



### บทที่ 3

## ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองไทย

### ความรับผิดชอบทางละเมิด

#### 1. วิวัฒนาการของกฎหมายลักษณะละเมิด

กฎหมายลักษณะละเมิดเป็นกฎหมายที่เก่าแก่ที่มาแต่สมัยมนุษย์เริ่มรวมกันอยู่เป็นกลุ่มสังคมและจำเป็นจะต้องมีกฎเกณฑ์หรือระเบียบในการลงโทษผู้ที่เบียดเบียนหรือรังแกผู้อื่น กฎหมายลักษณะละเมิดเกิดจากแนวความคิดทางศีลธรรม หรือกระทำความชั่ว ถ้าตมมิได้ทำชั่วก็ไม่ต้องรับผิดชอบ ในชั้นแรกถือกันว่าบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบนั้นจะต้องได้รับการตอบแทนเท่าเทียมกันกับที่ผู้เสียหายได้รับ เรียกว่า LEX TALIONIS หรือ กฎหมายประเภท "ตาต่อตา น้ต่อน้" กล่าวคือ ผู้ถูกละเมิดอาจเข้าทำการตอบแทนได้โดยมีหลักต้องเกรงว่า จะได้รับการแก้แค้นจากผู้กระทำละเมิดอีก แต่ผู้ถูกกระทำละเมิดอาจสละสิทธิที่จะทำการแก้แค้นทดแทนเสียได้ โดยเรียกเอาค่าทำขวัญตามแต่ที่จะตกลงกันกับผู้ทำละเมิด

ภายหลังจากที่ชุมชนได้รวมกันเป็นปึกแผ่น และรัฐมีความมั่นคงขึ้นจึงมีการห้ามมิให้แก้แค้นทดแทนระหว่างบุคคลต่อบุคคล และระหว่างครอบครัวต่อครอบครัว อันเป็นเหตุให้ความสงบเรียบร้อยของประชาชนต้องได้รับความกระทบกระเทือน มีการกำหนดจำนวนเงินค่าทำขวัญที่ผู้เสียหายจำต้องรับเอาเมื่อตนถูกกระทำละเมิด ในชั้นนี้ผู้กระทำละเมิดจึงกลายเป็นลูกหนี้อันแท้จริงของผู้เสียหาย ดังนั้นละเมิดจึงเป็นบ่อเกิดแห่งหนี้ซึ่งหนึ่งตราจนถึงปัจจุบันนี้

ในที่สุดเมื่อรัฐเจริญขึ้น และมีความมั่นคงเพียงพอ ก็ได้วางบทลงโทษไม่เพียงแต่สำหรับความผิดที่มุ่งร้ายต่อรัฐเท่านั้นแต่รวมถึงความผิดที่มุ่งร้ายต่อเอกชนด้วย เช่น การฆ่า การลักทรัพย์ การทำร้ายร่างกาย และรัฐได้สงวนสิทธิที่จะลงอาญาแก่ผู้กระทำผิดให้เป็นของตนแต่เพียงผู้เดียว ส่วนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิด คงมีแต่สิทธิที่จะเรียกร้องให้ชดเชยความเสียหายนั้น โดยบางรัฐก็ให้เอกชนผู้ได้รับความเสียหายเรียกค่าทดแทนจากผู้ละเมิดเกินกว่ามูลค่าของความเสียหาย ที่ตนได้รับ โดยถือว่าเป็นการลงโทษผู้ละเมิดไปในตัว บางรัฐก็มอบให้รัฐเป็นผู้ใช้สิทธิลง

อาญาแก่ผู้กระทำผิดร้ายแรง ส่วนความผิดอื่นนอกจากนั้น ให้เอกชนผู้ได้รับความเสียหายมีสิทธิเรียกค่าทดแทนได้เอง<sup>1</sup>

ในกฎหมายเก่าของไทย ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ก่อนมีบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มูลเหตุละเมิดมีกระจัดกระจายอยู่ทั่ว ๆ ไป ในกฎหมายลักษณะต่าง ๆ เช่น พระอัยการพรมศักดิ์, พระอัยการลักพาลูกเมียผู้คนท่าน, พระอัยการลักขณะวิวาห์ตีค่า, กฎหมายลักษณะโจร และ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสรีจ ตลอดจนพระราชกำหนดและพระราชบัญญัติต่าง ๆ เป็นต้น โรแบร์ แลงการ์ด ได้อธิบายว่า ตามประวัติศาสตร์ของกฎหมายไทยในส่วนที่เกี่ยวกับละเมิด มีลักษณะเป็นระบอบที่ปล่อยให้ความรับผิดทางอาญา และความรับผิดทางแพ่งของบุคคลปะปนอยู่ ความปะปนกันนี้มีลักษณะสองประการ 1) ความรับผิดของผู้ละเมิดในทางแพ่งนั้น เป็นเช่นเดียวกับในทางอาญา คือ จะเกิดขึ้นได้ก็แต่เฉพาะในกรณีที่มีบทกฎหมายได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ 2) ทนซึ่งเกิดผูกพันผู้ละเมิด ตามธรรมดา มักจะได้แก่เงินจำนวนหนึ่งซึ่งมีลักษณะเป็นทั้งค่าปรับทางอาญาและค่าสินไหมทดแทนทางแพ่งด้วย ส่วนการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเรื่องละเมิดให้เข้ารูปอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เริ่มตั้งแต่ในรัชกาลที่ 5 และ ต่อมาเมื่อกฎหมายลักษณะอาญาร.ศ. 127 ได้ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2451 มาตรา 87 ของกฎหมายลักษณะอาญาได้วางหลักแยกความแตกต่างระหว่างลักษณะทางอาญาและทางแพ่งของความผิด ตั้งแต่บัดนั้น การละเมิดทุกกรณีซึ่งเป็นภาระฝ่ายในกฎหมายอาญา บุคคลที่ต้องการเรียกร้องค่าเสียหายย่อมมีสิทธิฟ้องร้องเรียกค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดแก่ตนได้โดยเฉพาะ ซึ่งต่างกับสิทธิฟ้องร้องทางอาญาระบอบการเรื่องละเมิดอย่างเก่า ยังคงเหลือค้างอยู่เฉพาะละเมิดทางแพ่งจริง ๆ ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสรีจ แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นที่รู้สึกกันว่าไม่เพียงพอที่จะแก้ปัญหาใหม่ ๆ ในโรงเรียนจากความเจริญของบ้านเมืองในทางเศรษฐกิจ มีเรื่องละเมิดเกิดขึ้นซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตกฎหมายเก่าเนื่อง ๆ ผู้พิพากษาของศาลที่ตั้งขึ้นใหม่ ๆ โดยมากเป็นนักนิติศาสตร์ที่ศึกษามาจากยุโรป ได้วางหลักกฎหมายใหม่ในเรื่องละเมิดเป็นราย ๆ โดยไม่มีสมุฏฐานในกฎหมายลายลักษณ์

<sup>1</sup>โรแบร์ แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2526), 1 : 72 - 74.

อักษร หลักกฎหมายใหม่โดยมากศาลได้นำเอากฎหมายของยุโรปที่มีกฎหมายอังกฤษ เป็นต้น มาปรับกับคดี<sup>2</sup> ต่อมา แนวคิดอย่างปัจจุบันได้ปรากฏขึ้นในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ก่อนใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มूलห้ละเมิดนี้เรียกว่า "ประทุษร้ายทางแพ่ง" และชื่อนี้ได้ใช้สืบมา มิได้ใช้คำว่า "ละเมิด" จนกระทั่งในการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 ลักษณะ 4 เรื่องละเมิด นั้น เนื่องจากต้นร่างร่างเป็นภาษาอังกฤษ ใช้คำว่า "Wrongful Acts" ที่ประชุมจึงได้พยายามหาคำไทยที่เหมาะสม โดยครั้งแรกแปลว่า "การกระทำผิด" แต่พระยาจินดาภิรมย์เห็นว่ายังไม่เหมาะสม ควรหาคำใหม่ พระยามนปวราชเสวีจึงเสนอคำว่า "มิฉกรรรม" หรือ "อชุตกรรรม" แทน พระยาเทพวิฑูรย์จึงเสนอให้ใช้คำว่า "มิฉกรรรม" ไปก่อนจนกว่าจะหาคำที่ดีกว่าได้ ที่ประชุมเห็นชอบด้วย<sup>3</sup> ต่อมา จึงได้เลือกเอาคำว่า "ละเมิด" ซึ่งเป็นคำในกฎหมายเก่า (เดิมมีความหมายถึงแต่เพียงการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายชนิดหนึ่ง ได้แก่การฝ่าฝืนพระราชโองการ คือละเมิดพระราชอาญา ทำให้ผู้ก่อต้องเสียเงินให้แก่ท้องพระคลังหลวง) โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 186 ถึง 203 ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2466 โดยให้ผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2467 แต่ยังไม่ทันได้ผลใช้บังคับ ก็ได้มีการพิจารณาแก้ไข บรรพ 1, บรรพ 2 ใหม่ และประกาศใช้เป็นครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2467 โดยให้ผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2468 ลักษณะละเมิดได้เลื่อนมาอยู่ในมาตรา 420 ถึง 452 จนถึงปัจจุบัน ในการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดนี้ เกือบทุกมาตรามีที่มาจากประมวลกฎหมายต่างประเทศ คือ เยอรมัน ญี่ปุ่น ลักษณะหนี้สวิส ฝรั่งเศส บราซิล โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวบท มาตรา 420 ของเราได้ลอกมาจาก ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันเกือบจะเรียกได้ว่าคำต่อคำทีเดียว<sup>4</sup>

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 145, 154-155.

<sup>3</sup> รายงานการประชุมกรรมการชำระประมวลกฎหมาย ณ ที่ทำการชำระประมวลกฎหมาย ท่าช้างวังหน้า วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2463

<sup>4</sup> ไพจิตร ปุณณันต์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสงสุกการพิมพ์, 2529), หน้า 1.

## 2. ทฤษฎีมูลเหตุความรับผิดในทางละเมิด

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดทั้งในระบบกฎหมายจารีตประเพณีและระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร มี 2 ทฤษฎี ได้แก่

### ก. ทฤษฎีรับภัย

ในระบบกฎหมายจารีตประเพณียุคแรกก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 19 กฎหมายละเมิดมุ่งคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคล ดังนั้นทฤษฎีความรับผิดทางละเมิดจึงมิได้เน้นที่องค์ประกอบในด้านจิตใจของผู้กระทำ เช่น จงใจกระทำหรือประมาทเลินเล่อ แต่พิจารณาถึงความเสียหายมากกว่า และถือว่าผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิด<sup>5</sup> แนวคิดนี้ตรงกับ "ทฤษฎีรับภัย" หรือ "ทฤษฎีรับภัยที่สร้างขึ้น" ซึ่งมีกำเนิดในฝรั่งเศสเมื่อราวปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งเห็นว่าหลักเกณฑ์แห่งความรับผิดทางละเมิดนั้น ไม่จำเป็นที่ผู้ละเมิดจะต้องกระทำความผิดด้วย เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นและรู้ว่าผู้ใดเป็นผู้ทำหรือผู้ก่อแล้วก็ควรถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ละเมิดไม่ว่าการกระทำที่ก่อความเสียหายนั้นจะผิดหรือถูก เพราะถือว่ามนุษย์เราเมื่อได้กระทำการใด ๆ ขึ้นแล้วย่อมเป็นการเสี่ยงภัยอย่างหนึ่งคือ อาจมีผลดีก็ได้ผลร้ายก็ได้ ผู้ทำก็จะต้องรับผลแห่งการเสี่ยงภัยนั้น ถ้ามีภัยคือความเสียหายเกิดขึ้น เขาก็จะต้องรับเคราะห์ ต้องรับความเสียหาย ความเสียหายต้องเป็นภัยไปกับเขา<sup>6</sup>

เหตุผลที่ผู้ถือทฤษฎีรับภัยอ้างว่าไม่ควรเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความผิดในเรื่องความรับผิดในทางละเมิดนั้น มีอยู่ 2 ประการ คือ

(1) เหตุผลทางกฎหมาย ผลแห่งความรับผิดทางละเมิดคือ การบังคับให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายมิใช่เป็นการลงโทษอย่างผลความรับผิดทางอาญา ฉะนั้นกฎเกณฑ์ละเมิดก็ควรจะให้เข้ารอยกับผลของละเมิดเหมือนกัน คือ ไม่จำเป็นจะต้องมีความผิด การที่เอาความผิดเข้ามาใน

<sup>5</sup> สุขุม ศุภินิตย์, คำบรรยายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 6-7.

<sup>6</sup> จิต เศรษฐบุตร, หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 89.

หลักเกณฑ์ละเมิดทำให้หลักกฎหมายเขาไป ทำให้ผุ้ที่อยู่เสมอว่าผลแห่งความรับผิดทางละเมิดเป็นการลงโทษ

(2) เหตุผลทางพฤติการณ์ ผู้ถือทฤษฎีรับภัย ได้อ้างว่า เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นและหาผู้ผิดมิได้ เป็นความยุติธรรมที่จะให้ผลแห่งการกระทำหรือกรรมตกอยู่กับผู้ก่อการกระทำนั้น เจ้าทุกข์หรือผู้เสียหาย ไม่ได้ก่อเป็นแต่ถูกรรณนั้น ทำไมเขาจะต้องรับภัยนั้น การที่ถือหลักความผิดในเรื่องละเมิดเท่ากับให้ผู้ที่อยู่เฉย ๆ ได้รับเคราะห์ หากถือตามทฤษฎีรับภัยคือให้ผู้ที่ก่อภัยรับภัยเองแล้วก็จะตรงกับความยุติธรรม และการหาตัวผู้ต้องรับภัยเป็นของไม่ยาก คงมีแต่วิเคราะห์ว่าภัยนั้นเป็นผลเพราะเหตุใด และเหตุนั้นใครเป็นผู้ก่อ ผู้นั้นก็ควรรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ส่วนในเรื่องการหาผู้ผิดตามหลักเก่า จะต้องวิเคราะห์ถึงว่าการกระทำใดเป็นความผิดเป็นของชากยิ่ง ไม่น้อย สิ่งใดผิดหรือไม่ผิดเป็นปัญหาที่ยุ่งเปลี่ยนแปลงไปแล้วแต่ท้องถิ่นและสมัยต่างกับการหาเหตุของความเสียหายซึ่งยอมใช้ได้ทุกท้องถิ่นและทุกสมัย<sup>7</sup>

#### ข. ทฤษฎีความผิด

ต่อมาทฤษฎีรับภัยได้รับอิทธิพลจากศาสนาอย่างมากขึ้นและถือว่าผู้ละเมิดเป็นผู้ประพฤติดศีลธรรมไปในตัว และขยายหลักความรับผิดในทางละเมิดไปสู่ เกณฑ์ที่ต้องพิจารณาการจงใจกระทำ ทำให้ความรับผิดในละเมิดจะเกิดแต่เฉพาะกรณีละเมิดโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อเท่านั้น เท่ากับเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของการใช้เสรีภาพของบุคคล

ในศตวรรษที่ 19 แนวทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดในละเมิด ชัดเจนมากขึ้นว่าจะต้องมี ความผิดจึงจะมีความรับผิดได้ (No Liability without fault) เชื่อกันว่าเป็นแนวคิดซึ่งได้รับอิทธิพลจากระบบการค้าเสรี (Laissez - faire) และการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป ทฤษฎีความผิดนี้เชื่อว่าจะช่วยทำให้เกิดความกล้าเสี่ยงต่อการดำเนินกิจการต่าง ๆ มากขึ้น เพราะทฤษฎีให้รับผิดโดยปราศจากความผิดนั้นขัดขวางต่อความเจริญทางอุตสาหกรรม<sup>8</sup>

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 91-92.

<sup>8</sup> สุขุม ศุภินิตย์, คำบรรยายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด, หน้า 7.

### ค. ทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด

ในปัจจุบัน ประเทศอุตสาหกรรมในยุโรป และอเมริกา ต่างมองเห็นปัญหาของการเยียวยาชดใช้เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการดำเนินชีวิตประจำวัน เช่น อุบัติเหตุทางยานยนต์ ความเสียหายจากการบริโภคสินค้าและบริการ ดังนั้น แนวคิดเกี่ยวกับการชดใช้เยียวยาในทางละเมิดจึงย้อนกลับไปสู่สมัยเริ่มแรก คือเน้นความเสียหาย ไม่เน้นที่ความผิด เรียกว่า ทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด (Strict liability) มีการนำเอาแนวคิดนี้ไปบัญญัติในกฎหมายเกี่ยวกับความเสียหายอันเกิดจากยานพาหนะ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการบินพาณิชย์ กฎหมายเกี่ยวกับความเสียหายจากการบริโภคผลิตภัณฑ์ กฎหมายค่าทดแทนความเสียหายในการทำงาน เป็นต้น

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ทฤษฎีความรับผิดในทางละเมิดเริ่มจากความรับผิดเมื่อมีความเสียหายไปสู่ความรับผิดเพราะมีความผิด (Fault Theory) และเมื่อสภาพความเป็นอยู่ของมนุษย์เปลี่ยนแปลงไป หลักความรับผิดเมื่อมีความผิดขาดความเหมาะสม ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดก็กลับไปสู่หลักที่ถือว่าเมื่อมีความเสียหายย่อมต้องมีความรับผิด แต่เรียกชื่อใหม่ว่าเป็นความรับผิดเด็ดขาดหรือ Strict liability หรือ absolute liability หรือ no fault liability หลักความรับผิดเด็ดขาดนี้มีส่วนช่วยให้ผู้เสียหายได้รับการชดใช้เยียวยาโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิดใช้ในละเมิดที่เกิดจากกิจการอันตรายและการบริโภคสินค้าและบริการ อย่างไรก็ตาม มีข้อโต้แย้งเรื่องภาระความรับผิดของผู้ประกอบธุรกิจในการใช้หลักความรับผิดเด็ดขาดนี้ยังไม่เหมาะสมอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยของสินค้าและบริการซึ่งก่อให้เกิดภาระเรื่องทุนที่สูงขึ้นจนทำให้ธุรกิจแบกภาระไว้เกินกว่าที่ควรจะเป็น อย่างไรก็ตามความเห็นฝ่ายข้างมากก็ยังคงเห็นว่าสังคมปัจจุบันต้องการมาตรฐานที่ปลอดภัยดีกว่าการเยียวยาชดใช้ และการเพิ่มภาระการลงทุนสามารถกระจายได้โดยการบวกเข้าไปในราคาสินค้าและการเอาประกันความเสียหายอันเป็นการแบ่งเบาหรือกระจายความเสี่ยงภัยแก่สังคมได้โดยยุติธรรม

สำหรับกฎหมายลักษณะละเมิดของไทย ถือทฤษฎีความผิดคือ ต้องมีองค์ประกอบเรื่องจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ในการกระทำให้เกิดความเสียหาย และมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลจึงจะเป็นละเมิด ทฤษฎีรับภัย ไม่มีอิทธิพลโดยตรงในกฎหมายไทย ส่วนทฤษฎีความรับผิด

เด็ดขาดมีอยู่ในบทบัญญัติหลายมาตรา<sup>9</sup>

### 3. หลักเกณฑ์การกระทำอันเป็นละเมิด

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 ลักษณะ 2 ในหมวด 1 ว่าด้วยความรับผิดชอบเพื่อละเมิด อาจแยกบทบัญญัติตามลักษณะความรับผิดได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

- 1) ความรับผิดของบุคคลเพื่อละเมิดอันเกิดจากการกระทำของตนเอง (มาตรา 420, เป็นแม่บท, 423 และมาตรา 432 ว่าด้วยการร่วมกันทำละเมิด)
- 2) ความรับผิดของบุคคลเพื่อละเมิดอันเกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น (มาตรา 425-427, 429-431)<sup>10</sup>
- 3) ความรับผิดของบุคคลเพื่อความเสียหายอันเกิดจากทรัพย์สิน (มาตรา 433-434, 436-437)

บทบัญญัติมาตรา 420 ซึ่งเป็นแม่บท หรือหลักทั่วไปของการกระทำที่เป็นละเมิดประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

- (1) มีการกระทำโดยผิดกฎหมาย
- (2) โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
- (3) มีบุคคลอื่นได้รับความเสียหาย
- (4) มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลของการกระทำหรือระหว่าง

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-10.

