทางราชการในทางวินัยนั้น มีได้ทั้งความเสียหายที่เป็นตัวเงินหรือตีราคาเป็นเงินได้ เช่น เงินหรือทรัพย์สินต่างๆ และความเสียหายที่ไม่อาจตีราคาเป็นเงินได้ หรือความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณ เช่น ความเสียหายต่อภาพพจน์ส่วนรวมของทางราชการ หรือต่อการบริหารราชการ ความเสียหายแก่ภาพพจน์ชื่อเสียงของทางราชการ ความเสียหายแก่ระบบราชการ หรือความเสียหายในด้านความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อทางราชการก็ได้ ส่วนความเสียหายในทางละเมิดนั้นถือตามที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นความเสียหายที่กระทบต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด รวมถึงสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวของผู้อื่นอันเป็นสิทธิที่กฎหมายรับรอง คุ้มครองและบังคับให้ ไม่ว่าจะความเสียหายนั้นจะเป็นทรัพย์สินที่สามารถคำนวณเป็นราคาได้ หรือสิทธิอย่างอื่นที่ไม่อาจคิดคำนวณเป็นราคาได้ แต่ต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอนแม้จะเกิดในอนาคตก็ตาม และความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นความเสียหายราชการทางวินัย หรือความเสียหายทางละเมิดจะต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผล

โดยตรงจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่ง จึงจะนำมาประกอบการพิจารณาความผิดได้ และความเสียหายนั้นไม่ว่าจะเกิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือความเสียหายต่อบุคคลภายนอก ซึ่งหน่วยงานของรัฐได้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับบุคคลภายนอกแทนเจ้าหน้าที่ก็ได้

การจะพิจารณาว่าจำนวนความเสียหายราชการทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป ซึ่งความเสียหายทางละเมิดนั้นนอกจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงแล้วศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามกรณีพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดได้ และในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคสาม ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย ส่วนความเสียหายราชการทางวินัยนั้นจะต้องพิจารณาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตนโดยตรงเท่านั้น ดังนั้น ความเสียหายทางราชการที่ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทางละเมิด อาจไม่ใช่ความเสียหายทางราชการที่ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรับผิดชอบในทางวินัยก็ได้

นอกจากนี้ ระดับความเสียหายทางราชการถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาระดับความรับผิดและการลงโทษวินัย ซึ่งปกติเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อหน่วยงานราชการนั้นก็ไม่มียกเว้นกำหนดไว้ว่าความเสียหายเป็นเงินเท่าใด หรือความเสียหายต่อระบบราชการที่ไม่อาจคำนวณได้ในลักษณะใดจะเป็นความเสียหายระดับใด จึงจะต้องพิจารณาเป็นข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป แต่กรณีที่เป็นการกระทำละเมิดซึ่งปกติต้องมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลอื่นหรือหน่วยงานด้วยนั้นในการพิจารณาระดับความรับผิดทางละเมิดไม่ต้องคำนึงถึงระดับความเสียหาย แต่จะพิจารณาตามระดับการกระทำประมาทเลินเล่อเท่านั้น ดังนั้น การพิจารณาระดับความเสียหายราชการจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งในการพิจารณาระดับความรับผิดและระดับการลงโทษทางวินัย แต่ไม่มีผลต่อการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

จากการศึกษาพบปัญหาว่า ความเสียหายราชการโดยตรงทางวินัยนั้นอาจไม่ใช่ความเสียหายที่ตนได้รับผิดทางละเมิดก็ได้ เพราะความรับผิดทางละเมิดจะต้องรับผิดชอบตามส่วนที่ตนกระทำหรืออาจต้องรับผิดชอบผู้กระทำทุจริตที่ไม่ยอมชดใช้จากการที่ตนประมาทเลินเล่อไม่ควบคุมกำกับ แต่จะต้องเป็นความเสียหายจากการกระทำของตนโดยตรง เช่น ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ทุจริตเงินของทางราชการจำนวนมากทำให้เกิดความเสียหายราชการอย่างร้ายแรง แต่เมื่อพิจารณาว่าความเสียหายราชการอย่างร้ายแรงนั้นเป็นผลโดยตรงจากเจ้าหน้าที่ผู้ทุจริต ไม่ใช่เกิดจากผู้ประมาทเลินเล่อที่ไม่ควบคุมกรณียอมถือว่าผู้ประมาทเลินเล่อเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความเสียหายเท่านั้น จึงไม่อาจถือเอาความเสียหายราชการจำนวนมากที่เจ้าหน้าที่ผู้ประมาทเลินเล่อที่ต้องชดใช้ทางละเมิดนั้นไปใช้เป็นจำนวนความเสียหายราชการอย่าง