<sup>10</sup> ศาสตราจารย์ ไพจิตร ปุญญพันธ์ มีความเห็นว่า มาตรา 428 เป็นบทบัญญัติเรื่องความรับผิดของผู้ว่าจ้างเองเป็นผู้กระทำละเมิดตามมาตรา 420 ว่ากันที่จริงไม่ควรจะบัญญัติมาตรา 428 นี้ไว้ เพราะมักทำให้ผู้เข้าใจผิดไปว่าเป็นรับผิดของผู้ว่าจ้างทำของในผลแห่งการละเมิดของผู้รับจ้างอันเป็นความรับผิดในการกระทำของบุคคลอื่นหรือร่วมกับผู้รับจ้าง ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง (ไพจิตร ปุญญพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด, หน้า 2, 100-106 และไพจิตร ปุญญพันธ์, "ความรับผิดชอบของผู้ว่าจ้างทำของในมูลละเมิดเป็นความรับผิดในการกระทำของบุคคลอื่นหรือไม่," วารสารนิติศาสตร์, 13, ฉบับที่ 4 (2526):76-97.)

ความผิดกับความเสียหาย

(1) มีการกระทำโดยผิดกฎหมาย

การกระทำ หมายถึง การเคลื่อนไหวในอิริยาบถโดยรู้สึกในการเคลื่อนไหวนั้น เทียบเคียงได้กับการกระทำในทางอาญา "การกระทำ" ในทางละเมิดหมายความรวมทั้งการกระทำและการละเว้นการกระทำในเมื่อมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันผลเสียหายด้วย ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1640/2506 ระหว่างนายมนตรี ฉางทองคำ (โจทก์) นายเริ่ม วงษ์เสนา ที่ 1 นายสี ปานพรหมที่ 2 การรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ 3 (จำเลย) ศาลฎีกาตัดสินว่า การทำละเมิดนั้น หมายความรวมทั้งการกระทำ และการละเว้นในเมื่อมีหน้าที่ ต้องกระทำเพื่อป้องกันผลเสียหายด้วย ฉะนั้น เมื่อลูกจ้างของจำเลยผู้ดำเนินกิจการรถไฟมีหน้าที่ตามกฎหมายต้องป้องกันภัยในการที่จะเดินรถไฟข้ามถนน ละเลยไม่ปิดแผงกั้นถนนขณะรถไฟผ่านเป็นเหตุให้รถไฟของจำเลยชนรถยนต์โจทก์เสียหาย ก็ต้องถือว่าเป็นการทำละเมิดในทางการที่จำเลย ซึ่งจำเลยผู้เป็นนายจ้าง ต้องรับผิดชอบ จะต่อสู้ว่าพนักงานของจำเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่จนหลบเลี่ยงไม่เป็น การละเมิดหาได้ไม่

การกระทำซึ่งจะทำให้ผู้กระทำต้องรับผิดชอบละเมิด จะต้องเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายที่ว่า "โดยผิดกฎหมาย" นั้น ถ้าหากเป็นการผิดกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดอย่างชัดแจ้ง เช่น กฎหมายอาญายกยติว่าเป็นความผิดก็ย่อมเป็นการกระทำผิดกฎหมายอย่างไม่มีปัญหา แต่ความรับผิดฐานละเมิดไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติโดยชัดแจ้งว่าการกระทำอันใดถือว่าเป็นการกระทำผิดกฎหมาย ดังเช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 คำว่า "โดยผิดกฎหมาย" ในมาตรานี้ หมายความว่า เพียงว่า ถ้าได้กระทำความเสียหายแก่สิทธิเด็ดขาดของบุคคล คือชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิเด็ดขาดอย่างอื่นของบุคคล โดยไม่มีสิทธิหรือข้อแก้ตัวตามกฎหมายให้ทำได้แล้ว ก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายอยู่ในตัว อีกนัยหนึ่งคำว่า "โดยผิดกฎหมาย" ในมาตรานี้แปลมาจาก "unlawfully" ในต้นร่างซึ่งใช้ในมาตรา 823 ของประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มีความหมายในทางปฏิเสธเช่นเดียวกับคำว่า "มิชอบด้วยกฎหมาย" ที่ใช้ในมาตรา 421 เท่านั้นเอง<sup>11</sup>

<sup>11</sup> จิตติ ติงศรัทย์, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึง 452 ว่าด้วยมูลแห่งหนี้, นิพนธ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), หน้า 172-173.



เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 38/2496 ระหว่างสำนักนายกรัฐมนตรี โจทก์ นายธงชัย บุณยะสิงห์ ที่ 1 ม.จ.เฉลิมศรี สวัสดิวัฒน์ ที่ 2 จำเลย ตัดสินว่า "การละเมิดนั้นเป็น ประชุกกรรมกระทำต่อบุคคลโดยผิดกฎหมายด้วยอาการฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่ห้ามไว้ หรือละเว้นไม่ กระทำในสิ่งที่กฎหมายบัญญัติ ให้กระทำ หรือที่ตนมีหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องกระทำ โดยจงใจหรือ ประมาทเลินเล่อ ฯลฯ การละเว้นไม่กระทำในสิ่งที่กฎหมายมิได้บัญญัติให้กระทำหรือตนไม่มีหน้าที่ ตามกฎหมายที่จะต้องกระทำหาเป็นการละเมิดไม่ การที่จำเลยที่ 1 มิได้ใช้ความระมัดระวังดูแล ความคุ้มครองรักษาทรัพย์สินที่กล่าวหาโดยใกล้ชิดและเคร่งครัดตั้งแต่ต้นจนปลาย จึงเป็นช่องทางให้คนใน อ.จ.ส. ที่ทำงานร่วมอยู่ด้วยลักหรือยักยอกทรัพย์สินนั้นไปได้บ้างนั้น หาใช่เป็นการละเมิดไม่ เพราะจำเลยที่ 1 มิได้ทำผิดกฎหมายหรือละเว้นไม่กระทำในสิ่งที่กฎหมายบัญญัติให้กระทำและไม่ ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายในอันที่จะต้องกระทำ หากการรั่วไหลเสียหายนั้นบังเกิดจากการ กระทำของผู้อื่น ซึ่งอยู่ภายในวงการบริหารบังคับบัญชาของจำเลยในทางราชการ จำเลยที่ 1 อาจต้อง รับผิดชอบในทางราชการตามระเบียบข้อบังคับหรือวิธีการตามที่ทางราชการวางไว้ แต่ในกรณีเช่น คดีนี้ตามลักษณะละเมิดหาสมบัติได้บัญญัติว่าเป็นละเมิดไม่" ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ หมายเหตุท้ายฎีกานี้ ได้โต้แย้งคำพิพากษานี้ โดยอ้างมาตรา 823 ของประมวลกฎหมายแพ่ง เฮอร์มัน และมาตรา 709 ของประมวลกฎหมายแพ่งกึ่งใหม่ ซึ่งเป็นที่มาของมาตรา 420 ว่า "การ ละเมิดสิทธิของผู้อื่นเป็นผิดกฎหมายอยู่ในตัว โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการทำเช่นนั้นผิด ต่อกฎหมาย เว้นแต่ผู้กระทำจะมีอำนาจกระทำเช่นนั้นได้...ข้าราชการไม่ควรจะรู้สึกว่ ถ้าเขา ประมาททำให้ทรัพย์สินของรัฐบาลเสียหาย เขาจะรับผิดชอบเฉพาะในทางระเบียบวินัยเท่านั้น ความจริง เขามีหน้าที่ ๆ จะชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐบาลเท่าที่เกิดจากการกระทำโดยประมาทของเขาด้วย และศาสตราจารย์จิตติ ตังศภัทธี ได้เขียนหมายเหตุไว้ท้ายคำพิพากษานี้เช่นกัน พอสรุปได้ว่า การทำผิดหน้าที่ ไม่จำเป็นต้องเป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ หน้าที่ตามความสัมพันธ์ ตาม วิชาชีพ ตามสัญญา ตามพฤติการณ์ที่คนภายนอกควรกระทำตามหลัก 3 หลักที่กล่าวไว้ หากละเว้น ไม่กระทำ ก็เป็นละเมิดได้(หมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 38/2496 หนังสือคำพิพากษาศาลฎีกาของ เนติบัณฑิตยสภา หน้า 39-43)

(2) โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

"กระทำโดยจงใจ" หมายความว่า กระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายต่อบุคคลอื่นที่จะเกิดจากการกระทำของตน ผลเสียหายจะเกิดขึ้นเล็กน้อยเพียงใดไม่สำคัญ การกระทำโดยจงใจจึงมีความหมายกว้างกว่ากระทำโดยเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 ดังนั้น กระทำโดยเจตนาจึงเป็นการกระทำโดยจงใจ แต่กระทำโดยจงใจอาจไม่ใช่กระทำโดยเจตนาเสมอไป อนึ่ง การกระทำโดยสุจริตโดยเข้าใจผิดในข้อเท็จจริงก็ถือว่าไม่เป็นการกระทำให้เสียหายโดยจงใจ ส่วนจะเป็นประมาทเลินเล่อหรือไม่ย่อมแล้วแต่พฤติการณ์

"กระทำโดยประมาทเลินเล่อ" หมายความว่า การกระทำโดยไม่จงใจ แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ เทียบเคียงได้กับการกระทำโดยประมาทในทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสี่ (คำพิพากษาฎีกาที่ 947/2515 จำเลยขับเฮลิคอปเตอร์ลงจอดเพื่อเติมน้ำมัน แต่ไม่ชำนาญต้องขับเคลื่อนที่ 3 ครั้ง ประกอบกับบริเวณนั้นมีกระแสลมปั่นป่วนเป็นประจำ เนื่องจากมีเครื่องบินเข้าออกอยู่เสมอ ซึ่งการบินขึ้นลงต้องระมัดระวังมากกว่าที่อื่น ปรากฏว่าเฮลิคอปเตอร์ของจำเลยเอียงไปผิดกระแทกพื้นหักกระเด็นไปถูกเครื่องบินอื่นเสียหาย พฤติการณ์ของคดีบ่งชี้ให้เห็นว่าจำเลยขับเครื่องบินในภาวะการเช่นนั้น ขาดความระมัดระวังซึ่งจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และจำเลยอาจใช้ความระมัดระวังได้แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ จึงถือว่าเป็นความประมาทเลินเล่อของจำเลยแล้ว)

### (3) มีบุคคลอื่นได้รับความเสียหาย

หลักเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งในความรับผิดเพื่อละเมิดก็คือ ความเสียหาย แม้จะมีการกระทำผิดกฎหมายแต่ถ้าบุคคลอื่นไม่ได้รับความเสียหายหรือความเสียหายยังไม่เกิด ย่อมยังไม่เป็นละเมิด

#### ลักษณะของความเสียหาย<sup>12</sup>

1. ต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอน ความเสียหายที่แน่นอน อาจเป็นความเสียหายที่

<sup>12</sup> วารีย์ นาสกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสิ่ง ลามมิควร ได้ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523), หน้า 62-81.

เป็นตัวเงินหรือความเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน หรือความเสียหายอันเกิดขึ้นแล้วในเวลาปัจจุบันหรือความเสียหายในอนาคตจะต้องเกิดขึ้นแน่นอน

2. ต้องเป็นความเสียหายตามกฎหมาย กล่าวคือเป็นความเสียหายที่กฎหมายยอมรับรองเข้าเป็นความเสียหายโดยพฤตินัย เช่น ผู้เสียหายยินยอมให้กระทำ แม้จะเกิดความเสียหายก็ไม่ใช่ความเสียหายตามกฎหมายอันจะเรียกค่าสินไหมทดแทนได้

3. ต้องเป็นความเสียหายต่อสิทธิของบุคคลอื่น กล่าวคือ เสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย ออนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งกฎหมายรับรองคุ้มครอง<sup>13</sup> หากไม่มีกฎหมายรับรองก็เรียกค่าสินไหมทดแทนไม่ได้

(4) มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลของการกระทำ หรือระหว่างความผิดกับความเสียหาย

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นยังจะต้องพิจารณาต่อไปว่าความเสียหายนั้นเป็นผลอันเกิดจากการกระทำของจำเลยหรือไม่ ถ้าไม่ใช่ จำเลยก็ไม่ต้องรับผิดชอบ ถ้าการกระทำมีความสัมพันธ์กับความเสียหายคือ เป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกันแล้ว จำเลยก็ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น มีทฤษฎีที่ใช้พิจารณาดังนี้

1. ทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุหรือทฤษฎีเงื่อนโซ่ (ทฤษฎีผลโดยตรง) มีหลักอยู่ว่า ผลอันหนึ่งอาจเกิดจากเหตุได้หลาย ๆ เหตุ ถ้าการกระทำของจำเลยเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดผลอันนั้น จำเลยต้องรับผิดชอบ หรืออาจกล่าวในรูปเงื่อนโซ่ได้ว่าการกระทำของจำเลยเป็นเงื่อนโซ่ให้ผลเกิดขึ้น ซึ่งถ้าไม่มีการกระทำของจำเลยผลนั้นก็ยังไม่เกิดขึ้น แสดงว่าผลนั้นเกิดขึ้นเพราะการกระทำของจำเลย จำเลยจึงต้องรับผิดชอบ จะเห็นได้ว่าทฤษฎีนี้ยึดหลักเกณฑ์ในเรื่องกฎกรรมชาติเป็นข้อใหญ่ ซึ่งน่าจะให้ความยุติธรรมกับผู้เสียหายอย่างดีที่สุด<sup>14</sup> แต่มีข้อเสีย เพราะทำให้ผู้กระ

<sup>13</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 124/2487 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า "เหตุถึงสิทธิ หากจะกล่าวโดยย่อและรวบรัดแล้วก็ได้แก่ประโยชน์อันบุคคลมีอยู่ แต่ประโยชน์จะเป็นสิทธิหรือไม่ ก็ต้องแล้วแต่ว่าบุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพหรือไม่ ถ้าบุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพประโยชน์นั้นก็ถือเป็นสิทธิ"

<sup>14</sup> วารุ นาสกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสิ่ง ลามมิควรได้, หน้า 83.

ทำละเมิดต้องรับผิดโดยไม่มีขอบเขต ตลอดจนถึงความเสียหายที่ไม่มีใครคาดหมายได้ก็ต้องรับผิด<sup>15</sup>

2. ทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม (ทฤษฎีผลธรรมดา) ทฤษฎีนี้ถือว่าในบรรดาเหตุทั้งหลายที่ก่อให้เกิดผลขึ้นนั้น ใ้แก่ความรับผิดชอบของผู้กระทำใด ๆ แล้ว เฉพาะแต่เหตุที่ตามปกติย่อมก่อให้เกิดผล เช่นว่านั้น เท่านั้นที่ผู้กระทำการนั้นจะต้องรับผิดชอบ<sup>16</sup> ความเสียหายนอกเหนือจากนั้นแม้จะเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของจำเลย จำเลยก็ไม่ต้องรับผิด มีข้อดีที่ตรงกับหลักวินัยความผิดหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำซึ่งต้องวินิจฉัยตามพฤติการณ์ที่บุคคลในฐานะ เช่นนั้นควรจะทราบ แต่มีข้อเสียตรงที่ว่าทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงไม่ได้รับการชดใช้เยียวยา เพราะถือว่าการกระทำเฉพาะแต่ที่เป็นเหตุอันเหมาะสมที่จะส่งผลให้เกิดความเสียหายขึ้นเท่านั้นที่ผู้กระทำจะต้องรับผิด ดังนั้นจึงเป็นการผลักภาระให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งมีได้มีส่วนผิดจะต้องรับเอาความเสียหายนั้นไว้อย่างไม่ยุติธรรม<sup>17</sup>

3. การใช้ทฤษฎีร่วมกัน<sup>18</sup> ทฤษฎีทั้งสองทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นต่างมีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ ทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุให้ประโยชน์แก่ผู้เสียหายมากกว่าทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมแต่ก็อาจทำให้จำเลยต้องรับผิดมากเกินไปโดยไม่มีขอบเขตจำกัด ดังนั้นจึงมีการนำหลักจากสองทฤษฎีมาใช้ร่วมกัน โดยนำทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุหรือทฤษฎีเงื่อนไขมาใช้ในตอนต้นแล้วนำทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมมาใช้ในตอนปลาย กล่าวคือ จะดูผลที่เกิดขึ้นเป็นเรื่อง ๆ ว่าผลต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมานั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุแรกเหตุเดียวหรือมีเหตุอื่นสอดแทรกเข้าไปด้วย ถ้าปรากฏว่าได้มีเหตุอื่นมาสอดแทรกจนกระทั่งเหตุแรกหมดความสำคัญลง เช่นนี้ถือว่าผลที่เกิดขึ้น ๆ ไปนั้น ผู้ก่อเหตุแรกไม่ต้องรับผิด คงรับผิดเพียงเฉพาะเหตุที่ตนเป็นผู้ก่อขึ้นเท่านั้น โดยถือว่าความสัมพันธ์ระหว่างการ

<sup>15</sup>ไพจิตร บุญพันธุ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด, หน้า 42.

<sup>16</sup>จิตติ ดิงศักดิ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึง 452 ว่าด้วยมูลแห่งหนี้, หน้า 212.

<sup>17</sup>สุขุม ศุภนิติย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด, หน้า 31.

<sup>18</sup>ศักดิ์ ส่นองชาติ, คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด

กระทำกับผลของการกระทำหรือความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผลขาดตอนลง

การพิจารณาเรื่องเหตุสุดแต่แรกจะช่วยในการวินิจฉัยถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลของการกระทำ มีหลักพิจารณาว่าเหตุสุดแต่แรกที่เกิดขึ้นภายหลังการกระทำของผู้ก่อเหตุแรกนั้นเป็นเหตุอันควรคาดหมายได้หรือไม่ ถ้าวิญญูชนไม่อาจคาดหมายได้ ถือว่า ความสัมพันธ์ขาดตอนลงแล้ว เช่น ก. ทำร้าย ข. ระหว่าง ข. รักษาตัวอยู่ที่โรงพยาบาล ค. ใช้ปืนยิง ข. ถึงแก่ความตาย ก. ไม่ต้องรับผิดชอบในความตายของ ข. คงรับผิดชอบเฉพาะความเสียหายที่เกิดจากการทำร้ายอันตนได้ก่อขึ้นเท่านั้น แต่ถ้าเหตุสุดแต่แรกนั้นเป็นเหตุที่วิญญูชนคาดหมายได้ว่าจะเกิดขึ้น ถือว่าความสัมพันธ์ยังไม่ขาดตอน เช่น ก. ขับรถยนต์โดยประมาทเลนเล่อชน ข. แล้วปล่อยให้คนนอนสลบอยู่กลางถนนในเวลากลางคืน มีรถยนต์อื่นแล่นมาทับ ข. ถึงแก่ความตาย ก. ต้องรับผิดชอบในความตายของ ข. เพราะการที่ปล่อยให้คนนอนสลบอยู่กลางถนนในเวลากลางคืน วิญญูชนย่อมคาดหมายได้ว่าอาจจะถูกรถยนต์แล่นทับตาย อนึ่ง การที่ผู้เสียหายไม่รักษาบาดแผลหรือรักษาไม่ดี จนเป็นเหตุให้ถึงแก่ความตายหรือได้รับอันตรายเกิดคาดหมาย ซึ่งถ้ารักษาดีจะไม่เป็นเช่นนั้น ถือว่าความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลของการกระทำไม่ขาดตอน จำเลยต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้น แต่ถ้าผู้เสียหายสมัครใจทำความเสียหายเอง เช่น อับอายเพราะถูกทำละเมิดถึงกับหน้าเสียโฉมหรือได้รับความทุกข์ทรมานเลวร้ายถึงตาย ดังนี้จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบในความตายของผู้เสียหาย หากผู้เสียหายฆ่าตัวตายขณะคลุ้มคลั่งเนื่องจากถูกทำละเมิดมิได้สมัครใจทำความเสียหายเอง จำเลยต้องรับผิดชอบ

หลักที่ใช้ในศาลไทย พอสรุปจากแนววินิจฉัยของศาลฎีกาได้ว่า ความเสียหายนั้นต้องเป็นผลโดยตรงของการละเมิด แต่ต้องไม่ไกลกว่าเหตุ ที่ว่าเป็นผลโดยตรงของการละเมิดก็คือหลักตามทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุหรือทฤษฎีเงื่อนโซ่ ส่วนที่ว่ามีไกลกว่าเหตุ หมายความว่า ไม่มีเหตุสุดแต่แรกหรือเหตุแทรกแซงอื่นมาทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผลขาดตอนลง<sup>19</sup> (คำพิพากษาฎีกาที่ 1358-1369/2506 จำเลย (เทศบาลเมืองสระบุรี) รื้ออาคารของจำเลยที่โจทก์ให้โจทก์เช่า แต่ได้เลิกสัญญาเช่าแล้ว ไม่เป็นละเมิดและไม่ผิดสัญญา โจทก์อ้างว่าสามีโจทก์เสียชีวิตเพราะการที่จำเลยรื้อห้องแถวได้ไปกระโดดน้ำตาย โจทก์ต้องเป็นคู่กระทำศนสามี เลย์ไม่ได้ขาย

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

สินค้าผักสด ต้องเสียหายเป็นเงิน 1,500 บาท นั้น ความเสียหายที่มีได้ชายผัก เกิดจากฐานะของ  
โจทก์เอง หาได้เกิดจากการกระทำของจำเลยไม่ สามโจทก์ไปโดนน้ำตายก็เป็นเรื่องทำตัวเอง  
การตายของสามโจทก์ไม่ใช่ผลแห่งการกระทำของจำเลย จะเรียกร้องให้จำเลยรับผิดชอบไม่ได้เช่น  
กัน)

การที่ศาลฎีกาใช้ทฤษฎีเงื่อนไขหรือผลโดยตรงในการวินิจฉัยว่ามีความสัมพันธ์ระหว่าง  
การกระทำและผลแล้วหรือไม้อาจทำให้เกิดแง่คิดว่าจะเป็นการกำหนดความรับผิดให้แก่ผู้กระทำ  
โดยไม่มีขอบเขตแต่ผู้เดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีมีเหตุหลายประการที่ทำให้เกิดผล กรณีเช่นนี้  
มีทางแก้กล่าวคือ ศาลไทยมีอำนาจที่จะกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายได้กว้างขวางใน  
มาตรา 438 โดยศาลสามารถวินิจฉัยว่าค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดตามควร  
แก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้เสียหายมีส่วนผิด ศาลยังมีอำนาจ  
แบ่งส่วนความรับผิดได้ตามมาตรา 442, 223 แม้ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำของ  
บุคคลหลายคนโดยมิใช่ร่วมกันทำละเมิดตามมาตรา 432 ศาลก็อาจแบ่งส่วนความรับผิดได้โดย  
อาศัยมาตรา 438 ซึ่งบทบัญญัตินี้ช่วยทำให้การใช้ทฤษฎีเงื่อนไขได้มีการผ่อนคลายลงได้โดยไม่เกิด  
ความรับผิดเกินกว่าความผิด

### ความรับผิดของฝ่ายปกครอง

#### 1. ประวัติความเป็นมา

##### 1.1 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ในสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 การปกครองประเทศ  
ยังเป็นระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจอธิปไตยถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์ มิได้มีแนวความ  
คิดในอันจะแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลธรรมดา และให้มาอยู่กับนิติบุคคลที่เรียกว่ารัฐ เช่นในยุโรป  
ดังนั้น หากจะไปแล้วพระมหากษัตริย์ก็คือรัฐ กระทรวงและกรม จึงถือว่าเป็นหน่วยงานของพระมหา  
กษัตริย์ ประเภทข้าราชการบริหาร (ข้าราชการ) ทั้งหลาย ก็คือ บุคคลที่ช่วยแบ่งเบาพระราชภาระ  
ของพระมหากษัตริย์ไปทำ ด้วยเหตุนี้ การจะฟ้องพระมหากษัตริย์หรือรัฐ (หมายความรวมถึงหน่วย  
งานและข้าราชการ) ได้หรือไม่นั้น จึงขึ้นอยู่กับองค์พระมหากษัตริย์เองว่าจะทรงยินยอมหรือไม่  
เพราะหากฟ้องร้องได้ เช่นในทางแพ่ง และปรากฏว่าเป็นความผิดของหน่วยงานของพระมหากษัตริย์

การชดใช้ค่าเสียหายก็ต้องเอาเงินจากพระคลังมหาสมบัติอันเป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์<sup>20</sup>

อนึ่ง ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว มีกฎหมายสำคัญฉบับหนึ่ง คือ กฎหมายลักษณะโจรห้าเส้น (ประกาศใช้เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2380) ซึ่งเป็นกฎหมายบังคับชาวบ้านราษฎรในระยะทาง 5 เส้น จากสถานที่เกิดการปล้นจะต้องช่วยกันออกเงินให้แก่ผู้ที่ถูกคนร้ายปล้นทรัพย์ เพื่อรวมจำนวนเงินเพื่อใช้ทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ถูกปล้นทรัพย์ แต่ที่น่าสนใจในกฎหมายฉบับนี้คือ ข้อกำหนดที่ว่าถ้าในกรณีที่จำนวนเงินที่ชาวบ้านออกทั้งหมดเมื่อรวมเข้าแล้ว ยังไม่พอแก่ค่าเสียหายซึ่งเจ้าของทรัพย์ควรจะได้รับ กฎหมายอนุญาตให้ตระลาการมีอำนาจสั่งให้เอาเงินหลวงออกเพิ่มเติมจนครบเพียงพอแก่จำนวนที่ควรจะได้รับ การที่มีบทบัญญัติเช่นนี้ก็เพื่อความรับผิดชอบของเอกชนตั้งอยู่ในขอบเขตที่สมควร ฉะนั้น เมื่อยังขาดอยู่เท่าใดรัฐก็ยอมช่วยใช้ให้เสียเอง ไม่กลับไปบังคับให้ผู้ที่ออกเงินส่วนรับผิดชอบของตนแล้วนั้นต้องออกเพิ่มเติมอีก เพราะจะเป็นการบังคับมากเกินไป โรแบร์ แลงการ์ด ได้ให้ความเห็นว่า "วิธีการที่รัฐเข้าช่วยใช้ค่าเสียหายเพิ่มเติมให้แก่ผู้ถูกปล้นเช่นนี้ นับว่าเป็นขั้นแรกแห่งความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งในกาลข้างหน้าหากกฎหมายไทยจะได้ดำเนินการตามทำนองนี้ต่อไป ก็อาจจะได้แพร่หลายขยายขึ้นตามลำดับ จนเป็นเหตุให้รัฐค่อย ๆ ยอมมารับผิดชอบแทนหมู่โดยสิ้นเชิง ดังมีตัวอย่างปรากฏในกฎหมายของบางประเทศในปัจจุบันนี้เอง"<sup>21</sup> แต่กฎหมายลักษณะโจรห้าเส้น ได้ถูกยกเลิกในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตามประกาศลงวันที่ 29 พฤศจิกายน ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) การฟ้องให้ข้าราชการบริหารหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัวจะเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไม่ก็ตามนั้นทำได้ตั้งแต่สมัยโบราณมาแล้ว โดยไม่มีการแยกว่าเป็นคดีปกครองหรือคดีอื่นใด เพียงแต่การฟ้องร้องมีขั้นตอนยุ่งยากบางประการ เช่น หากฝ่ายปกครองเป็นข้าทูลละอองธุลีพระบาท การฟ้องร้องต้องทูลเกล้าขอพระบรมราชาอนุญาตก่อน หากทำไป

<sup>20</sup> ไทคิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน," บทความประกอบการศึกษาหลักกฎหมายปกครอง ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 23-24 กรกฎาคม 2528, หน้า 14.

<sup>21</sup> โรแบร์ แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, หน้า 102.

โดยผลการมีโทษ<sup>22</sup> ในทางคดีแพ่งศาลจะยึดทรัพย์สินข้าราชการสัญญาบัตรไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับพระบรมราชานุญาต อันเป็นระเบียบพระราชนิยม<sup>23</sup> ส่วนข้าราชการชั้นประทวนนั้น ศาลสามารถดำเนินการพิจารณานินทาภาคีแพ่งไปได้โดยคนธรรมดา

<sup>22</sup> ปรากฏในกฎหมายตราสามดวง ลักษณะอาชญาหลวง มาตรา 28 "มีผู้มาฟ้องข้าทูลละอองธุลีพระบาทด้วยคดีประการใด ๆ ให้เอาคดีนั้นขึ้นบังคมทูลพระกรุณาให้ทราบก่อน ถ้าทรงพระกรุณาสั่งให้พิจารณา จึงพิจารณาได้ ถ้าผู้ใดไปพิจารณาได้ถ้ามตีโดยจำจงโดยผลภาระเอง ท่านว่าผู้นั้นละเมิดพระราชอาญาท่าน ท่านให้ลงโทษ 6 สฐาน สฐานหนึ่ง คือ ให้พันดอริบ เรือน ให้รับราชบาตแล้วเอาตัวลงหน้าข้าง ให้ทวนด้วยลวดหนึ่ง 50 ที ให้ไหม้จตุรคุณ ให้ไหม้ทวิคุณ ให้ไหม้ลาหนึ่ง" ต่อมา มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ข้างต้นบ้าง ตามประกาศสั่งฟ้องข้าทูลละอองธุลีพระบาท ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน ร.ศ.111 แต่หลักการคงมีว่าถ้าเป็นความเพียงสินไหมพินัย ก็ให้ศาลพิจารณานินทาไปตามพระราชกำหนดกฎหมาย โดยไม่ต้องนำคดีนั้นขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา ก่อน แต่ถ้าคดีนั้นจะต้องถึงตีโดยจำจง จะต้องนำความกราบบังคมทูลของพระบรมราชานุญาตเสียก่อนจึงจะชำระคดีต่อไปได้

ข้าราชการที่อยู่ในเกณฑ์เรียกว่าข้าทูลละอองธุลีพระบาทนั้น ได้มีกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมที่ 42 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม ร.ศ.122 อธิบายไว้ว่า คือ

1. ข้าราชการที่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรตำแหน่งยศ เป็นขุนนาง
2. ข้าราชการที่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรหรือตราตั้งมีตำแหน่งหน้าที่ราชการ เช่น

เป็นนายร้อยทหาร หรือผู้พิพากษา หรือข้าหลวงกรมการเมือง

ถ้าเป็นข้าราชการที่ได้รับประทวน หรือตราตั้งของเสนาบดีเจ้ากระทรวง ไม่ต้องขอพระบรมราชานุญาตก่อนตามระเบียบดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือให้ดำเนินการคดีไปได้ เช่นบุคคลธรรมดา

<sup>23</sup> ต้องมีการรายงานขอพระบรมราชานุญาตก่อนออกหมายยึดทรัพย์สินเสมอ ต่อมาระเบียบนี้ได้ถูกยกเลิกไปโดย ประกาศเรื่องข้าราชการสัญญาบัตรต้องหาในเรื่องคดีแพ่งถึงที่สุดศาลสั่งยึดทรัพย์สิน ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2456 กำหนดใหม่ว่า "เมื่อข้าราชการผู้แพ้คดีไม่นำเงินมาใช้ตาม

(เชิงอรรถนี้มีต่อหน้าถัดไป)



ในสมัยรัชกาลที่ 5 ก่อนที่จะมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ราษฎรจะฟ้องให้ฝ่ายปกครอง (รัฐบาล กระทรวงทบวงกรม หรือข้าราชการ) รับผิดชอบละเมิดนั้น ศาลไทยขณะนั้นยึดหลักตามหลักกฎหมายอังกฤษคือต้องฟ้องข้าราชการผู้ทำละเมิดให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัว ดังปรากฏในตำราหลักกฎหมายประมุขรัฐรายส่วแบ่งของพระยาเทพวิฑูรย์ว่า "พระเจ้าแผ่นดินแลรัฐบาลถูกฟ้องร้องในทางประมุขรัฐรายส่วแบ่งไม่ได้ แลที่ว่าไม่กินความตลอดถึงกระทรวงแลกรมต่าง ๆ ด้วย นอกจากเขาจะยินยอมมาเป็นจำเลย... ที่ว่ามานี้ไม่กินความถึงการที่จะฟ้องร้องส่วนตัว เจ้าพนักงานหรือเจ้านายที่ในกระทรวงหรือกรม ถ้าเจ้าพนักงานหรือเจ้านายที่กระทำผิดฟ้องร้องได้ เช่น .คดีเรื่องที่ เงิน อี้ เงิน ไล้ เงินชิม เป็นโจทก์ฟ้องมิสเตอร์ลอซัน ซึ่งเป็นผู้บังคับการกรมกองตระเวนเป็นจำเลยที่ศาลต่างประเทศในความผิดซึ่งเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของจำเลย ดูคำพิพากษาฎีกาเล่ม 5 หน้า 134 (จั่วหน้าข้อ 3)" และได้กล่าวถึงเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของบุคคลบางประเภท กล่าวคือ "พระเจ้าแผ่นดินต่างประเทศแลราชทูต ผู้แทนรัฐบาลต่างประเทศอยู่นอกอำนาจกฎหมายของบ้านเมืองจะฟ้องร้องเขาไม่ได้ นอกจากเขาจะยอมเป็นจำเลย แต่เขาฟ้องร้องเราได้... ผู้พิพากษาเวลากระทำการตามหน้าที่ถึงจะกระทำผิดก็ฟ้องร้องไม่ได้ แลถึงแม้จะได้กระทำโดยเจตนาร้ายก็ฟ้องร้องไม่ได้ เว้นแต่ถ้าผู้พิพากษานั้นไม่มีอำนาจเต็มๆ เช่น ผู้พิพากษาศาลเมืองต้องสืบว่าการที่ตนกระทำนั้นอยู่ในอำนาจของตน... เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลก็ดี หรือกระทำการในหน้าที่ตามกฎหมายก็ดี การที่เจ้าพนักงานผู้นั้นกระทำไปไม่เป็นผิด

(เชิงอรรถที่ 23 ต่อ)

คำบังคับของศาล ให้ศาลสั่งยึดทรัพย์ข้าราชการนั้นเหมือนอย่างชนสามัญ เมื่อได้ออกคำสั่งยึดทรัพย์แล้ว ให้ศาลรายงานกระทรวงยุติธรรมโดยเร็วเพื่อนำความกราบบังคมทูลพระกรุณา" ในรายงานถึงกระทรวงยุติธรรมนั้น ศาลต้องแจ้งถึง (1) จำนวนทุนทรัพย์ที่กล่าวหา (2) จำนวนเงินที่ศาลบังคับให้จำเลยใช้โจทก์ (3) วันออกหมายยึดทรัพย์ (4) จำเลยสังกัดกระทรวงใด (5) ยกบรรดาศักดิ์ นามเดิม นามสกุลและตำแหน่งของจำเลย (คำสั่งกระทรวงยุติธรรม ที่ 65/1969 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2472) ถ้าศาลสั่งถอนการยึดทรัพย์ ในคดีดังกล่าว ศาลต้องรายงานไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อทราบด้วย

ตัวอย่างเช่น เจ้าพนักงานคุมขังนักโทษ หรือเช่นพลตระเวรจับผู้ร้ายปล้นเป็นต้น"<sup>24</sup>

คำพิพากษาฎีกาที่ 209/129 (ระหว่าง จินฮี้แลผู้อื่น โจทก์ มีสเตอร์ลอสัน จำเลย) กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงย่อฎีกาว่า<sup>25</sup>

"ก. เป็นจีน(ดูเหมือนเกิดเมืองไทย) ถูกจับมาโดยต้องสงสัยว่าเป็นหัวหน้าอั้งยี่ เมื่อจับตัว ก. มาแล้ว ได้มีคนคุมไปขัง ข. ผู้เป็นเจ้ากรมพลตระเวร ก. ถูกขังอยู่ที่โรงพักพลตระเวร 18 ฤๅ 20 วัน ในระหว่างนี้ พลตระเวรได้ไต่สวนเรื่องที่ ก. ต้องหาว่าเปนหัวหน้าอั้งยี่แลสืบสวนได้ว่า ก. เกิดที่ไหน ในการไต่สวนนี้ ก. หาได้รู้ได้เห็นได้ฟังด้วยไม่ แลเมื่อ ข. ไต่ไต่สวนพอใจแล้ว ข. ก็ทำรายงานขึ้นเสนอเสนาบดีกระทรวงเมืองแนะนำให้นเรนเทศ ก. ไปเสียจากเมืองไทย เสนาบดีตกลงยอมตามคำแนะนำของ ข. แต่ก่อนได้ส่งตัว ก. ไปได้ ก. ทราบความเสียแล้วว่าจะต้องถูกนเรนเทศในเร็ววัน ก. ฟ้องข. ต่อศาลต่างประเทศ เรียก ข. เป็นจำเลยในส่วนตัว ด้วย ข. เป็นคนสืบเชื้ออังกฤษ หาฟ้อง ข. ในตำแหน่งหน้าที่เจ้ากรมพลตระเวรในศาลแพ่งศาลอาญาไม่ ถานฟ้องนั้นหาว่า ข. กักขัง ก. โดยผิดกฎหมาย เรียกสินไหมเป็นค่าทำขวัญ เมื่อการเกิดเบียดเบียนในศาลตั้งขึ้นแล้ว กรมพลตระเวรก็ส่งตัว ก. ไปยังศาลพระราชอาญา ฟ้องหาว่า ก. เปนหัวหน้าอั้งยี่

ฎีกาตัดสินว่า ก. อาจฟ้อง ข. ในส่วนตัวได้ เสนาบดีกระทรวงนครบาลไม่มีอำนาจนเรนเทศผู้ใดโดยลำพัง โดยที่ศาลไม่ได้ตัดสินว่ามีความผิด คำสั่งของเสนาบดีกระทรวงนครบาลให้นเรนเทศ ก. นั้นเป็นคำสั่งอันเกินอำนาจของเสนาบดี ถึงการจับ ก. มาในชั้นต้นไม่ผิดกฎหมายก็ดี แต่เมื่อได้ขังตัว ก. ไว้ไม่ส่งศาลจนช้านานเกินควรแล้ว กระทำให้การกักขังเช่นนี้เป็นการผิดกฎหมาย ส่วน ข. เปนผู้ช่วยกักขัง ก. ข. ต้องรับความผิดด้วย ข. ไม่มีอำนาจร้องว่าตนได้ทำการทั้งนี้ตามคำสั่งของเสนาบดีได้ ด้วย ข. ทราบแล้ว ถาควรทราบว่าคำสั่งของเสนาบดีนั้น เป็นคำ

<sup>24</sup> บุญช่วย วนิกกุล (พระยาเทพวิฑูร) , หลักกฎหมายประมุขรัฐรายส่วนแบ่ง รัตนสินทรศก 129, พิมพ์ครั้งที่ 3 (ม.ป.ท., 2463), หน้า 27-29.