ร้ายแรงทางวินัยได้ ดังนั้น จำนวนความเสียหายราชการที่ต้องรับผิดชอบที่เกิดจากการกระทำประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่อาจไม่ใช่ความผิดเสียหายราชการทางวินัยเสมอไป จึงต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป

แต่อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบความรับผิดชอบทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยการประมาทเลินเล่อทั้งสี่ด้าน คือ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการ การประมาทเลินเล่อ การปฏิบัติหน้าที่ราชการ และความเสียหายราชการมีลักษณะและเนื้อหาเช่นเดียวกัน แต่จะมีความแตกต่างกันบ้างในด้านความเสียหายของทางราชการ เนื่องจากความเสียหายราชการทางวินัยจะครอบคลุมถึงความเสียหายที่ตีราคาเป็นเงินได้ด้วย เช่น ความเสียหายแก่ภาพพจน์ชื่อเสียงของทางราชการ ความเสียหายแก่ระบบราชการ หรือความเสียหายในด้านความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อทางราชการ เป็นต้น แต่ความเสียหายราชการที่อยู่ในบังคับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แม้จะเป็นความเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงินแต่ในการใช้สิทธิเรียกร้องจะต้องแปลงเป็นเงิน ยกเว้น กรณีต้องให้ส่งมอบทรัพย์สินคืน การกระทำการหรือให้งดเว้นกระทำการ แต่จากกรณีตัวอย่างการดำเนินการทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่ว่าละเมิดต่อบุคคลภายนอก หรือหน่วยงานของรัฐ จะเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินเสมอ

ดังนั้น เมื่อองค์ประกอบความรับผิดชอบทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการและความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อมีความสัมพันธ์เป็นอย่างเดียวกัน ในกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยการประมาทเลินเล่อ ทั้งที่เป็นการประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการขึ้น ไม่ว่าจะประมาทใดประเภทหนึ่งใน 6 ประเภท คือ (1) ทุจริตหรือเงินขาดบัญชี (2) ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ (3) ทรัพย์สินถูกโจรกรรมหรือสูญหาย (4) อุบัติเหตุ (5) ภัยธรรมชาติหรือเพลิงไหม้ (6) เหตุอื่นๆ และแม้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีที่เกิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือถูกไล่เปื้อนให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐกรณีที่เกิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม ย่อมมีมูลที่ต้องถูกดำเนินการทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อีกทางหนึ่งด้วย

## 1.2 ความผิดและโทษทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ กรณีกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยการประมาทเลินเล่อ

จากปัญหากรณีข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยการประมาทเลินเล่อจะต้องดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551



อีกทางหนึ่งด้วยนั้น จะลงโทษทางวินัยได้หรือไม่และต้องถูกลงโทษวินัยระดับใด การศึกษาพบว่า แม้ความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ประการหนึ่งของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะเหมือนกับความมุ่งหมายของข้อกำหนดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ กล่าวคือ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เอาใจใส่ ระมัดระวัง รอบคอบในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพื่อประโยชน์ของราชการและไม่ให้เสียหายแก่ราชการ และยังมีมุ่งหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ กล้าตัดสินใจ เพื่อให้เกิดผลดีและประโยชน์แก่ราชการ โดยให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะกรณีที่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่กรณีที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ โดยการประมาทเลินเล่อธรรมดาเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด เนื่องจากมีกฎหมายอื่น การบริหารงานบุคคล และการดำเนินการทางวินัย ที่เป็นหลักประกันให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเอาใจใส่ ระมัดระวัง รอบคอบในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพื่อประโยชน์ของราชการ และไม่ให้เสียหายแก่ราชการอยู่แล้ว ซึ่งหมายความว่า การที่ไม่ให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อธรรมดานั้น เพราะมีกฎหมายอื่นหรือการบริหารงานบุคคล และการดำเนินการทางวินัยที่จะเอาผิดและลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่แล้ว หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยการประมาทเลินเล่อธรรมดาไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ไม่เป็นเหตุยกเว้นความรับผิดอย่างอื่นที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิด อาทิเช่น ความรับผิดทางวินัย เป็นต้น ประกอบกับ หลักการห้ามลงโทษซ้ำในการกระทำผิดครั้งเดียวกัน (non bis in idem) ก็ได้ห้ามการลงโทษวินัยกับผู้ที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการกระทำผิดครั้งเดียวกัน ดังนั้น เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยการประมาทเลินเล่อไม่ว่าการประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จะอาจต้องรับผิดและถูกลงโทษทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอีกทางหนึ่งด้วย เพราะกรณีดังกล่าวไม่ได้รับการยกเว้นความผิดทางวินัยและไม่ถือการลงโทษซ้ำตามหลักการห้ามลงโทษซ้ำในการกระทำครั้งเดียวกัน