<sup>25</sup> หนังสือคำพิพากษาฎีกา เล่ม 5 (ร.ศ. 129), หน้า 134-159. ย่อฎีกาและบันทึกหมายเหตุฎีกาโดยพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ (พระยศในขณะนั้น) ผลคดีนี้จำเลย (ข้าราชการ) ต้องจ่ายเงินค่าทำขวัญให้โจทก์ทั้งสามคน ๆ ละ 10 บาท และต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลด้วย

## สิ่งที่ผิดกฎหมาย"

และทรงวางหลักจากคำพิพากษานี้เป็นข้อ ๆ และทรงอธิบายตามกฎหมายอังกฤษ ดังนี้

(1) ข้าราชการผู้ใด ในชั้นแรกได้จับคนมาโดยกฎหมาย ถ้าและซึ่งคนนั้นไว้ ไม่ส่งศาลจนเกินกำหนดที่ควรส่งแล้ว การกักขังนั้นเป็นผลกฎหมาย เขาอาจฟ้องเรียกสินไหมค่าทำขวัญได้ ทรงอ้างตำราเรื่องประมุขรัฐร้ายส่วนแบ่งของแอดดิสัน พิมพ์ครั้งที่ 8 หน้า 994 และคดีมินโจทก์ ไรส จำเลย (แอล อาร์. (1869) 4 คิว.ปี. 486) และให้ดูคดี ไรต์ โจทก์ คอร์ต จำเลย (4 ลอเยอแนล ชั้นเก้า เก.ปี.17)

(2) พลตระเวรจับตัวคนมาส่งให้นายพลตระเวรรู้เห็นตั้งแต่นั้นมา นายพลตระเวรรับผิดชอบด้วย ทรงให้ดูคำพิพากษาของมาติน คดี กรินนิน โจทก์ โคลแมน จำเลย (28 ลอเยอแนล เอกส์.134) และตำราเรื่องข้าราชการของเชสเตอร์ หน้า 675.

(3) ในเรื่องข้าราชการทำผิดฐานประมุขรัฐร้าย ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนฟ้องเรียก ข้าราชการผู้นั้นในส่วนตัวได้ ถึงการที่นำมาจะ ได้ทำมาโดยเป็นหน้าที่ราชการของตนก็ดี ก็ไม่ต้องฟ้องในตำแหน่งหน้าที่ราชการ ทรงอธิบายว่า หลักนี้คือฮอลสบูรี เล่ม 9 หน้า 383 และหน้า 416 และเล่ม 7 หน้า 67 คดีซาลี โจทก์ โทเชน จำเลย (1897 1 ซานส์รี 73) โรเมอร์ เป็นผู้ตัดสิน

(4) ศาลมีอำนาจพิจารณาว่า คำสั่งของเสนาบดีเจ้ากระทรวงเป็นคำสั่งผิด หรือถูกกฎหมายได้ไม่เกินอำนาจ ทรงอธิบายว่า หลักคือคำพิพากษาของลอร์ดเฮอเชล ใน คดีวอเกอร์ โจทก์ แบด จำเลย (1892 เอ.ซี. หน้า 497) และคดีมีสโกรฟ โจทก์ บิวลิโด จำเลย (1879. 5.แอป.เคส.111)

(5) เสนาบดีกระทรวงนครบาล ไม่มีอำนาจเนรเทศผู้ใดโดยลำพัง ให้ออกจากพระราชอาณาเขต นอกจากศาลจะได้ตัดสินแล้ว และมีขออนุญาตให้ทำได้ ตามพระราชบัญญัติตัดสินแดนคนจรจัด ร.ศ.127 ทรงกล่าวว่าในเมืองอังกฤษมีกฎหมายเกี่ยวกับการเนรเทศ เรียกว่า เอเลียนส์ แอ็กต์ และในเมืองอินเดียเรียกว่า 33 ยอชที่ 3 ฉบับที่ 52 มาตรา 45 และ 46 แต่อำนาจไม่ให้คนต่างประเทศเข้าเมืองด้วยกฎหมายธรรมดา มีกล่าวในคดีมีสโกรฟ โจทก์ ชุนเตียงตอย จำเลย (1891 แอป.เคส.272)

(6) ศาลไม่สามารถจะวินิจฉัย ถ้อยคำสำนวนของกฎหมายให้มีความเปลี่ยนแปลงแก้คำเก่าเป็นคำใหม่ได้ ได้แต่จะอธิบายเท่านั้น ทรงอธิบายว่าตรงกับหนังสือแปลกฎหมายของบิลนิมฟ์ครั้งที่ 2 หน้า 56 และของเครสส์ นิมฟ์ครั้งที่ 4 หน้า 14-17 ให้ดูดิถีชันนารีของสะตรูด นิมฟ์ครั้งที่ 2 หน้า 1664.

(7) ถ้าข้าราชการผู้ใด จำใจต้องทำคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ก็ไม่บลังอำนาจอันชอบธรรมอย่างใดของบุคคลที่ 3 ผู้ได้รับความเดือดร้อนได้

(8) ถ้าผู้ใดเข้าใจกฎหมายผิดและกฎหมายนั้นมีความขัดอยู่แล้ว ผู้นั้นประมาทเลินเล่อ ทรงให้ดูหนังสือเรื่องการโกงและการพลั้งเพลอของเกอร์ นิมฟ์ครั้งที่ 3 หน้า 430

(9) ผู้ใดทำการไปตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา และคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่ผิดกฎหมาย ผู้ที่ทำตามคำสั่งนั้น จะยกเหตุมาแก้คดีให้รอดจากความผิดไม่ได้ ทรงให้ดูหนังสือของปอลลอก นิมฟ์ครั้งที่ 8 เรื่องข้าราชการ หน้า 111 เรื่องเอเยนด์แลบ่าว หน้า 74 เป็นต้นไป ให้ดูคดีกิลโจทก์ เบิล จำเลย (1866. 4 เอ็ฟ.แอนด์ เอ็ฟ.763.790.805.), คดีมอสติน โจทก์ แพบริแกส จำเลย และกฎหมายเยอรมัน มาตรา 839.

ส่วนพระมหากษัตริย์ของไทย ไม่อาจจะถูกฟ้องร้องได้ตามหลัก The King Can do no Wrong เช่นเดียวกับกษัตริย์ของอังกฤษ แต่การฟ้องกระทรวงทบวงกรมในฐานะหน่วยงานของพระมหากษัตริย์นั้น ปรากฏว่าทางปฏิบัติก็ยังสามารถทำได้ แต่กระทรวงและกรมจะมาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ มีคำพิพากษาฎีกาที่กระทรวงและกรมยอมมาเป็นจำเลย เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 153/118 ระหว่าง ซี, รามานาเดน โจทก์ กระทรวงโยธาธิการ จำเลย<sup>26</sup> และคำพิพากษา

<sup>26</sup> เดิมโจทก์ทำงานอยู่ในกรมรถไฟ ๆ มีคำสั่งให้โจทก์ไปสลักหินจารึกตัวหนังสือ ปรากฏหินถูกตาโจทก์อีกเสบ ตัดสินว่า ตามกฎหมาย นายงานต้องรับผิดชอบแต่เฉพาะในกรณีที่น่าายงานประมาทเลินเล่อและการประมาทนั้นเป็นผลโดยตรงให้เกิดเหตุ แต่ในคำฟ้องโจทก์ไม่กล่าวว่าเป็นจำเลยทำสิ่งใดที่จะให้จำเลยต้องทำขวัญ กลับปรากฏว่าโจทก์ทำการโดยยินยอมและเมื่อเจ็บตาก็ต้องเข้าใจว่าโจทก์ไม่ระมัดระวังเอง นอกจากนี้โจทก์ก็จัดทำหนังสือถึงกรมรถไฟเมื่อวันที่ 8 มกราคม คริสตศักราช 1897 ซึ่งเป็นวันภายหลังที่โจทก์เจ็บตาว่าในระหว่างโจทก์และกรมรถไฟไม่มีสิ่งใดเกี่ยวข้องกันอยู่ จึงตัดสินยกคำพิพากษาศาลอุทธรณ์และยกฟ้องโจทก์เสีย

ฎีกาที่ 204/118 ระหว่างมิสเตอร์เตต โจทก์ กระทบทรงธรรมการ จำเลย<sup>27</sup> เป็นต้น

สำหรับคำพิพากษาฎีกาที่วินิจฉัยถึงกรณีที่กระทบทรงธรรมการ ไม่ยอมมาเป็นจำเลยได้ เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 520/121 (ระหว่างเนื่อง โจทก์ กับ กรมทหารเรือ จำเลย) มีสาระสำคัญดังนี้ เมื่อวันที่ 23 มกราคม 119 เวลาทุ่มเศษ เรือกลไฟชื่อจำ เรือของกรมทหารเรือได้แล่นไปโดนเรือโป๊ะชื่อปากน้ำของโจทก์เสียหาย โจทก์จึงฟ้องต่อศาลแพ่ง ขอให้บังคับกรมทหารเรือใช้ค่าซ่อมแซมเรือ เป็นเงิน 2,700 บาท และค่าป่วยการอีกวันละ 20 บาท รวม 80 วัน เป็นเงิน 1,600 บาท ศาลแพ่งตัดสินว่า ตามกฎหมายทุก ๆ ประเทศในเรื่องเรือรบของหลวงไปโดนเรือใครเข้าแล้ว เจ้าของเรือไม่มีอำนาจจะฟ้องรัฐบาลให้ใช้ค่าเสียหายได้ นอกจากจะฟ้องกับตันหรือนายท้ายผู้เดินเรือเท่านั้น<sup>28</sup> ศาลได้ชี้แจงให้โจทก์ฟัง โจทก์ยืนยันให้หมายเรียกจำเลย ศาลเห็นว่าไม่ต้องออกหมายเรียกจำเลยมาพิจารณา จึงยกฟ้องโจทก์ โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนโจทก์ทุกเกล้าฯ ถวายฎีกา ศาลฎีกาเห็นว่าที่ศาลแพ่งและศาลอุทธรณ์พิพากษาว่า เรือสินค้าจะฟ้องเรือหลวงเรียกค่าเสียหาย ในการโดนกันไม่ได้นั้นถูกต้องแล้ว ศาลไม่มีอำนาจที่จะออกหมายเรียกกรมทหารเรือมาเป็นจำเลย แต่กระนั้นก็ดี ศาลฎีกายังเห็นว่า ถ้ากรมทหารเรือมีความเต็มใจที่จะมาเป็นจำเลยสู้ความแล้วก็จะชำระให้ จึงได้ให้ยกกระบวนศาลมีหนังสือนำความเห็นของกรมการศาลฎีกาไปยังกรมทหารเรือให้ตอบมาภายใน 15 วันว่า กรมทหารเรือจะเต็มใจมาเป็นจำเลยในคดีนี้หรือไม่ กรมทหารเรือตอบมาว่าไม่เต็มใจมาเป็นจำเลยคดีนี้ เห็นว่ากรมทหารเรือได้ประพฤติตามอำนาจอันต้องด้วยกฎหมาย จึงพิพากษายืนตามคำตัดสินศาลอุทธรณ์และยกฎีกาโจทก์เสีย

ดังนั้น เมื่อมีการฟ้องกระทบทรงหรือกรม ศาลจะมีหนังสือไปตามกระทบทรงหรือกรมว่าจะเต็มใจมาเป็นจำเลยหรือไม่ ถ้าไม่เต็มใจมาศาลก็ยกฟ้อง ถ้าเต็มใจมาก็พิจารณาคดีไป ซึ่งกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ที่ 24 ว่าด้วยฟ้องเจ้ากระทรวง ว่าด้วยฟ้องร้องข้าราชการในความอาญาว่าด้วยหม่อมราชวงศ์ถูกฟ้องในความอาญา ว่าด้วยพระถูกฟ้อง ก็ได้กำหนดให้ศาลส่งหมายไป

<sup>27</sup> เป็นคดีฟ้องเกี่ยวกับสัญญา

<sup>28</sup> คดีนี้เป็นการยืนยันว่าต้องฟ้องข้าราชการให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัวเท่านั้น

ให้กรมอัยการเพื่อจัดการว่าความให้ตั้งความว่า "ถ้าเป็นฟ้องกระทรวง ฎาเสนาบดี ฎาอธิบดี เจ้ากรมใดกรมหนึ่งในข้อหาเกี่ยวกับหน้าที่ราชการแล้ว ให้ศาลส่งหมายไปให้กรมอัยการฯ จะได้จัดการว่าความแทน ฯลฯ"

ต่อมา ใน พ.ศ. 2454 จึงมีกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ที่ 60<sup>29</sup> ลงวันที่ 28 พฤษภาคม ร.ศ. 129 ออกมาใช้บังคับและยกเลิกกฎเสนาบดีฯ ที่ 24 กฎเสนาบดีฯ ที่ 60 ได้รับรองสิทธิของกระทรวงและกรมไว้โดยชัดเจกว่าเมื่อถูกฟ้องแล้วจะมาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ เป็นหน้าที่ของโจทก์ต้องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา<sup>30</sup> หรือกระทรวงและกรมยอมมาเป็นจำเลยเอง

<sup>29</sup> กฎที่ 60 ว่าด้วยการที่ศาลจะมีหมายถึงกรมและกระทรวงต่าง ๆ

"ในการที่ศาลจะมีหมายถึงเจ้าพนักงานกรมอื่นให้ทำการอย่างใดนั้น ขอให้ระวังบ้างต่อการใด จำเป็นที่เขาต้องทำตามกฎหมาย จึงควรมีหมายสั่งไป ถ้าการสั่งใดไม่มีกฎหมายบังคับว่า เขาต้องทำตามคำสั่งศาล ศาลไม่ควรจะมีหมายไป เพราะต่างกระทรวงก็มีอำนาจเท่า ๆ กัน ศาลจะบังคับเขาไม่ได้ ศาลควรแจ้งความไปตามทางราชการ ถ้าศาลรังเกียจการที่แจ้งความเช่นนั้นด้วย บางทีจะเป็นเหตุให้ต้องเขียนหนังสือโต้ตอบกันยืดยาวไป แล้วจะบอกมายังกระทรวงยุติธรรมให้ช่วยจัดการให้ก็ได้

ตัวอย่างเช่น เรื่องทำแผนที่ ศาลไม่ควรจะมีหมายสั่งกรมแผนที่เพราะเป็นการที่ว่ากรมแผนที่จะให้ก็ได้ ไม่ทำก็ได้ ต้องมีหนังสือเขียนไปกรมนั้นจะทำก็ได้ ไม่ทำก็ได้เท่ากับจ้าง

อีกตัวอย่างหนึ่งก็ เรื่อง โจทก์ฟ้องกรมและกระทรวงเป็นจำเลย ศาลอย่ามีหมายไปยังกรมอัยการเลย ให้มีหนังสือแจ้งความไปยังเจ้ากรมอัยการเพราะเขาจะมาแก้ความก็ได้ไม่มาก็ได้ ศาลบังคับกรมและกระทรวงเหล่านั้นไม่ได้ เป็นหน้าที่โจทก์ต้องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ถ้ากรมแลกระทรวงจะมาแก้ความแล้วก็ได้ โดยเขาไม่ถืออำนาจ จึงตัดสินได้เหมือนอย่างคนธรรมดา"

<sup>30</sup> ในกรณีที่ฟ้องเจ้ากระทรวงในข้อหาเกี่ยวกับหน้าที่ราชการ และเจ้ากระทรวงไม่ยอมมาเป็นจำเลย โจทก์สามารถทูลเกล้าถวายฎีกาได้ ดังที่พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127

มาตรา 5 บัญญัติว่า "คดีทั้งปวงที่ราษฎรจะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ได้ถือในการกล่าวโทษหรือคัดค้าน

(เชิงอรรถนี้มิต่อหน้าถัดไป)

ภายหลังเมื่อได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และ บรรพ 2 ใน พ.ศ. 2468 แล้ว จึงเกิดปัญหาใหม่ขึ้นว่า 1) กระทรวงและกรมเมื่อถูกฟ้องจำต้อง ยอมเป็นจำเลยหรือไม่ เพราะเป็นทบวงการเมืองซึ่งเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 72(1), มาตรา 73 กับทั้งมาตรา 70 ได้บัญญัติไว้ว่า "นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เหมือนบุคคลธรรมดา เว้นเสีย แต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งว่าโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น" และมาตรา 76 ก็บัญญัติว่า "ผู้จัดการทั้งหลาย กิติ ผู้แทนอื่น ๆ กิติ ของนิติบุคคล หากทำการตามหน้าที่ได้ทำให้เกิด ความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดแก่บุคคลอื่นไซ้ร้ ท่านว่านิติบุคคลจำต้องเสียค่าสินไหมทดแทนเพื่อ ความเสียหายนั้น แต่มีสิทธิจะไล่เบียดเอาแก่ตัวผู้เป็นต้นเหตุทำความเสียหาย ได้ภายหลัง ฯลฯ" 2) ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากราชการในการปฏิบัติหน้าที่จะฟ้องบังคับข้าราชการ เป็นส่วนตัว ตามบทบัญญัติในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้หรือไม่

ปัญหาดังกล่าวปรากฏคำตอบอยู่ในคำสอนวิชากฎหมายปกครองของหลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) เมื่อ พ.ศ. 2474 ว่า "การปกครองนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้มอบให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำ แต่พระองค์ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุด... เจ้าหน้าที่ในทางปกครอง จะเป็นบุคคลธรรมดา กิติ หรือนิติบุคคล กิติ อาจจะทำหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือใช้ดุลยพินิจ ผิดพลาดทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียจะมีทางฟ้อง หรือร้องทุกข์ได้อย่างไรบ้าง และโดยวิธีใดนั้น.... ในบางประเทศ เช่น ในประเทศคอนติ เนนต์ ยุโรป มีอาทิ ฝรั่งเศส เยอรมัน ฯลฯ และในประเทศญี่ปุ่น ได้มีศาลปกครองตั้งขึ้นแยกจาก ศาลยุติธรรมเพื่อวินิจฉัยคดีปกครอง แต่ในประเทศไทยมิได้มีศาลปกครองเช่นว่านี้ เหตุฉะนั้นผู้ที่ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำ ของฝ่ายปกครองจึงมีทางที่จะฟ้อง หรือ ร้องทุกข์ ได้ เพียงจำกัด และโดยวิธีต่าง ๆ คือ

(เชิงอรรถที่ 30 ต่อ)

พิพากษาศาลอุทธรณ์อย่าง 1 หรือกล่าวโทษเสนานิติ เจ้ากระทรวงทั้งปวงในข้อที่เกี่ยวกับหน้าที่ ราชการซึ่งห้ามไม่ให้ฟ้องร้องยัง ศาลได้อย่าง 1 ก็ให้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาในข้อความร้องทุกข์ นั้น"

1. โดยฟ้องเจ้าหน้าที่ในทางปกครองต่อศาลยุติธรรม
2. โดยอุทธรณ์คำสั่ง หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง
3. โดยร้องทุกข์ต่อผู้มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง ตามที่บทกฎหมายได้อนุญาตไว้
4. โดยทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

การฟ้องเจ้าหน้าที่ในทางปกครองต่อศาลยุติธรรม หลักนิยมในประเทศไทย เจ้าหน้าที่ในทางปกครองนี้ควรต้องแยกพิจารณาทบทวนการเมืองอย่างหนึ่งและบุคคลธรรมดาอีกอย่างหนึ่ง... ทบทวนการเมืองซึ่งเป็นนิติบุคคลอาจเป็นโจทก์ฟ้องราษฎรได้ แต่ถ้าราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องทบทวนการเมืองแล้ว หลักนิยมในประเทศไทยเกิดขึ้นใน ร.ศ. 121 ว่าทบทวนการเมืองเมื่อถูกฟ้องไม่จำเป็นต้องยอมมาเป็นจำเลย ให้ดูคำพิพากษาฎีกาที่ 520/121 ระหว่าง เนือง โจทก์ กรมทหารเรือ จำเลย... ภายหลังจากที่ได้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จึงเกิดปัญหาขึ้นใหม่ ว่า กรมกระทรวงเมื่อถูกฟ้องจำเป็นต้องยอมเป็นจำเลยหรือไม่ เพราะทบทวนการเมืองยอมเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 72(1), 73 กับทั้งมาตรา 70 ได้บัญญัติไว้ว่า นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เหมือนบุคคลธรรมดา เว้นเสียแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งว่าโดยสภาพจะถึงมิถึงเป็นได้ เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น แต่ปัญหานี้ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1106 พ.ศ. 2473 ว่า ต้องถือตามบันทึกฐานแห่งคำพิพากษาฎีกาที่ 520/121... เมื่อผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายมีอาจฟ้องทบทวนการเมืองได้ โดยที่ทบทวนการเมืองไม่ยอมเป็นจำเลยแล้ว ปัญหาที่ยังคงมีอยู่ว่า ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาได้หรือไม่... ในเรื่องนี้เห็นว่า ควรจะต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งว่าด้วยการละเมิด ตูมาตรา 420, 421"<sup>31</sup>

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ตามหลักกฎหมายไทยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475 แม้จะมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วก็ตาม แต่ผู้ได้รับความเสียหายยังไม่อาจ

<sup>31</sup> หลวงประดิษฐมนูธรรม, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์นิติเวช, 2513),



ฟ้องกระทรวงทบวงกรมเป็นจำเลยให้รับผิดชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายได้ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 1106/2473<sup>32</sup> ทนทางของผู้เสียหายมีเพียงฟ้องข้าราชการให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัวตามบทบัญญัติลักษณะละเมิดเท่านั้น

## 1.2 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองและมีรัฐธรรมนูญ อำนาจที่เคยถือว่าเป็นของ

<sup>32</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 1106/2473 (ระหว่างนายยอร์ช ชาร์ลส์ เฮนรีคัลลี ผู้รับมอบฉันทะ จากบริษัทอีสเตอร์นสยามทินเทรตดิง จำกัด(บังคับอังกฤษ) โจทก์ กับ กรมราชโลหกิจและภูมิวิทยา จำเลย) มีข้อความที่น่าสนใจคือ

ฝ่ายโจทก์คัดค้านว่า กฎเสนาบดีที่ 60 เป็นการนอกเหนืออำนาจไม่ผูกพันโจทก์และคำพิพากษาฎีกาที่ 520/121 จะใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปอีกหาได้ไม่ เพราะเหตุว่าฐานะของกรมในรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงไป จำเดิมแต่ได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถือว่ากรมนั้น ๆ เป็นนิติบุคคล(มาตรา 72 และ 73)ฯ

กรรมการศาลฎีกาเห็นว่า มาตราเหล่านั้นเป็นแต่เพียงได้นำกฎหมายเกี่ยวแก่กรมในรัฐบาลที่มีอยู่ก่อนประมวลกฎหมายมาตราลงไว้ ศาลยุติธรรมได้ถืออยู่เสมอว่ากรมย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องและถูกฟ้องในนามของกรมได้ และศาลเคยรับฟ้องคดีชนิดนี้ไว้พิจารณาคำพิพากษามากหลายเรื่องแล้วฯ

ปัญหาจึงมีว่า จะหมายเรียกกรมมายังศาลโดยทางธรรมดาได้หรือไม่ ถ้ากรมขาดนัดจะพิจารณาฝ่ายเดียวแล้วพิพากษาคดีบุคคลธรรมดาเป็นคู่ความได้หรือไม่ ถ้าได้การบังคับตามคำพิพากษาซึ่งอาจกระทบกระเทือนถึงประโยชน์รายได้ของแผ่นดินนั้นจะปฏิบัติโดยสถานใดฯ

กรรมการศาลฎีกาเห็นว่าคดีซึ่งกรมในรัฐบาลถูกฟ้องฐานกระทำการละเมิดในตำแหน่งหน้าที่และในขอบเขตอำนาจของกรมเช่นคดีนี้ ถ้าหากจำเลยไม่ยอมหรือไม่สมัครใจที่จะให้ศาลชำระแล้ว จะมีคำสั่งบังคับอย่างไรได้ไม่ เห็นว่าตามข้อกฎหมายยังคงต้องถือตามบันทึกฐานแห่งคำพิพากษาฎีกาที่ 520/121 คดีระหว่าง เนื่อง โจทก์ กรมทหารเรือ จำเลย เพราะฉะนั้นจึงพร้อมกันพิพากษาให้ยกฎีกาโจทก์เสียฯ

พระมหากษัตริย์ได้รับการยึดถือในทางนิตินัยเสียใหม่อย่างเช่น ประเทศตะวันตกว่าเป็นของประชาชน เช่น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 1 บัญญัติว่า "อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย" จากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ไม่ว่าจะจัดรูปแบบการปกครองแบบใดหรือเป็นแบบถาวรหรือชั่วคราวก็บัญญัติว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย (รัฐธรรมนูญปี 2517 มาตรา 3) หรือมาจากปวงชนชาวไทย (รัฐธรรมนูญปี 2521 มาตรา 3) ทั้งสิ้น และมีการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ นั่นคือมีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ในการปกครองประเทศแทนรูปแบบการปกครองเดิมที่ถือว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นอำนาจทั้งปวงอยู่ในพระองค์เอง

ปัญหาที่ตามมา คือ หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้แล้ว หากกระทรวงและกรม ฝักฝ่ายจะไม่ยอมมาเป็นจำเลยได้หรือไม่ ในทางปฏิบัติไม่เคยมีการอ้างเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในเรื่องกฎหมายคดีกระทรวงยุติธรรมฉบับที่ 60 นี้อีกเลย บรรดากระทรวงทบวงกรมที่ฝักฝ่ายต่าง ยอมมาเป็นจำเลยเสมอ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475, พ.ศ. 2489 หรือ พ.ศ. 2490 ไม่ได้บัญญัติคุ้มครองไว้ ซึ่งต้องรอจนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 จึงมีมาตรา 44 บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ ซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำของเจ้าพนักงาน ในฐานะเสมือนเป็นตุลาการหรือนายจ้าง ย่อมได้รับความคุ้มครอง" อันเป็นการแสดงให้เห็นปรากฏ โดยชัดเจนว่าเอกสิทธิ์เดิมนั้นได้ถูกยกเลิกโดยเด็ดขาดตั้งแต่นั้นมา บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิในการฟ้องหน่วยราชการดังกล่าวมีปรากฏต่อมาในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 มาตรา 42 และ มาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ที่ว่า "สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ ซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำของเจ้าพนักงาน ย่อมได้รับความคุ้มครอง" และในรัฐธรรมนูญฉบับ ปัจจุบัน (พ.ศ. 2521) ก็มีอยู่ในมาตรา 43 โดยบัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ ซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำของเจ้าพนักงาน ย่อมได้รับความคุ้มครอง"

เหตุผลในการวางหลักในรัฐธรรมนูญ เช่นนี้ ปรากฏตามคำชี้แจงของพระยาอรรถการีย์ นิพนธ์ ซึ่งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2492 ท่านหนึ่งว่า "ตามกฎหมายของ ประเทศไทยเราก็ได้เคยมีมาจริงอย่างที่ท่านว่า คือว่าหน่วยราชการเมื่อถูกฟ้องในความแฉ่งแล้ว อาจจะปฏิเสธไม่ยอมเป็นจำเลยได้ แต่ว่ากฎหมายที่เป็นอยู่ขณะนี้ เป็นอยู่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิ

ราชย์ ซึ่งราษฎรได้รำร้องกันมากกว่าการที่ทางราชการปฏิเสธไม่ยอมเป็นจำเลย ไม่สู้ความในศาลนี้ เป็นสิ่งไม่ควรอย่างยิ่งและต่อมาเมื่อเราได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองแล้ว ทางราชการไม่เคยปฏิเสธเลยทั้งที่มีกฎหมายอยู่เช่นนั้น ก็ด้วยความรู้สึกว่าการไม่ยอมเป็นจำเลย ไม่สมควรเลย เมื่อเขาฟ้องแล้วก็ต้องสู้ความกับเขา แต่ตามที่เห็นปัญหาอยู่อย่างที่ทำนว่าทางราชการอาจไม่ยอมเป็นจำเลยเองซึ่งเป็นสิ่งไม่ควร ไม่มีประเทศไหนที่ทางราชการไม่ยอมเป็นจำเลย โดยเหตุนี้จึงเขียนมาตรานี้ (มาตรา 44) เสียให้ชัดเจนทีเดียว เพื่อที่จะตัดเสียในการไม่ยอมเป็นจำเลย"<sup>33</sup>

การที่ประเทศไทยยกเลิกความคุ้มกันของทางราชการนี้ เป็นการยกเลิกหลังประเทศอังกฤษ (ซึ่งยกเลิกอย่างเป็นทางการตาม The Crown Proceeding Act ปี ค.ศ. 1947 โดยตามหลังประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งยกเลิกก่อนแล้วตาม The Federal Tort Claims Act ปี 1946) ดังปรากฏจากคำโต้ตอบในรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตอนหนึ่งว่า<sup>34</sup>

"พระยาศรีธรรมราช : หลักกฎหมายนี้ ในกรมหลวงราชบุรี เอามาจากประเทศอังกฤษและมาตั้งเป็นคอมมอนลอว์ของประเทศไทยทีเดียว ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประชาธิปไตยสูงสุดก็ยังมีหลักอันนี้อยู่จนถึงบัดนี้ แต่วิธีการที่เขายอมฟ้องนั้น เขายอมเสมอจริง แต่อาจจะมีส่วนกรณีที่ไม่ควรยอมก็ได้ ซึ่งเรามองไม่เห็น

หลวงประกอบนิติสาร : ในหลักกฎหมายอังกฤษพูดถึงหลักแล้ว เป็นเช่นนั้นจริง และกฎหมายอังกฤษมีมากมายหลายอย่างที่เดียวกับเรามีคังเหลือแต่หลัก แต่ออบโซลิตี เลิกปฏิบัติแล้ว แต่ว่าอังกฤษเขารับเทรดิชัน เขารักษาไว้เสมอหลักนั้น แต่ว่าในการปฏิบัติในสมัยหลัง ๆ เห็นว่าเป็นเวลาร่วมร้อย ๆ ปี ทางเขารวันไม่ยอมเป็นจำเลย เขาเลิกไปหมดแล้ว เพราะฉะนั้นเห็นเป็นการสมควรเหมือนกันที่เมืองไทยเราจะพบความจริงว่าไม่ควรให้รัฐต้องไม่ยอมจำเลย

<sup>33</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 51 วันพุธที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2491 ณ พระที่นั่งอภิเศกดุสิต นอกจากนี้โปรดดูคำชี้แจงในทำนองเดียวกันของนายสุวิชัย ทัศน์เศรษฐ์ และพระยาอรรถการีย์นิพนธ์ ต่อรัฐสภา ในรายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 15 วันจันทร์ที่ 17 มกราคม 2492 และครั้งที่ 16 วันอังคารที่ 18 มกราคม 2492 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม

<sup>34</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 51

และทำให้เกิดความอยุติธรรมที่ผู้ที่ได้รับความทุกข์ร้อน หรือยกเว้น ตั้งหลักใหม่ว่าต่อไปนี้ไปรัฐจะไม่สามารถเป็นจำเลยไม่ได้"

ส่วนข้าราชการก็ยังคงถูกฟ้องในศาลให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัวกรณีละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดิม เพียงแต่ได้มีการยกเลิกหลักเกณฑ์บางประการในเรื่องการบังคับทูลขอพระบรมราชานุญาตก่อนดำเนินคดีเท่านั้น<sup>35</sup> ฉะนั้น หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองผู้เสียหายจึงยังคงฟ้องร้องให้ข้าราชการรับผิดชอบได้ทันที โดยไม่ต้องขอพระบรมราชานุญาตอีกต่อไป

ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 519/2480 (ระหว่าง นายสิน แซ่ตั้ง โจทก์ นายอรัญ เมณะคงคา จำเลย) เจ้าพนักงานออกใบอนุญาต(ลงนามแทนปลัดอำเภอ) ให้เล่นไพ่โป๊กเกอร์แต่มิได้แก่อายุของผู้เล่นจาก 16 ปี เป็น 20 ปี ที่หลังใบอนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมายใหม่ ตำรวจจับผู้ได้รับอนุญาต ไปกักขังหาว่าให้เด็กอายุต่ำกว่า 20 ปี เล่นการพนันด้วย ดังนี้ เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตหามีผิดทางอาญาฐานหวังเห็นเยวักกัซังหรือต้องรับผิดชอบในทางแพ่งฐานละเมิดไม่ (การงดเว้นไม่กระทำของเจ้าพนักงานหาใช่เป็นเหตุให้โจทก์เสียหายตามกฎหมายแต่อย่างใด)

คำพิพากษาฎีกาที่ 256/2491 (ระหว่างนายแดง แซ่เหลียม โจทก์ นายเปลื้องงามสมพงศ์ ที่ 1 นายรัตน เรสมนเทียร ที่ 2 นายวิโรจน์ สมประสิทธิ์ ที่ 3 นายธวัช เขียวสุวรรณ

---

<sup>35</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 มาตรา 12 บัญญัติว่า "ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย ฐานะนครศักดิ์โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี หรือโดยประการอื่นใดก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกลิทธิอย่างใดเลย" และพระราชบัญญัติแก้ไขวิจิตรพิจารณาคความแบ่งและอาชญา พุทธศักราช 2475 มาตรา 4 บัญญัติว่า "บรรดาพระราชกำหนดกฎหมาย กฎข้อบังคับและระเบียบการเรื่องนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต ในเมื่อพระราชวงศ์ หรือข้าราชการชั้นสัญญาบัตร หรือบุคคลอื่นอันต้องปฏิบัติกรอย่างเดียวกับข้าราชการสัญญาบัตร เกี่ยวข้องต้องหาในทางอรรถคดีนั้น ให้ยกเลิกเสียทั้งสิ้น"ตั้งแต่นั้นศาลก็ออกหมายบังคับคดีตามคำพิพากษาได้ทันที(ประมุข สวัสดิ์มงคล, "ระเบียบเกี่ยวกับบุคคลบางประเภทถูกฟ้อง," บทบัญญัติ 21, ตอน 2 (เมษายน 2506) :308-309.)

ที่ 4 จำเลย) เจ้าพนักงานบังคับให้เขาขายผ้าที่ถูกควบคุมตามประกาศ แต่ประกาศที่ถูกควบคุมนั้นถูกยกเลิกแล้ว แม้เจ้าพนักงานและผู้ซื้อไม่รู้ว่าประกาศควบคุมนั้นถูกยกเลิกแล้ว เจ้าพนักงานและผู้ซื้อก็ต้องรับผิดชอบละเมิดต่อเจ้าของทรัพย์สิน

อย่างไรก็ตาม หลังจากปี พ.ศ. 2492 เมื่อเอกชนซึ่งได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ สามารถฟ้องข้าราชการให้รับผิดชอบได้โดยตรงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด และมีสิทธิฟ้องหน่วยราชการซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบได้ตามรัฐธรรมนูญแล้ว ในทางปฏิบัติบุคคลภายนอกซึ่งถูกข้าราชการกระทำละเมิดซึ่งเกี่ยวพันหรืออาจเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงฟ้องหน่วยราชการเป็นจำเลยร่วมไปกับข้าราชการที่เดียวเสมอ เพื่อความมั่นใจในการได้รับชำระหนี้ อนึ่ง ดังได้กล่าวแล้วว่าหลักกฎหมายไทยมิได้แบ่งแยกกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนในเรื่องความรับผิดชอบกรณีละเมิดของข้าราชการ ฉะนั้นหลักกฎหมายในเรื่องการดำเนินกระบวนการพิจารณาความ จึงต้องใช้หลักตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอันได้แก่อำนาจฟ้อง การบรรยายฟ้อง การตั้งประเด็น และหน้าที่นำสืบ เป็นต้น การฟ้องคดีอาจฟ้องข้าราชการเป็นจำเลยโดยตรง หรืออาจฟ้องหน่วยราชการให้เป็นจำเลยร่วมกับข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ก็ได้ รวมตลอดทั้งการเรียกให้หน่วยราชการเข้ามาเป็นจำเลยหรือจำเลยร่วมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 57(3) ไม่ว่าศาลเห็นเองหรือคู่ความร้องขอ หรือจะร้องสอดเข้ามาเป็นจำเลยเพื่อยังให้ได้รับความคุ้มครองหรือบังคับตามสิทธิที่ตนมีอยู่ก็ได้

ในการปรับบทกฎหมายให้หน่วยราชการร่วมรับผิดชอบในการกระทำของข้าราชการ ศาลไทยได้นำมาตรา 76 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับองค์การนิติบุคคลและผู้กระทำแทนองค์การนิติบุคคลมาใช้ ดังปรากฏในคำพิพากษาฎีกาที่ 179/2495<sup>36</sup>, 312/2497 เป็นต้นมา โดยถือว่าข้าราชการเป็นผู้แทนอื่น ๆ ของหน่วยราชการนั่นเอง และเมื่อรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอกแล้ว หน่วยราชการก็สามารถฟ้องไล่เบี้ยได้เต็มที่ตามมาตรา 76 ดังกล่าวด้วย เหตุที่ศาลไทยมิได้นำบทบัญญัติเรื่องความรับผิดระหว่างนายจ้างลูกจ้าง

<sup>36</sup> ผู้เขียนเข้าใจว่าคำพิพากษาฎีกาที่ 179/2495 จะเป็นฉบับแรกที่ตัดสินให้หน่วยราชการร่วมรับผิดชอบกับข้าราชการในการกระทำละเมิดตามมาตรา 76.