ในการพิจารณาระดับความรับผิดทางวินัยและระดับโทษทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดองค์ประกอบความหนักเบาของความผิดและโทษตามระดับความเสียหายของทางราชการที่เกิดขึ้นอันเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้กระทำประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ โดยมีได้ค้ำประกันว่าการกระทำนั้นเป็นการประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งความเสียหายราชการนั้นอาจเป็นความเสียหายที่ตีราคาเป็นเงินได้ หรือไม่อาจตีราคาเป็นเงินก็ได้ โดยจำนวนความเสียหายราชการทั้งหมดที่เกิดขึ้นในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ อาจไม่ใช่ความเสียหายราชการที่จะนำไปเป็นองค์ประกอบความรับผิดทางวินัยได้เสมอไป เพราะความเสียหายราชการทางละเมิดอาจมีความเสียหายของเจ้าหน้าที่อื่น ความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของ

รัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมอยู่ด้วย และบางกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอาจต้องรับผิดชอบส่วนหนึ่งของตำแหน่งหน้าที่ราชการตามที่กระทรวงการคลังกำหนด นอกจากนี้ หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่ตีราคาเป็นเงินได้ให้กับหน่วยงานของรัฐในกรณีที่ได้กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไปแล้วก่อนการสอบสวนทางวินัยเสร็จสิ้น ซึ่งถือว่าได้บรรเทาความเสียหายราชการแล้วจึงไม่อาจปรับบทเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ก็มีใช้ว่าผู้นั้นจะพ้นจากความรับผิดทางวินัยไปเลย กรณีจึงยังต้องรับผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และหากกรณีมีเหตุลดหย่อนโทษซึ่งเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษก็อาจนำมาลดหย่อนโทษวินัยได้อีกทางหนึ่ง ดังนั้น ความเสียหายราชการในทางวินัยจึงไม่อาจนำเอาความเสียหายราชการที่เกิดขึ้นในทางละเมิดไปปรับบทได้ทันทีที่จะต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป โดยพิจารณาจากความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงที่ผู้นั้นก่อขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ ความเสียหายทางราชการจำนวนมากที่เกิดขึ้นทั้งหมดแม้จะถือเป็นความเสียหายราชการอย่างร้ายแรงในทางวินัย แต่กรณีที่มีความเสียหายเกิดจากระบบงานราชการที่บกพร่อง หรือกรณีมีผู้ร่วมกระทำผิดหลายคน การพิจารณาความผิดทางวินัยก็ไม่อาจนำเอาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากระบบงานหรือจากเจ้าหน้าที่คนอื่นไปพิจารณาความผิดทางวินัยของผู้นั้นได้ ซึ่งจำนวนความเสียหายอาจจะแตกต่างจากที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทางละเมิด ดังนั้น ในการกระทำผิดวินัยร่วมกัน แต่ละคนอาจต้องรับผิดและรับโทษทางวินัยที่ต่างกัน ส่วนการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อธรรมดา นั้น ไม่ถือเป็นเหตุที่จะนำไปพิจารณาว่าผู้นั้นต้องรับผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง หรืออย่างไม่ร้ายแรงในความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

## 2. ข้อเสนอแนะ

2.1 การศึกษาพบว่ามีความยุ่งยากในการค้นคว้าสำนวนการดำเนินการทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการและสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการกระทำผิดครั้งเดียวกัน เพราะไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนว่า กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องถูกดำเนินการทางวินัยด้วยหรือไม่อย่างไร ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการในกรณีที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ เกิดความชัดเจนและเป็นธรรม คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ควรพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติกำหนดแนวทางการพิจารณาความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ เพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ ดังนี้

2.1.1 กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยการประมาทเลินเล่อ ไม่ว่าจะประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งปรากฏตามผลการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดอันเป็นที่สุดในฝ่ายบริหารแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นตามมาตรา 92 หรือ มาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ต่อไป แล้วแต่กรณี