หรือตัวการตัวแทนตามมาตรา 425, 426 หรือ 427 มาปรับ ก็เพราะเป็นที่เข้าใจกันว่าความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับหน่วยราชการในฐานะแทนรัฐ เป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายมหาชน มิใช่ความสัมพันธ์ทางนิติกรรมสัญญา จึงไม่อาจนำบทมาตราดังกล่าวมาปรับได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 769/2505) แม้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในระยะแรก (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ในมาตรา 44 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ในมาตรา 42) จะบัญญัติว่าให้หน่วยราชการรับผิดชอบในฐานะเสมือนเป็นหัวหน้าหรือนายจ้างก็ตาม อย่างไรก็ตาม ถ้อยคำ "ในฐานะเสมือนหัวหน้าหรือนายจ้าง" ได้ถูกตัดออกในรัฐธรรมนูญในระยะหลัง (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ในมาตรา 51 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ในมาตรา 43)<sup>37</sup> แต่ในกรณีลูกจ้างของส่วนราชการ ศาลยังคงใช้มาตรา 425 ซึ่งเป็นเรื่องนายจ้างลูกจ้างเป็นบทปรับให้หน่วยราชการต้องร่วมรับผิดชอบ (ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 974/2496, 677/2501, 1640/2506, 928/2507, 1169-1170/2509, 879-880/2514, 1001/2514, 574/2515, 1631-1634/2515, 1811-1812/2516, 2115/2517, 2171-2173/2517, 2538/2518, 879/2519, 1151/2519, 1432/2519, 159/2520, 3175/2525 เป็นต้น) อนึ่ง กรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจนั้น มีคำพิพากษาฎีกาที่ 2816/2518 ให้รัฐวิสาหกิจร่วมรับผิดชอบในละเมิดของพนักงานซึ่งกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การงานตามที่ได้รับมอบหมายตาม ป.พ.พ.มาตรา 76

## 2. ความรับผิดเป็นส่วนตัวของข้าราชการ

การฟ้องร้องต่อศาลให้ข้าราชการรับผิดกรณีละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

การฟ้องร้องให้ข้าราชการรับผิดในกรณีละเมิดนั้น ในการพิจารณาศาลไทย อาศัยบทกฎหมายลักษณะละเมิดมาตรา 420, 421 ซึ่งเป็นบททั่วไปเป็นหลัก กล่าวคือ ต้อง (1) มีการกระทำโดยผิดกฎหมาย (หรือมีข้อด้วยกฎหมายซึ่งใช้ในมาตรา 421) (2) ข้าราชการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ (3) มีบุคคลอื่นได้รับความเสียหาย (4) มีความสัมพันธ์ระหว่างความผิดกับความเสียหาย (การกระทำกับผล)

<sup>37</sup> ผู้เขียนเข้าใจว่า เหตุที่ตัดออก คงเนื่องมาจากแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาดังกล่าว.

เหตุที่ต้องใช้หลักเกณฑ์อื่น เป็นบทบัญญัติแม่บทเนื่องจากกฎหมายไทย (ป.พ.พ. ลักษณะ  
ละเมิด) ไม่มีบทบัญญัติโดยเฉพาะสำหรับความรับผิดของเจ้าพนักงาน (ข้าราชการ) เหมือนอย่าง  
มาตรา 839 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน แม้ว่าลักษณะละเมิดของเราจะได้คัดลอกมาจาก  
ประมวลกฎหมายแพ่งต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันเป็นส่วนใหญ่ก็  
ตาม

หากการที่ข้าราชการมีความผิดนั้น เป็นการกระทำการในหน้าที่ศาลก็จะตัดสินให้  
หน่วยราชการก็ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการผู้ทำละเมิดนั้น ตามมาตรา 76  
อย่างไรก็ตาม คดีที่ฟ้องข้าราชการและหน่วยราชการให้ร่วมกันรับผิดชอบผู้เสียหายไม่ว่าการกระทำ  
ผิดจะเป็นการกระทำในหน้าที่เสมอไป ศาลไทยจึงต้องพิจารณาว่าการกระทำผิดซึ่งเป็นการละ  
เมิดตามลักษณะละเมิดนั้น เป็นการทำการตามหน้าที่หรือไม่ หากใช่ หน่วยราชการซึ่งเป็นนิติบุคคล  
นั้นต้องรับผิดชอบด้วย หากไม่ใช่หน่วยราชการก็ไม่ต้องร่วมรับผิด ปัญหาว่าการกระทำอย่างไรจึง  
จะถือว่าเป็นการกระทำนอกหน้าที่ ซึ่งทำให้ข้าราชการต้องรับผิดชอบส่วนตัวโดยสภาพกล่าวคือต้อง  
รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจากทรัพย์สินของตนเอง และผู้เสียหายผู้เป็นโจทก์ไม่สามารถเรียกร้องให้  
หน่วยราชการร่วมรับผิดชอบใช้ได้นั้น ตามแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาอาจได้หลักการแปลความดังนี้

(1) การกระทำนอกหน้าที่ราชการหมายถึงการกระทำที่ไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่  
ราชการ เสียเลยหรือไม่ได้ทำหน้าที่ราชการเลยถือว่าเป็นเรื่องส่วนตัวโดยแท้ แม้จะมีทรัพย์สิน  
ของทางราชการมาเกี่ยวข้องก็ตาม ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1486/2497 ประชุมใหญ่ (ระหว่างนางสาวเมี้ยน ยงใจยุทธ  
โจทก์ กับ กรมตำรวจที่ 1, พลตำรวจกำธร เดชกฤษร์ ที่ 2 จำเลย) รถยนต์ยี่ห้อ 1960 กรมตำรวจ  
จำเลยที่ 1 มอบไว้ให้ใช้ในราชการกองร้อย 3 โรงเรียนพลตำรวจในพระบรมมหาราชวัง ใน  
ความรับผิดชอบของนายร้อยตำรวจเอกอ่อน ปลัดรักษา ผู้บังคับกองร้อย จำเลยที่ 2 มีหน้าที่เป็น  
ครูฝึกอาวุธแก่นักเรียนพลตำรวจ ไม่มีหน้าที่ขับรถยนต์ ทั้งนี้ไม่มีใบอนุญาตให้ขับรถยนต์ได้ บังอาจนำ  
รถไปขับโดยพลการมิได้ขออนุญาตจากผู้ครอบครองรักษารถ และโจทก์ไม่มีพยานแสดงให้เห็นว่า  
การที่จำเลยที่ 2 ขับรถไปชนรถยนต์ของโจทก์นั้นได้กระทำไปในทางการที่จ้างตามมาตรา 425

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>๑๘</sup> จำเลยที่ 1 จึงหาต้องรับผิดชอบโจทก์ไม่ การที่จำเลยที่ 2 ได้นำรถยนต์ของราชการกรมตำรวจไปขับโดยผลการ แล้วไปชนรถยนต์ของโจทก์เสียหาย ตามพฤติการณ์ในคดีนี้ ศาลฎีกาได้ประชุมปรึกษามีมติโดยที่ประชุมใหญ่ว่า จำเลยที่ 2 เป็นผู้ครอบครองรถยนต์ในขณะเกิดเหตุ จำเลยที่ 1 มิได้ครอบครองอันจะต้องรับผิดชอบตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 437 ฉะนั้นที่ศาลทั้งสองชั้นขาดตัดสินว่าจำเลยที่ 1 ไม่ต้องรับผิดชอบโจทก์นั้นชอบแล้ว (จำเลยที่ 2 รับผิดชอบเป็นส่วนตัวเป็นเงิน 14,900 บาท)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1291/2514 ( ระหว่างนายสังข์ คงทวี ที่ 1, นายประเสริฐ คงทวี ที่ 2 โจทก์ สิบโทโสภาส ฤทธิบัญญัติ ที่ 1, กองทัพบก ที่ 2 กระทรวงกลาโหม ที่ 3 จำเลย) ในวันเกิดเหตุ จำเลยที่ 1 ซึ่งมีหน้าที่เป็นพลขับรถยนต์ของกองพลทหารม้า ได้รับคำสั่งจากพันโทเจิม เอี่ยมหงษ์เหิน พลธิการกองพลทหารม้าให้ขับรถยนต์ของทางราชการไปซื้อปูนซีเมนต์แล้วนำไปส่งที่วัดนครป่าหมาก ตำบลลี้ลิ่งชัน จังหวัดธนบุรี ซึ่งพันโทเจิมเป็นกรรมการวัดแห่งนั้นอยู่ เมื่อจำเลยที่ 1 ขับรถยนต์ไปซื้อและขนปูนซีเมนต์ให้แก่วัดเสร็จแล้ว จำเลยที่ 1 ได้นำรถไปแวะที่บ้านของจำเลยเพื่อรับประทานอาหารเสร็จแล้วจำเลยที่ 1 ได้ขับรถต่อไปเพื่อจะกลับเข้ากรมกอง ในระหว่างทางที่จำเลยที่ 1 ขับรถไปนั้นเอง จำเลยที่ 1 ได้ขับรถแซงรถสามล้อเครื่องคันหนึ่งเพื่อจะขึ้นหน้า แต่ขับกินทางจนล้อเส้นกึ่งกลางของถนน เป็นเหตุให้รถคันที่จำเลยที่ 1 เป็นผู้ขับชนรถยนต์แท็กซี่ที่ผู้ตายเป็นคนขับและกำลังแล่นสวนทางมา และเป็นเหตุให้ผู้ตายได้รับบาดเจ็บและถึงแก่ความตายในเวลาต่อมา ศาลฎีกาเห็นว่า แม้พันโทเจิม เอี่ยมหงษ์เหินจะมีผู้บังคับบัญชาโดยตรงของจำเลยที่ 1 และพันโทเจิม เอี่ยมหงษ์เหิน มีตำแหน่งหน้าที่เป็นพลธิการของกองพลทหารม้า จึงมีอำนาจในการสั่งใช้รถในงานของพลธิการได้ตามระเบียบการใช้รถของกองพล

<sup>๑๘</sup> ศาสตราจารย์ จำรัส เหมะจากรู มีความเห็นแย้งว่า "คำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ยกประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 425 มาเป็นหลักวินิจฉัย น่าจะไม่ถูกต้อง เพราะข้าราชการมิได้มีฐานะเป็นลูกจ้างของกระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดตามคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 769/2505 ครอบยก มาตรา 76 วรรค 1 ซึ่งมาปรับแก้คดี" (หมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1291/2514 คำพิพากษาศาลฎีกา ประจำปีพุทธศักราช 2514 (กรุงเทพมหานคร:เนติบัณฑิตยสภา, 2514), หน้า 1099.)



ทหารม้าก็ดี แต่การที่พันโทเจิม เอี่ยมหงษ์เห็น สั่งให้จำเลยที่ 1 นำรถออกไปซื้อและขนปูนซีเมนต์ ให้แก่วัดนครป่าหมาก ซึ่งพันโทเจิม เอี่ยมหงษ์เห็น เป็นกรรมการวัดอยู่ด้วยนั้น เห็นได้ชัดว่าเป็น การใช้ให้ไปปฏิบัติงานเป็นการส่วนตัวของพันโทเจิม หาใช่เป็นการให้ไปปฏิบัติการในงานของพลอากาศกร กองพลทหารม้า เพื่อประโยชน์ของจำเลยที่ 2 และที่ 3 แต่ประการใดไม่ เมื่อเช่นนั้นการ ไปปฏิบัติงานของจำเลยที่ 1 จึงเรียกไม่ได้ว่าเป็นการปฏิบัติงานในหน้าที่ตามทางราชการของจำเลยที่ 2 และที่ 3 จำเลยที่ 2 และที่ 3 จึงหาต้องรับผิดชอบในผลแห่งการละเมิดที่จำเลยที่ 1 ได้ก่อให้เกิดขึ้นนั้นไม่<sup>39</sup> (กล่าวคือ ศาลฎีกาให้จำเลยที่ 1 รับผิดชอบตามลำพังเป็นเงิน 55,234 บาท พร้อมดอกเบี้ยและค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความ อันหนึ่ง คดีนี้ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ให้จำเลยทั้งสามร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่โจทก์)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1133/2516 ประชุมใหญ่ (ระหว่างนายมานิตย์ เอี่ยมสรรพางค์ โจทก์ กับ สิบโทโอกาส ฤกษ์ปัญญา ที่ 1, พันโทเจิม เอี่ยมหงษ์เหม ที่ 2, กองทัพบกโดยพลเอก ประภาส จารุเสถียร ผู้บัญชาการทหารบก ที่ 3 จำเลย) การที่จำเลยที่ 2 สั่งให้จำเลยที่ 1 ขับรถยนต์คันเกิดเหตุไปขนปูนซีเมนต์ที่วัดนครป่าหมากซึ่งจำเลยที่ 2 เป็นกรรมการวัด และกิจการดังกล่าวมิใช่เป็นราชการของกองทัพบกจำเลยที่ 3 ทั้งมิได้เกี่ยวกับตัวจำเลยที่ 1 แต่ประการใด นั้น ย่อมถือได้ว่าจำเลยที่ 2 เป็นตัวการ และจำเลยที่ 1 เป็นตัวแทนของจำเลยที่ 2 ในกิจการนี้ โดยปริยาย เพราะฉะนั้นเมื่อจำเลยที่ 1 ขับรถยนต์ไปขนปูนซีเมนต์ให้วัดนครป่าหมากแล้ว

<sup>39</sup> ศาสตราจารย์ จำรัส เขมะจารุ ได้ตั้งข้อสังเกตในหมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ ว่า... "อาจมีผู้มีความเห็นว่า... การที่ทหารพลขับซึ่งมีหน้าที่ขับรถยนต์ของทหาร ได้ขับรถยนต์ของกองทหารออกไปตามคำสั่งของนายทหาร ซึ่งจะเป็นคำสั่งที่ชอบหรือไม่ก็ตาม แต่ก็ก็เป็นคำสั่งที่ทหารพลขับจะต้องปฏิบัติตาม จึงควรถือว่า ทหารพลขับนั้น ได้ทำการตามหน้าที่แล้ว เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลภายนอก กองทัพบกและกระทรวงกลาโหมจึงควรต้องรับผิดชอบ... ควรจะติดตามดูแนววินิจฉัยของศาลฎีกาในเรื่องนี้ต่อไป" ซึ่งต่อมาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1133/2516 โดยมติที่ประชุมใหม่ ในเรื่องเดียวกันนี้ ยืนยันตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1291/2514 ฉะนั้นแนววินิจฉัยดังกล่าว จึงยังเป็นบรรทัดฐานในขณะนี้

ระหว่างชั้นรถยนต์กลับกองพลทหารม้า ได้ชั้นรถยนต์โจทก์เสียหาย (จำเลยที่ 1 ชั้นรถด้วยความประมาทปราศจากความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์) จึงถือได้ว่าจำเลยที่ 1 ทำละเมิดภายในขอบอำนาจแห่งฐานตัวแทน จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นตัวการย่อมต้องรับผิดชอบร่วมกับจำเลยที่ 1 ในประเด็นที่ว่า จำเลยที่ 3 จะต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดของจำเลยที่ 1 หรือไม่นั้น ศาลฎีกาเห็นว่า แม้จำเลยที่ 1 และที่ 2 จะเป็นข้าราชการทหารสังกัดอยู่ในกองพลทหารม้า ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของกองทัพบกจำเลยที่ 3 ก็ตาม แต่การชนชนขึ้นขี่เม่นต์เป็นเรื่องส่วนตัวของจำเลยที่ 2 ซึ่งปฏิบัติไปในฐานะที่เป็นกรรมการของวัดนครป่าหมาก มิได้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางราชการของจำเลยที่ 3 แต่อย่างใด การใช้รถยนต์ของทางราชการที่ดี การเติมน้ำมันของทางราชการที่ดี หากทำให้กิจการส่วนตัวของจำเลยที่ 2 กลายเป็นงานราชการของจำเลยที่ 3 ไปไม่ จำเลยที่ 3 จึงไม่ต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่จำเลยที่ 1 ก่อขึ้นแก่โจทก์ (กล่าวคือศาลฎีกาให้จำเลยที่ 1 และที่ 2 ร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิด อนึ่ง คดีนี้ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ ให้จำเลยทั้งสามร่วมกันใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2483/2527 ประชุมใหญ่ (ระหว่าง บ.จ.ก.ร.ส.พ. ประกันภัย โจทก์ กับ นายสุรศักดิ์ กฤตยะฤาเดช กับพวก จำเลย) นางสาวนาตยา กับพวก เป็นบุคคลภายนอกมิใช่ลูกจ้างหรือข้าราชการของจำเลยที่ 4 ได้มาหาจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นข้าราชการกรมพัฒนาที่ดินจำเลยที่ 4 ที่ศูนย์พัฒนาที่ดินจังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อปรึกษาเรื่องจัดงานสังสรรค์ แล้วนางสาวนาตยาเกิดปวดท้องเนื่องจากมีประจำเดือน จำเลยที่ 1 จึงขับรถยนต์ซึ่งเป็นรถใช้ในราชการของจำเลยที่ 4 และตามปกติอยู่ในความดูแลของจำเลยที่ 2 (ข้าราชการกรมพัฒนาที่ดิน) แต่วันนั้นจำเลยที่ 2 ลาราชการ รถดังกล่าวจึงอยู่ในความดูแลของจำเลยที่ 1 จำเลยที่ 1 ขับรถของทางราชการดังกล่าวไปส่งนางสาวนาตยา กับพวก กลับบ้าน เมื่อมาถึงที่เกิดเหตุก็เกิดชนกับรถยนต์เก๋งวอลโว่ที่โจทก์รับประกันภัยไว้เสียหายพังยับเยิน (จำเลยที่ 1 ชั้นรถด้วยความประมาทเลินเล่อ) ดังนี้ การที่จำเลยที่ 1 ขับรถยนต์ของจำเลยที่ 4 ไปส่งนางสาวนาตยา กับพวกกลับบ้านนั้น เป็นเรื่องทำไปโดยเอื้อเพื่อส่วนตัวของจำเลยที่ 1 เองมิใช่เป็นการปฏิบัติราชการตามหน้าที่แต่อย่างใด จำเลยที่ 4 จึงไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่จำเลยที่ 1 ก่อขึ้นแก่โจทก์ด้วย (จำเลยที่ 1 รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นส่วนตัวเป็นเงิน 71,600 บาท พร้อมดอกเบี้ยและค่าฤชาธรรมเนียมกับ

คำทนายความ คดีนี้ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้อง)

(2) คดีเจตนาในขณะกระทำ แม้ว่าข้าราชการจะกระทำไปในช่วงกำลังปฏิบัติหน้าที่ แต่เป็นการกระทำผิดสามารถแยกได้ว่าเจตนาจะกระทำในฐานะส่วนตัว ถือว่าเป็นเรื่องส่วนตัว และนอกหน้าที่ราชการ ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 1931/2518 (ระหว่าง น.ต.ท. ไพบูลย์ สัมมาทัต โจทก์ กับ นายบุญธรรม น้ำหอมจันทร์ ที่ 1 กรมไปรษณีย์โทรเลขที่ 2 จำเลย) จำเลยที่ 1 รับราชการเป็นบุรุษไปรษณีย์ ประจำอยู่ที่ทำการไปรษณีย์แขวงบางซื่อ มีหน้าที่ขับรถยนต์ของกรมไปรษณีย์โทรเลขจำเลยที่ 2 ไปเก็บไปรษณีย์ภัณฑ์ตามตู้ไปรษณีย์ ในวันเกิดเหตุเวลา 17.30 นาฬิกา จำเลยที่ 1 ขับรถยนต์ของจำเลยที่ 2 ไปเก็บไปรษณีย์ภัณฑ์ตู้ไปรษณีย์ตามหน้าที่ ได้จอดรอไว้ที่ขอบถนนโจทก์ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมการจราจร ได้บอกให้จำเลยที่ 1 ไปจอดรถบนไหล่ถนน เพราะขณะนั้นการจราจรคับคั่ง ถนนกำลังซ่อมอยู่ จำเลยที่ 1 ด่าโจทก์แล้วกลับไปขึ้นรถ โจทก์ตามไปยืนอยู่นอกรถเอามือทำท่าที่ขอบประตูรถตรงที่นั่งคนขับ ชะโงกศีรษะเข้าไปในรถ แจ้งข้อหาว่าดูหมิ่นเจ้าพนักงาน จำเลยที่ 1 ขับรถไปโดยเร็วและผลักโจทก์ตกจากรถทำให้โจทก์ได้รับบาดเจ็บ ศาลฎีกาเห็นว่า แม้จำเลยที่ 1 จะเป็นข้าราชการอยู่ได้บังคับบัญชาของจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลอันเป็นนิติบุคคลและในวันเกิดเหตุ จำเลยที่ 1 ได้ขับรถยนต์ของจำเลยที่ 2 ไปเก็บไปรษณีย์ตามตู้ไปรษณีย์ อันเป็นการปฏิบัติราชการตามหน้าที่ก็ตาม แต่การที่จำเลยที่ 1 ด่าหมิ่นประมาทโจทก์ เมื่อโจทก์จะเข้าทำการจับกุมในข้อหาหมิ่นประมาท จำเลยที่ 1 ได้ขัดขวางไม่ให้โจทก์ทำการจับกุมโดยขับรถเคลื่อนออกไปและผลักโจทก์ตกจากรถจนได้รับบาดเจ็บนั้น เป็นเรื่องส่วนตัวของจำเลยที่ 1 และเป็นการทำร้ายร่างกายกันโดยเฉพาะมิได้เกี่ยวกับจำเลยที่ 2 และไม่ได้เป็นการปฏิบัติราชการตามหน้าที่ จำเลยที่ 2 จึงไม่ต้องรับผิดชอบร่วมกับจำเลยที่ 1 <sup>40</sup> (จำเลยที่ 1

<sup>40</sup> อาจารย์พจน์ ปุษุภาคย์ มีความเห็นว่า คดีนี้ การกระทำที่ก่อเหตุน่าจะสัมพันธ์กับหน้าที่บุรุษไปรษณีย์ขับรถไปจอดเก็บไปรษณีย์ภัณฑ์ เหตุเกิดเพราะการจอดรถซึ่งเป็นงานในหน้าที่ที่จำเลยปฏิบัติ เจ้าพนักงานจราจรตักเตือนตามหน้าที่ จำเลยกลับด่าและทำร้ายเจ้าพนักงาน ไม่มีเหตุใหม่ ดูรายละเอียดได้จาก พจน์ ปุษุภาคย์, ละเมิด, (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครนิมฟ์, 2530), หน้า 287 - 288.

ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นส่วนตัวฐานละเมิด 19,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยแก่โจทก์)

3. การกระทำนั้นขาดตอนไปจากการปฏิบัติราชการตามหน้าที่แล้วและไม่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของหน่วยราชการ(นิติบุคคล)นั้น ถือว่าเป็นการกระทำนอกหน้าที่ราชการอันเป็นความรับผิดชอบส่วนตัว ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 2512/2529 (ระหว่างนายประสิทธิ์ มาศเสมอ ๗ โจทก์ กับกรมตำรวจกับพวก จำเลย) โจทก์เป็นผู้เยาว์อายุ 17 ปี เมื่อคืนวันที่ 23 พฤษภาคม 2523 มีงานบวชขนาดที่บ้านนายเข้ม กำลังก่อ ซึ่งเป็นเจ้าภาพจัดเลี้ยงอาหารและรำวง มีคนไปในงาน 100 คนเศษ ขณะนั้นจำเลยที่ 2 ที่ 3 กับพลตำรวจวัชรพงศ์ เป็นตำรวจประจำสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองนครศรีธรรมราชอยู่ในสังกัดกรมตำรวจจำเลยที่ 1 และได้ไปดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยที่บ้านงานด้วย แล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งสาม ได้ดื่มสุราจนเมา มีเรื่องทะเลาะกับพวกชาวบ้านจนเจ้าภาพต้องเชิญให้กลับออกไป ตอนออกมาจากบ้านงาน จำเลยที่ 2 ที่ 3 เดินนำหน้าไปก่อน พลตำรวจวัชรพงศ์เดินตามหลัง เมื่อมาถึงถนน พลตำรวจวัชรพงศ์ ได้กระชากลูกเลื่อนปืนในลักษณะข่มขู่พวกชาวบ้าน เป็นเหตุให้ปืนลั่นขึ้น 1 นัด แล้วกระสุนปืนไปถูกแขนขวาโจทก์ซึ่งตอนนั้นนั่งอยู่ในบริเวณบ้านงาน และทำให้โจทก์บาดเจ็บสาหัสต้องถูกตัดแขนขวาออก กลายเป็นคนพิการไปตลอดชีวิต คงมีปัญหาต้องวินิจฉัยตามฎีกาโจทก์เพียงข้อเดียวว่า จำเลยที่ 1 จะต้องรับผิดชอบในการที่พลตำรวจวัชรพงศ์ทำละเมิดต่อโจทก์ครั้งนี้หรือไม่ เห็นว่าพลตำรวจวัชรพงศ์ไม่ใช่ลูกจ้าง แต่เป็นข้าราชการตำรวจและมีหน้าที่ปฏิบัติราชการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยแทนจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นกรมในรัฐบาลและมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จึงต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 ซึ่งหมายความว่า นิติบุคคลจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของนิติบุคคลได้ทำให้เกิดความเสียหายหรือทำละเมิดขณะทำการตามหน้าที่และอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลเท่านั้น แม้ในตอนแรกพลตำรวจวัชรพงศ์กับจำเลยที่ 2 ที่ 3 เข้าไปในบ้านงานบวชขนาดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยพอถือได้ว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งสามปฏิบัติราชการตามหน้าที่ แต่ตอนหลังเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งสาม ไปรับประทานอาหาร ดื่มสุรามึนเมาและมีเรื่องทะเลาะกับชาวบ้านแล้วพลตำรวจวัชรพงศ์กระชากลูกเลื่อนปืนข่มขู่ชาวบ้านจนเป็นเหตุให้ปืนลั่นและกระสุนไปถูกโจทก์บาดเจ็บนั้น ก็เห็นได้ชัดว่าเป็นเรื่องส่วนตัวของพลตำรวจวัชรพงศ์ และ

ไม่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยตามวัตถุประสงค์ของจำเลยที่ 1 แต่อย่างใด จำเลยที่ 1 จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้คำลั่นไหมทดแทนให้แก่โจทก์ ศาลล่างทั้งสองนิพากษายกฟ้องข้อบแล้ว (คดีนี้ โจทก์มิได้ฟ้องพลตำรวจวัชรพงศ์ด้วย มิฉะนั้นพลตำรวจวัชรพงศ์ต้องถูกตัดสินให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัว)

#### บทกฎหมายยกเว้นความรับผิดเป็นส่วนตัวของข้าราชการ

มีกฎหมายบางฉบับที่มีบทบัญญัติคุ้มครองข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ได้แก่ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 147 ซึ่งบัญญัติว่า "ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่ต้องรับผิดเป็นส่วนตัว เว้นแต่จะได้กระทำโดยเจตนาร้าย หรือโดยประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง" ตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวย่อมมีความหมายว่า ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ไม่อาจฟ้องร้องให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รับผิด ในกรณี กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดา ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ได้ ผู้เสียหายต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ผู้กระทำความผิดกระทำโดยจงใจ หรือกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง<sup>41</sup>

ในการร่างกฎหมายใหม่ ๆ ในระยะหลัง เช่น ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ...) พ.ศ... ก็ได้มีร่างซึ่งได้พยายามเขียนบทบัญญัติยกเว้นความรับผิดในลักษณะเดียวกันนี้ขึ้นไว้ในร่างมาตรา 83 ทวิ ที่ว่า "ในการปฏิบัติการตามหน้าที่โดยสุจริต พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นส่วนตัว เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง"

---

<sup>41</sup> คำว่า "ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง" ไม่มีบทนิยามในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าหมายถึงอย่างไร แต่มีปรากฏในมาตรา 373 ซึ่งเป็นเรื่องการตกลงยกเว้นความรับผิดซึ่งไม่อาจทำได้ อนึ่ง มีภาสิตลาตินกล่าวว่า ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้นเทียบได้เท่ากับ การแกล้ง (Culpa lata dolus est)

### 3. ความรับผิดของหน่วยราชการ

#### ที่มาของมาตรา 76 ป.พ.พ.

มาตรา 76 บัญญัติว่า "ผู้จัดการทั้งหลายก็ดี ผู้แทนอื่น ๆ ก็ดี ของนิติบุคคล หากทำการตามหน้าที่ ได้ทำให้เกิดความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดแก่บุคคลอื่นไซ้ร้ ท่านว่านิติบุคคลจำต้องเสียค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่มีสิทธิจะไล่เบี้ยเอาแก่ตัวผู้เป็นต้นเหตุทำความเสียหายได้ภายหลัง

ถ้าและความเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้นเกิดแต่ทำการอันใดอันหนึ่ง ซึ่งมีได้อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์แห่งนิติบุคคลนั้นไซ้ร้ ท่านว่าสมาชิกสภาผู้จัดการทั้งหลายเหล่านั้นบรรดาที่ได้ออกเสียงลงมติให้ทำการเช่นนั้น กับทั้งผู้จัดการและผู้แทนอื่น ๆ ทั้งหลายบรรดาที่ได้เป็นผู้ลงมือทำการจะต้องรับผิดชอบร่วมกันออกใช้ค่าสินไหมทดแทน"

อุทาหรณ์ฉบับกรมร่างกฎหมายของมาตรา 76 ได้แก่

- (1) ก. เป็นกรรมการของไนบริษัท "สตาร์" รับประกันชีวิต ในฐานะเป็นกรรมการ ก. จึงใช้รถยนต์ของบริษัทได้ ก. ขับรถยนต์นั้นเองเพื่อไปหาผู้ที่มีการติดต่อกับบริษัทกับ ข. มีบาดเจ็บ บริษัท "สตาร์" จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ ข. แต่มีสิทธิจะไล่เบี้ยเอาแก่ ก. ผู้ทำให้เกิดเสียหายแก่ ข.
- (2) ก. เป็นกรรมการของบริษัทธนาคารจำกัดแห่งหนึ่งอยู่ในกรุงเทพฯ โดยเหตุที่จัดการผิดและเพราะประมาทเลินเล่อ บริษัทจึงล้มละลายเงินที่รับฝากไว้สูญเสียหายหมด บริษัทต้องรับผิดชอบคืนเงินที่เขาฝาก แต่มีสิทธิจะไล่เบี้ยเอาแก่ ก. ผู้ก่อให้เกิดเสียหายนั้น
- (3) ก. ข. และ ค. เป็นกรรมการในโรงพยาบาลซึ่ง ง. ได้ตั้งขึ้นโดยให้เงินไปละ 100,000 บาท โรงพยาบาลนี้ได้ตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคล จ. เป็นคนค้าขายต้องการเงิน 50,000 บาท เพื่อซื้อข้าวเปลือกไว้เพื่อขายหากำไร จ. จึงได้ไปหาคณะกรรมการเพื่อยืมเงินจำนวนนี้ การที่จะคิดหากำไรนั้นเป็นทางที่ดี แม้ว่าจะมิได้อยู่ในขอบวัตถุประสงค์แห่งนิติบุคคลก็ดี ก. และ ข. ออกเสียงเห็นชอบให้ยืมเงินรายนี้ แต่ ค. ไม่เห็นด้วย ฉ. ซึ่งเป็นผู้จัดการโรงพยาบาลจึงได้เอาเงินของโรงพยาบาลมอบให้แก่ จ. ไป ตามที่กรรมการได้ออกเสียง การที่ จ. มุ่งหมายไว้นั้นไม่เป็นผลสำเร็จเงินสูญ การให้ยืมเงินอยู่นอกขอบเขตการงานของนิติบุคคล ก. ข. และ ฉ. ต้องร่วมกันใช้ค่าสิน

ไทม์ทดแทนเป็นเงิน 50,000 บาท ให้แก่ ง. หรือบุคคลอื่นซึ่งมีส่วนได้เสีย ซึ่งได้รับความเสียหาย เพราะเงินรายนี้สูญ

ส่วนที่มาของบทบัญญัติมาตรา 76 ป.พ.พ. คือ GERMAN CIVIL CODE มาตรา 31<sup>42</sup>, JAPAN CIVIL CODE มาตรา 44<sup>43</sup> และ CIVIL CODE OF BRAZIL มาตรา 15

---

<sup>42</sup>Section 31 [Liability of the Association for organs]

"The Association is liable for any damage which the board, a member of the board, or other duly appointed representative may, in carrying out his duty, cause a third party, if the act obligs the making of compensation." (THE GERMAN CIVIL CODE Translate with an Introduction by Ian S. Forrester, Simon L. Goren and Hans-Michael Ilgen (Amsterdam, Oxford: North-Holland Publishing Company, 1975.)

<sup>43</sup>Article 44 (Legal capacity of Juristic person for unlawful act)

"A juristic person is liable to make compensation for any damage done to other persons by it directors or other representative in the performance of their duties.

If any damage has been done to other persons by any act which is not within the scope of the objects of a juristic person, those members and directors who have supported a resolution for such matter and the directors and other representatives who have carried it out shall be jointly and severally liable for the compensation of such damage". (THE CIVIL CODE OF JAPAN Under Authorization of the Ministry of Justice & The Codes Translation Committee. (Tokyo Japan: Eibun-Horei-Sha, Inc., 1966.)

อาจารย์ชัชวาลน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ มีความเห็นว่า "บทบัญญัติมาตรา 76 ป.พ.พ. ความจริงมีที่มาจากมาตรา 31 ป.แห่งเยอรมัน ซึ่งเป็นส่วนที่ว่าด้วยความรับผิดชอบขององค์กร และตัวผู้กระทำการเป็นองค์กร (ผู้แทน) โดยตรง แต่ความรับผิดชอบของผู้กระทำการแทนระดับต่อมา ป.แห่งเยอรมันจะมีมาตรา 831 ว่าด้วยนายจ้างลูกจ้าง และมาตรา 839 ป.แห่งเยอรมัน ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 76 ป.พ.พ. เขียนไว้กว้างและรวมเอากรณีการฟ้องไล่เบี้ยขององค์กรมากำหนดไว้โดยตรง จึงเป็นเหตุบังเอิญอย่างหนึ่งให้นำมาปรับใช้ได้โดยไม่ตะขิดตะขวง"<sup>44</sup>

#### หลักเกณฑ์ตามมาตรา 76

##### 1. เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา 425

ศาสตราจารย์จาร์ส เชมะจาร์ มีความเห็นว่า แม้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 76 และมาตรา 425 จะใช้ถ้อยคำแตกต่างกัน กล่าวคือ มาตรา 76 ใช้ถ้อยคำว่า "หากทำการตามหน้าที่" ส่วนมาตรา 425 ใช้คำว่า "ได้กระทำไปในทางการที่จ้าง" แต่ก็เห็นว่า หลักเกณฑ์การพิจารณาในเรื่องนี้ น่าจะเป็นไปในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ การละเมิดที่ข้าราชการหรือลูกจ้างได้กระทำลงจะต้องเนื่องมาจากการปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่จ้างจ้างให้มาทำนั่นเอง กระทบวงกรมหรือนายจ้างจึงจะต้องรับผิดชอบ<sup>45</sup>

รองศาสตราจารย์สุขุม ศุภินิตย์ มีความเห็นว่า เมื่อข้าราชการปฏิบัติหน้าที่แล้วเกิดเสียหายขึ้น ผู้เสียหายจะใช้สิทธิฟ้องกระทบวง กรม ต้นสังกัดให้รับผิดชอบได้ โดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 76 ความรับผิดชอบนิติบุคคล ผลไม่ต่างกับการใช้มาตรา

<sup>44</sup> ชัชวาลน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, "บันทึกเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ", วารสารกฎหมายปกครอง 5, (2529):274 (เชิงอรทด 12).

<sup>45</sup> หมายเหตุดำเนินการที่ 1291/2514 คำพิพากษาฎีกาประจำปีพุทธศักราช 2514, หน้า1100. รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โปวีไลกุล ก็มีความเห็นเช่นเดียวกันใน "ความรับผิดในการกระทำละเมิดของผู้ที่นายจ้างกับลูกจ้างและตัวการตัวแทน", วารสารกฎหมาย, 2, ฉบับที่ 3 (กันยายน 2519):74.



425 แต่ข้ออ้างตามมูลฟ้องของโจทก์ต่างกัน<sup>46</sup>

แต่อาจารย์ประพันธ์ ทรัพย์แสง มีความเห็นว่าคำว่าทำการตามหน้าที่ตามมาตรา 76 มีความหมายแคบกว่าคำว่าในทางการที่จ้างตามมาตรา 425 คือต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการเป็นส่วนใหญ่<sup>47</sup>

ในทางคำรากฎหมายละเมียดนั้น เกือบทุกเล่มจะกล่าวถึงความรับผิดชอบร่วมกันของข้าราชการกับหน่วยราชการอยู่ในคำอธิบายในส่วนของมาตรา 425 ทั้งสิ้น<sup>48</sup>

## 2. การปฏิบัติหน้าที่จะต้องอยู่ในวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล(หน่วยราชการ)หรือไม่

พระยาเทพวิฑูร อธิบายว่า ความในวรรค 1 แห่งมาตรา 76 บัญญัติถึงความรับผิดชอบของนิติบุคคล ในการกระทำของผู้จัดการหรือผู้แทนอื่น ๆ ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายกับบุคคลภายนอก เนื่องแต่การที่กระทำตามหน้าที่ ที่ว่าทำการตามหน้าที่นั้น ต้องเป็นที่เข้าใจว่าทำตามหน้าที่ภายในขอบวัตถุประสงค์แห่งนิติบุคคลด้วย เพราะถ้ามิใช่ภายในขอบวัตถุประสงค์ก็คงเรียกว่าทำ ตามหน้าที่ไม่ได้ และนิติบุคคล ไม่ต้องรับผิดชอบ ในกรณีเช่นนี้จะต้องใช้บทบัญญัติในวรรค 2

ในเรื่องวัตถุประสงค์ที่ประสงค์นี้ มักมีปัญหาได้เถียงกันว่าการกระทำอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นเสียหาย จะอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล ได้หรือไม่ เพราะคง ไม่นับนิติบุคคลใดก็ได้ก่อตั้งขึ้นเพื่อทำการ ให้เกิดเสียหายแก่ผู้อื่น ปัญหาที่ยังเป็นปัญหาที่ยังยากในส่วนหลักวิชาธรรมศาสตร์ แต่เมื่อในประมวล ของเรามีบทบัญญัติดังในวรรค 1 แห่งมาตรา 76 นี้ก็เป็นอันตัดปัญหาในส่วนกฎหมายของเรา เมื่อ นิติบุคคลต้องรับผิดชอบใช้คำสันนิษฐานโดยนัยเนื่องแต่การกระทำของผู้จัดการหรือผู้แทนดังกล่าวแล้ว นิติ บุคคลก็มีสิทธิไล่เบี้ยเอาแก่ผู้กระทำการนั้น ๆ เช่นเดียวกับในเรื่องนายจ้างกับลูกจ้าง ตามที่บัญญัติ

<sup>46</sup> สุขุม ศรีนิติย์, คำบรรยายสาขาระมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด, หน้า 77.

<sup>47</sup> ประพันธ์ ทรัพย์แสง, "สิทธิฟ้องหน่วยราชการ," ตุลนาท 21, เล่ม 3 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2517): 49.

<sup>48</sup> เช่น คำราชของศาสตราจารย์จิติ ดิงศรีภักย์, ศาสตราจารย์ไพจิตร บุญกันท์ เป็นต้น ยกเว้นคำราชของ อาจารย์พจน์ ปุษปาคม ซึ่งอธิบายในมาตรา 427.