2.1.2 กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและได้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนการสอบสวนทางวินัยเสร็จสิ้นแล้ว ให้ถือเป็นเหตุลดหย่อนโทษทางวินัย

2.1.3 ความเสียหายของทางราชการที่จะนำไปปรับบทเป็นความผิดและโทษทางวินัย ต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อนั้น โดยให้นำเอาเฉพาะส่วนความเสียหายราชการอันเป็นผลโดยตรงจากการประมาทเลินเล่อของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ที่กระทำละเมิดเท่านั้น

2.2 กรณีที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้ดำเนินการทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ หรือฐานความผิดวินัยอื่นที่มีความเสียหายราชการเป็นองค์ประกอบความรับผิดชอบ และในขณะเดียวกันผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในการกระทำครั้งเดียวกันด้วย ผู้บังคับบัญชาควรเร่งรัดดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้แล้วเสร็จก่อนการสอบสวนทางวินัยเสร็จสิ้น เพราะความรับผิดชอบทางละเมิดที่เกิดจากการกระทำประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่ได้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแล้ว อาจนำไปเป็นเหตุลดหย่อนโทษทางวินัยได้



บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

## บรรณานุกรม

- กนกศักดิ์ พวงลาภ. (2549). *ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ศึกษากรณีการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ. จาก <http://www.thailis.or.th/tdc/>.
- กมลชัย รัตนสากวงศ์. (2551). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- กิติกุล กิตติวโรดม. (2542). *ความรับผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพฯ จาก <http://www.thailis.or.th/tdc/>.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2549). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1*. กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์.
- กรมบัญชีกลาง. (2551). *คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่(ฉบับสมบูรณ์)* กรุงเทพฯ. สวัสดิการกรมบัญชีกลาง: สามเจริญพาณิชย์.
- \_\_\_\_\_. “คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง” (2552) จาก <http://www.cgd.go.th/wps/portal/CGDInfo/CivilLiability>.
- คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม. (2554). *ก.พ.ค. ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม* สำนักงาน ก.พ. บางกอกบล็อก.
- จิตติคุณ แพงคุณ. (2550). *คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). ธุรกิจบัณฑิตย กรุงเทพฯ จาก <http://www.thailis.or.th/tdc/>.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2548). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2549). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. (2541). “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” *รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตร์อาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์* (ม.ส.ป.).
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์
- \_\_\_\_\_. “หลักนิติธรรม (Rule of Law)”. (2541). *รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตร์อาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์* (ม.ส.ป.).
- दनัย ศรีโมรา. (2557). “คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของประเทศไทย” *ค้นคืน 22 กุมภาพันธ์ 2557* จาก <http://www.admincourt.go.th>.



- ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม. (2557). “ศาลปกครอง” กับการสร้างหลักกฎหมายทั่วไปทางปกครอง  
 ค้นคืน 1 กุมภาพันธ์ 2558 จาก <http://www.dailynews.co.th/article/292046>.
- ชนงศักดิ์ วิเศษรจนา. (2551). ความรับผิดชอบเพื่อละเมิดตามมาตรา 420 : ศึกษากรณีความรับผิดเพื่อ  
 ละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
 ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.  
 จาก <http://www.thailis.or.th/tdc/>.
- ธานี วรภัทร์. (2549). หลักการพื้นฐานในการทำวิทยานิพนธ์ทางกฎหมาย กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส กรุงเทพฯ: วิญญูชน.  
 \_\_\_\_\_ . (2552). กฎหมายปกครอง กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุบผา อัครพิมาน. (2557). “การลงโทษข้าราชการกับการปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่ออกมา  
 ภายหลังและมีโทษเบากว่า กรณีศึกษาของระบบฝรั่งเศส” ค้นคืน 10 มกราคม  
 2557 จาก <http://www.admincourt.go.th>.
- \_\_\_\_\_. (2557). คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความผิดของฝ่ายปกครองในระบบ  
 กฎหมายฝรั่งเศส” ค้นคืน 22 กุมภาพันธ์ 2557 จาก <http://www.admincourt.go.th>.
- “ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” (2468, 11 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 42 หน้า 1.
- “ประมวลกฎหมายอาญา” (2468, 11 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 73 ตอนที่ 95.  
 ฉบับพิเศษ หน้า 1.
- ประวีณ ณ นคร. (2551). คำอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.  
 กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธ์. (2557). “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส”  
 ค้นคืน 10 มกราคม 2557 จาก <http://www.admincourt.go.th>.
- ปรีชา นิตารัตน์. (2543). การปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน  
 (ภาคนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
 จาก <http://www.thailis.or.th/tdc/>.
- “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในพระองค์ พ.ศ. 2552” (2552, 30  
 ธันวาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนที่ 100 ก หน้า 4-12.
- “พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539” (2539, 14 พฤศจิกายน)  
 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 113 ตอนที่ 60 ก หน้า 25-29.
- “พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542”(2542, 10 ตุลาคม)  
 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 94 ก หน้า 1-40.

- “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535”(2535, 31 มีนาคม)  
ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 31 หน้า 1-72.
- “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551” (2551, 25 มกราคม)  
ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 22 ก หน้า 1-51.
- “พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” (2539, 14 พฤศจิกายน)  
ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 113 ตอนที่ 60 ก หน้า 1-24.
- เพ็ง เพ็งนิตติ. (2548). คำอธิบาย(ฉบับย่อ)ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดและ  
พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรุงเทพมหานคร จีระรัชการพิมพ์.
- ไพจิตร ปุณฺณพันธ์. (2549). การใช้กฎหมายกับปัญหาในทางกฎหมายในทางปฏิบัติที่ได้จาก  
ประสบการณ์. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2551). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะ กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- \_\_\_\_\_. (2553). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด  
กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (ว.พ.ปค.). (2550) บทวิเคราะห์เหตุแห่ง  
การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ : กรณีศึกษาคำพิพากษาศาลปกครอง  
สูงสุดและศาลปกครองกลาง พ.ศ. 2545 – 2548 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเร่งรัด ติดตามเกี่ยวกับกรณีเงินขาดบัญชีหรือ  
เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต พ.ศ. 2546” (2546, 12 กันยายน) ราชกิจจานุเบกษา  
เล่มที่ 120 ตอนพิเศษ 1069.
- “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด  
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539” (2539, 15 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 113  
ตอนพิเศษ 94ง หน้า 1-14.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550” (2550, 24 สิงหาคม) ราชกิจจานุเบกษา  
ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก หน้า 1.
- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2538). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2543). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540  
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของ  
กฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2549). วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- \_\_\_\_\_. (2555). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส อังกฤษ* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. (2552). “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม” ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net* เล่ม 9 หน้า 424-453 กรุงเทพฯ พี.เพรส.
- ศันท์กรณ (จำปี) โสทธิพันธ์. (2552). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิดจัดการนอกสั่งลามิควรรได้* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ศักดิ์ สมองชาติ. (2551). *คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดและความรับผิดทางละเมิดที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539* กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง. (2557). *แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง* เล่ม 9 กรุงเทพฯ ประชาชน.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2551). *แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ* กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง ม.ส.ป.
- \_\_\_\_\_. (2551) *สรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ* กรุงเทพฯ สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง ม.ส.ป.
- \_\_\_\_\_. (2552). *หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539* กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง โดยการสนับสนุนของมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ธรรมดาเพรส.
- \_\_\_\_\_. (2553). *หลักกฎหมายจากบทความสันติปกครองที่น่าสนใจ เล่ม 3* กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง โดยการสนับสนุนของมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ประชาชน.
- สำนักงาน ก.พ. (2531). *คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ ไทยพิมพ์.
- \_\_\_\_\_. (2550). *คู่มือการดำเนินการทางวินัย นนทบุรี* สำนักมาตรฐานวินัย กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ.
- \_\_\_\_\_. (2550). *คู่มือการสอบสวนทางวินัย(แนวทางการลงโทษ) นนทบุรี* กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ.
- \_\_\_\_\_. (2551). *ประมวลกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 – 2551* กรุงเทพฯ: กองนิติการ สำนักงาน ก.พ. ธนาเพรส.
- \_\_\_\_\_. (2551). *สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551* กรุงเทพฯ: โกลบอลอินเทอร์เน็ตคอมมิวนิเคชั่น.

- ..... (2552). แนวทางการลงโทษข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (เรียบเรียงจากกรณีการลงโทษ ระหว่างปี พ.ศ. 2540-พ.ศ. 2545 สำนักมาตรฐานวินัย กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ.
- ..... (2552). ตอบข้อหารือเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน ตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นนทบุรี สำนักมาตรฐานวินัย กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสำนักงาน ก.พ.
- ..... (2552). รวมมติ ค.ร.ม. มติ ก.พ. และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับวินัยข้าราชการพลเรือน กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.
- ..... (2553). คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 นนทบุรี สำนักมาตรฐานวินัย กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสำนักงาน ก.พ.
- ..... (2553). ตอบข้อหารือเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน ตามพ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นนทบุรี สำนักมาตรฐานวินัย กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสำนักงาน ก.พ.
- สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. (2544). การดำเนินการวินัยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการ กลุ่มเสริมสร้างวินัยและระบบคุณธรรม กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ม.ส.ป.).
- ..... (2552). คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่กลุ่มเสริมสร้างวินัยและระบบคุณธรรม สำนักบริหารกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ม.ส.ป.).
- ..... (2553). รวมกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 และกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ กลุ่มเสริมสร้าง วินัยและระบบคุณธรรม สำนักบริหารกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข และสมาคมบริหารงานทั่วไป กระทรวงสาธารณสุข (ม.ส.ป.).
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2550). วิทยาการวิจัยทางนิติศาสตร์ กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรพันธ์ อรัญนารถ. (2537). การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนโดยไม่เป็นธรรมในขั้นตอนก่อนการวินิจฉัยสั่งการ (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพฯ: จาก <http://www.thailis.or.th/tdc/>.

- สุขุม ศุภนิธย์. (2553). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด* กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ. (2550). *รายงานฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ* กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง (ม.ส.ป.).
- สมยศ เชื้อไทย. (2549). *หลักกฎหมาย : กฎหมายมหาชนเบื้องต้น* กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- สมลักษณ์ จันทรงชี (2552) *ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ:  
จาก <http://www.thailis.or.th/tdc/>.
- สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. (2547). *คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง* กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2546). *หลักกฎหมายอาญา* กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- หยุด แสงอุทัย. (2547). *กฎหมายอาญา ภาค 1* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อมร จันทรสมบูรณ์. (2546). *หลักกฎหมายปกครองจากข้อสังเกตของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์* กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- อัคราทร จุฬารัตน. (2556). *ประมวลกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง* กรุงเทพฯ: บพิตรการพิมพ์.
- เอกศักดิ์ ตรีภรณ์สวัสดิ์. (2554). “อุทธรณ์ก่อนทำผิด” *วารสารข้าราชการ* สำนักงาน ก.พ. 56, 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน): 88-90.
- อุดม รัฐอมฤตและคณะ. (2546). “การปฏิรูประบบวินัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” จาก <http://www.ocsc.go.th/ocscms/uploads/content/CN0003666.pdf>.
- อุทัย หงส์สิริ. (ม.ป.ป.). *การฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง* สำนักงานศาลปกครอง.
- B. Schwartz, *French Administrative Law and the common Law World*, 1954, pp. 286-288 อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ *บันทึกเรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ* (เอกสารประกอบการพิจารณาคำร้องทุกข์ของนายวิชัย วิทยากุล) *วารสารกฎหมายปกครอง* 5, (2529) หน้า 281 อ้างใน ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2548) *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่* กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- Gérard Cornu *Vocabulaire juridique* 8e éd, PUF อ้างใน บุษพา อัครพิมาน *การลงโทษข้าราชการกับการปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่ออกมาภายหลังและมีบทลงโทษเบากว่า กรณีศึกษาของระบบฝรั่งเศส* ค้นคืน 10 มกราคม 2557 จาก <http://www.admincourt.go.th> หน้า 2.



LaFave *Criminal Law* pp.21-25 และอุททิศ แสนโกศิก *กฎหมายอาญาภาค 1*

หน้า 18-47 อ่างใน เกียรติขจร วิจารณ์สวัสดิ์ *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1* กรุงเทพฯ:

หจก.จรรยาการพิมพ์ 2549 หน้า 812-814.

Rossel, pp.84, 90 อ่างใน ไพจิตร ปุญญพันธ์. (2551). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์*

*ลักษณะละเมิด* กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติบรรณการ หน้า 37.



## ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นายกายสิทธิ์ แก้วยาศรี
วัน เดือน ปีเกิด	23 เมษายน 2506
สถานที่เกิด	อำเภอท่าลี่ จังหวัดเลย
ประวัติการศึกษา	ประกาศนียบัตรวิชาพยาบาลศาสตร์และผดุงครรภ์ชั้นสูง วิทยาลัยพยาบาล สรรพสิทธิประสงค์ จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ. 2529 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2534 ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 8 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2549
สถานที่ทำงาน	สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเลย กรมสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข
ตำแหน่ง	นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการพิเศษ ปฏิบัติหน้าที่รองนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเลย (ด้านบริหาร)