ไว้ในมาตรา 426<sup>49</sup>

ศาสตราจารย์ไพจิตร บุญพันธ์ุ เห็นว่า หลักในมาตรา 76 วรรค 1 นี้มีลักษณะทำนองเดียวกับหลักในมาตรา 425 เพราะต้องเป็นการกระทำตามที่คือเป็นการกระทำภายในวัตถุที่ประสงค์แห่งนิติบุคคลด้วย<sup>50</sup>

อาจารย์ประพันธ์ ทวีชัยแสง เห็นว่า ถ้าบรรดากิจการที่ผู้แทนของหน่วยราชการหรือเจ้าพนักงาน ได้ทำการภายในขอบวัตถุที่ประสงค์แล้วเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น หน่วยราชการนั้นก็ต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายนั้น ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นกรณีละเมิด หรือนิติกรรมสัญญา แต่ถ้าการกระทำนั้นอยู่นอกขอบวัตถุที่ประสงค์ของนิติบุคคลแล้ว หน่วยราชการนั้น ๆ ก็ไม่ต้องรับผิด<sup>51</sup>

แต่ศาสตราจารย์จิติ ดิงศภิกย์ มีความเห็นว่า ตามกฎหมายนี้และกฎหมายเยอรมัน ซึ่งเป็นที่มาของมาตรา 76 นี้ มีความหมายว่า แม้การกระทำอยู่นอกวัตถุประสงค์ ถ้าผู้แทนทำไปในระหว่างปฏิบัติหน้าที่เพื่อนิติบุคคล นิติบุคคลต้องรับผิดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่คนภายนอก ส่วนมาตรา 76 เป็นเรื่องรับผิดในความเสียหายที่ผู้แทนนิติบุคคลทำแก่ผู้อื่น มาตรานี้ไม่ถือวัตถุประสงค์ เป็นสำคัญ แต่ถือการปฏิบัติตามหน้าที่เป็นหลัก ซึ่งอาจอยู่ในหรือนอกวัตถุประสงค์ก็ได้ ดังที่ศาลใช้บังคับมาแล้วในเรื่องละเมิด ซึ่งความรับผิดอยู่ที่ทางการที่จ้าง ไม่อยู่ที่วัตถุประสงค์ มาตรา 76 วรรคแรกจึงหมายถึงความถึงการปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้แทน ไม่ว่าในหรือนอกวัตถุประสงค์ ไม่ว่าเรื่องนิติกรรมหรือเรื่องอื่น เฉพาะวรรค 2 เท่านั้นที่หมายถึงความเฉพาะการกระทำนอกวัตถุประสงค์<sup>52</sup>

<sup>49</sup> พระยาเทพวิฑูร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 (กรุงเทพมหานคร: จัดพิมพ์โดยเนติบัณฑิตยสภา, 2509), หน้า 288-289.

<sup>50</sup> ไพจิตร บุญพันธ์ุ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความรับผิดในผลแห่งละเมิดของลูกจ้าง (อุบลราชธานี : โรงพิมพ์อีสานการพิมพ์, 2507), หน้า 31.

<sup>51</sup> ประพันธ์ ทวีชัยแสง, "สิทธิฟ้องหน่วยราชการ," หน้า 48.

<sup>52</sup> โปรดดู หมายเหตุท้ายคำพิพากษานี้ที่ 2837/2522 คำพิพากษานี้ที่ประจำปี 2522 (กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภา, 2522), หน้า 2242-2251. และหมายเหตุท้ายคำพิพากษานี้ที่ 566/2524 คำพิพากษานี้ที่ประจำปี 2524 (กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภา, 2524), หน้า 573-574.

อย่างไรก็ตาม ได้มีคำพิพากษานิติภาคที่ 2512/2529 (ระหว่างนายประสิทธิ์ มาศเสมอ ใจทัก กรมตำรวจกับพวก จำเลย) ได้วางหลักว่า ตาม ป.พ.พ.มาตรา 76 นิติบุคคลจะรับผิดชอบ ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของนิติบุคคลได้ทำให้เกิดความเสียหายหรือทำลาย ณะทำการตามหน้าที่และอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่ประสงค์ของนิติบุคคลเท่านั้น

หลักเกณฑ์ตามแนวคำพิพากษานิติภาคที่ให้หน่วยราชการรับผิด

เมื่อการกระทำของข้าราชการเข้าหลักเกณฑ์เป็นการกระทำละเมิดตาม ป.พ.พ. ลักษณะละเมิด เช่น มาตรา 420, 421, 437 เป็นต้น แล้ว การที่หน่วยราชการถูกฟ้องให้รับผิด ตามมาตรา 76 มักเป็นกรณีถูกฟ้องร่วมกับข้าราชการผู้กระทำละเมิด ตามแนวคำพิพากษานิติภาค มัก ใช้คำว่า รับผิดร่วมกัน หรือหน่วยราชการร่วมรับผิด คำว่า "ร่วมรับผิด" นี้ ตามแนวคำพิพากษา หมายความว่า ที่หน่วยราชการต้องรับผิดร่วมด้วย (ทำนองหนึ่งร่วมตามมาตรา 291 แขนงยจ้าง ร่วมรับผิดกับลูกจ้าง แม้มาตรา 76 ไม่ได้เขียนไว้) ก็เป็นเพียงความรับผิดต่อผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลภายนอกตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น เพราะเหตุที่การปฏิบัติหน้าที่ที่ข้าราชการทำ ไปเป็นงาน ของหน่วยราชการ (คำพิพากษานิติภาคที่ 440/2523) แต่ในระหว่างหน่วยราชการกับข้าราชการนั้น ไม่มีเหตุที่หน่วยราชการจะต้องแบ่งเบาภาระร่วมกับข้าราชการด้วยในผลที่ข้าราชการทำละเมิดต่อ บุคคลภายนอก ฉะนั้น หน่วยราชการซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้บุคคลภายนอกไปแล้วมีสิทธิที่จะ ไล่เบี้ยเอากับข้าราชการได้ (ดูรายละเอียดได้จากหัวข้อสิทธิไล่เบี้ยของหน่วยราชการในบทนี้)

สำหรับแนวคำพิพากษานิติภาคที่ให้หน่วยราชการรับผิดร่วมกับข้าราชการ อาจสรุปได้ดังนี้

(1) การกระทำของข้าราชการ ต้องเป็นการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ในกิจการของหน่วยราชการนั้น ๆ ซึ่งตามแนวคำพิพากษามักเป็นเรื่องข้าราชการประมาทเลินเล่อใน การปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาที่ 179/2495 (ระหว่างหลวงอนสรณนทกิจ (ชด พลโยธิน)

ใจทัก นางละเมียด เอี่ยมโสภณ ที่ 1, นางละมุล ขวัชเชิด ที่ 2, นายชั้น ขวัชเชิด ที่ 3, นายประเสริฐ ศรีนทุ โดยส่วนตัวและในตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดิน ที่ 4, กรมที่ดิน โดยพระมดุง ทะเบียนกิจ อธิบดี ที่ 5 จำเลย) มีผู้ลอบเอาโฉนดที่ดินซึ่งเจ้าของแจ้งหายและขอใบแทนไปแล้ว มาหลอกจำนองไว้กับใจทัก ปรากฏว่าใบโฉนดฉบับหลวงได้จดทะเบียนออกใบแทนโฉนดพร้อมทั้งวัน

เดือน ปี ไว้ด้วยหมึกสีแดงเห็นได้อย่างชัดเจน แต่เจ้าพนักงานที่คืนกระทำโดยประมาณละเลยต่อการตรวจดูตามสมควร (โจทก์คดีนี้เคยเป็นเพื่อนนักเรียนกับจำเลยที่ 4 ซึ่งเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานที่คืน มีหน้าที่อยู่ในหมวดคำขอ ตามปกติไม่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนทำนิติกรรม แต่เมื่อมีผู้มาขอก็มีอำนาจทำได้ จำเลยที่ 4 อ้างว่าโจทก์ไปร้องขอให้ตนช่วยทำให้เสร็จเร็ว จึงรับทำให้เมื่อเจ้าพนักงานที่คืนผู้น้อยทำเรื่องราวเสร็จจึงนำมาให้จำเลยที่ 4 พร้อมทั้งโฉนดฉบับของจดทะเบียน จำเลยที่ 4 ได้เซ็นชื่อในช่องเจ้าพนักงานที่คืน) จึงได้มีการจำนองต่อกันเป็นที่เสียหายแก่โจทก์ ดังนี้ เจ้าพนักงานที่คืนต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย เมื่อปรากฏว่าเจ้าพนักงานได้กระทำไป ตามหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ กรมที่ดินก็ต้องรับผิดชอบด้วยตาม ป.พ.พ.มาตรา 76

คำพิพากษานี้ฎีกาที่ 1300-1315/2499 (ระหว่าง นายเจือ เอโกมล กับโจทก์อื่น ๆ

อีก 16 ส่วนวน กับ กรมรถไฟโดยหลวงเสร็จเรื่องคดี อธิบดีที่ 1, หม่อมเจ้าศุภปรารถ กมลลาศน์ ที่ 2, นายบุญช่วย กิ่งแก้ว (ผู้เป็นช่างกล) ที่ 3, นายเล็ก เนียมรักษา (ช่างไฟประจำรถจักร) ที่ 4 จำเลย) จำเลยใช้รถจักรเก่าลากจูงตู้รถคนโดยสารและสินค้า เพิ่มปริมาณมากขึ้นกว่าเดิมต้องเร่งไฟและกำลังไอน้ำของตัวรถจักรเพิ่มขึ้น เป็นเหตุให้ลูกไฟและประกายไฟปลิวไปตามลมมาก ไฟไหม้หลังคาบ้านที่อยู่ข้างทางรถไฟ แล้วลุกลามต่อไปไหม้บ้านเรือนราษฎรเสียหายหลายหลังและปรากฏว่าก่อน ๆ ลูกไฟเคยปลิวไหม้หลังคาบ้านและสิ่งของริมทางรถไฟเสมอ ๆ ทางองค์การรถไฟก็มีได้จัดการป้องกันอย่างไร จึงต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ราษฎรเหล่านั้น

คำพิพากษานี้ฎีกาที่ 1414/2504 (ระหว่าง นางอารี ภาณุมาศ ๗ อรุณษา โจทก์ กรมไปรษณีย์โทรเลขโดยนายสุรินทร์ วิเศษกุล อธิบดี จำเลยที่ 1 นายพัว ทัมา ที่ 2 จำเลย) บุรุษไปรษณีย์อ้างว่าได้ส่งจดหมายตามฉันทัดให้คนในบ้านโจทก์ แต่ปรากฏว่า ไม่ใช่คนในบ้านโจทก์ เป็นเหตุให้ผิดคนปลอมชื่อโจทก์รับเงินไป ต้องถือว่าบุรุษไปรษณีย์ประมาณ กรมไปรษณีย์โทรเลขต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

คำพิพากษานี้ฎีกาที่ 1054-1055/2513 (ระหว่างนางสาวมาลี จรุงเรือง นายแข็ง แซ่เอื้อ โจทก์ (2 ส่วนวน) นาวาตรีประหลาด ชีระปรียะ ที่ 1, กระทรวงกลาโหม โดยจอมพล ถนอม กิตติขจร รัฐมนตรีว่าการ ที่ 2 จำเลย) จำเลยที่ 1 เป็นนายทหารเรือ สังกัดกระทรวงกลาโหม จำเลยที่ 2 ในวันเกิดเหตุจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นผู้บังคับการเรือรบหลวงโพธิ์สามต้น นำ

เรือรบแล่นตามแม่น้ำจะผ่านสะพานพระพุทธยอดฟ้า เห็นแต่ไกลว่าสะพานยังไม่เปิด จำเลยควรจะ ชลอความเร็วแล้วเดินหน้าถอยหลังจนกว่าสะพานจะเปิดแต่ก็ไม่ทำ กลับให้หยุดเดินเครื่องปล่อยให้ เรือลอยไปตามกระแส น้ำ จนใกล้สะพานจึงให้ทั้งสมอจอดเรือ เรือก็กลับลำเอาท้ายไปปะทะเรือ, สะพาน และรั้วของราษฎรซึ่งอยู่ริมแม่น้ำเสียหาย ถ้าน้ำไหลและลมพัดอย่างปกติตามฤดูกาลเท่านั้น แล้ว จำเลยจะอ้างไม่ได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยที่จำเลยจะป้องกันได้ เมื่อการกระทำของจำเลยที่ 1 เกิดความเสียหายแก่โจทก์ทั้งสอง จำเลยที่ 2 จึงปฏิเสธความรับผิดชอบได้

คำพิพากษานี้ที่ 1666/2514 (ระหว่างนางสมบัติ ปิียงสุ กับพวก โจทก์ นาย ทน่ง เอ็มโฆร์ ที่ 1, นายประยูร เจียรนแหลม ที่ 2, กรมทางหลวง โดยนายอุทัย วุฒิกุล อธิบดีที่ 3 จำเลย) จำเลยที่ 1 รับราชการเป็นช่างประจำตอน จำเลยที่ 2 เป็นลูกจ้างรายวัน อยู่ในความควบคุมของจำเลยที่ 1 จำเลยที่ 1,2 เป็นพนักงานของกรมทางหลวง จำเลยที่ 3 จำเลยที่ 1,2 ได้นำรถเคี้ยวขางจอดไว้ในทางเวลากลางคืนโดยไม่จุดไฟไว้ ซึ่งเป็นความผิดตาม พ.ร.บ.จราจรทางบก และเป็นความประมาทเลินเล่อของจำเลยที่ 1,2 ที่ละวันไม่กระทำการ อันควรกระทำตามที่กฎหมายบังคับไว้ เป็นเหตุให้รถจักรยานยนต์ผู้ตายขับไปชนเกิดความเสียหายขึ้น ถือว่าจำเลยเป็นทำละเมิด กรมทางหลวง จำเลยที่ 3 ซึ่งเป็นกรมในรัฐบาลผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบในผลแห่งการละเมิดซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมได้ปฏิบัติตามหน้าที่ และคำสั่ง

คำพิพากษาที่ 2031/2514 (ระหว่างนางระเบียบ แสงธำ โจทก์ กรมที่ดิน โดย นายศักดิ์ ไทษวัลน์ อธิบดีที่ 1, นายสมบูรณ์ โสมะเกษตรตริน ที่ 2, นายวิชัย วิทยากุล ที่ 3, นายศกุล อนิสสรินธิสาร ที่ 4 จำเลย) มีผู้ปลอมตัวเป็นเจ้าของที่ดินนำซากโฉนดที่ดินซึ่งถูกไฟไหม้บางส่วน ไปยื่นคำขอใบแทนโฉนดต่อสำนักงานที่ดิน ซึ่งหากเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินมิได้เลย ก็ จะพบได้โดยง่ายและโดยไม่ต้องให้ความรู้หรือความชำนาญพิเศษอย่างใดว่า ซากโฉนดนั้นเป็นซากโฉนดปลอม เพราะมีข้อความผิดกันกับข้อความที่มีอยู่ในโฉนดฉบับสำนักงานที่ดินหลายแห่ง แต่เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินก็ได้ออกใบแทนโฉนดให้ไปโดยไม่ได้ตรวจสอบซากโฉนดหรือตรวจสอบโดยไม่ ได้ใช้ความวินิจฉัยเคราะห์เท่าที่ควร อันเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ ดินที่มีส่วนในการออกใบแทนโฉนดจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อโจทก์ในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับโจทก์

เนื่องจากได้รับจ้างและรับโอนที่ดินตาม ใบแทน โฉนดที่ดินที่สำนักงานที่ดินออกให้

เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดกรมที่ดิน ปฏิบัติราชการในหน้าที่และความรับผิดชอบของกรมที่ดิน ทำให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ กรมที่ดินต้องร่วมรับผิดชอบ

คำพิพากษานี้ฎีกาที่ 947/2515 (ระหว่างบริษัทออคเนย์ประกันภัย จำกัด โจทก์ ร้อยตำรวจโทธนเกียรติ หรือชนะเกียรติ วงศาโรจน์ ที่ 1, กรมตำรวจโดยพลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์ อธิบดีที่ 2, พลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์ ที่ 3 จำเลย) นักบินอื่นเคยนำเครื่องบินไปเติมน้ำมันในบริเวณที่เกิดเหตุบ่อย ๆ และประสบกับกระแสลมปั่นป่วนอยู่เป็นประจำ เพราะมีเครื่องบินลำอื่นเข้าออกอยู่เสมอ การบินขึ้นหรือลงในบริเวณที่มีเครื่องบินจอดอยู่ต้องระวังมากกว่าที่อื่น ฉะนั้น การที่จำเลยที่ 1 ขับเครื่องบินเฮลิคอปเตอร์ไปเติมน้ำมัน ณ สถานที่ดังกล่าว ซึ่งเป็น การปฏิบัติราชการในราชการของจำเลยที่ 2 แม้จะประสบกับอากาศปั่นป่วนเพราะเครื่องบินไอพ่นติดเครื่องท่อไอพ่นหันมาทางเครื่องบินที่จำเลยที่ 1 ขับเคลื่อนลอยอยู่ ก็มีเครื่องบินไปพัดสีเครื่องยนต์ที่หักที่ผ่านจนเป็นเหตุให้เครื่องบินที่จำเลยที่ 1 ขับที่เสียการทรงตัว เอียงกระแทกพื้นลานบิน ปลายใบพัดกระแทกพื้นหักกระเด็น ไปถูกเครื่องบินลำอื่นเสียหาย จำเลยก็จะอ้างว่าความเสียหายเกิดจากเหตุสุดวิสัยไม่ได้

จำเลยที่ 1 ขับเครื่องบินจะไปจอดเติมน้ำมันที่หลุมเติมน้ำมัน แต่ขาดความรู้ความชำนาญในการขับที่บังคับเครื่องบิน กว่าจะเข้าจอดตรงหลุมน้ำมันได้ ต้องขับเครื่องบินหันลงถึงสามครั้ง ประกอบกับบริเวณนี้มีกระแสลมปั่นป่วนอยู่เป็นประจำ เนื่องจากมีเครื่องบินเข้าออกอยู่เสมอ ซึ่งการบินขึ้นลงต้องระมัดระวังมากกว่าที่อื่น เมื่อจำเลยที่ 1 ใช้ความระมัดระวังไม่เพียงพอ ย่อมถือได้ว่าเป็นความประมาทเลินเล่อของจำเลยที่ 1 ซึ่งจำเลยที่ 2 ต้องร่วมรับผิดชอบ

คำพิพากษานี้ฎีกาที่ 561-562/2516 (ระหว่างนายชวน อินทิวร โจทก์ ร้อยตำรวจเอกเสริมเกียรติ บำรุงพุกษ์ กับพวก จำเลย) พนักงานสอบสวนและหัวหน้าสถานีตำรวจมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินของกลางเหมือนเช่นวิญญูชนพึงดูแลรักษาทรัพย์สินของตนเอง การเก็บรถยนต์ของกลางตากแดดตากฝนเป็นเหตุให้รถยนต์เสียหายต้องรับผิดชอบละเมิด การที่อ้างว่าไม่มีโรงเก็บรถ และรถของทางราชการหรือรถของกลางเคลื่อนก็เก็บรักษาไว้ในสภาพเช่นเดี๋ยวกั้น ไม่เป็นเหตุผลที่จะให้พ้นความรับผิดชอบละเมิดไม่ได้

พนักงานสอบสวนและหัวหน้าสถานีตำรวจท่าละเมียด ในฐานะปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้มีผู้ได้รับความเสียหาย กรมตำรวจต้องร่วมรับผิดชอบ

การละเมิดที่เกิดจากบุคคลหลายคนทำผิด โดยต่างคนก็ประมาณเงินเล่อกทำให้เกิดความเสียหายด้วยกัน ต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหายด้วยกัน

คำพิพากษานี้ที่ 663/2518 (ระหว่าง นางสาวมารินา โปธิบัติ โจทก์ จำเลยตำรวจพล วิไลโรจน์ กับพวก จำเลย) จำเลยที่ 1 รับราชการเป็นตำรวจ มีหน้าที่ขับรถยนต์ของทางราชการกรมตำรวจ จำเลยที่ 3 วันเกิดเหตุจำเลยที่ 1 ขับรถจี๊ปของจำเลยที่ 3 ไปราชการตามหน้าที่โดยมิได้ใช้ความระมัดระวังตรวจตราดูรถก่อนจะขับออกไปว่าฝากระโปรงครอบหน้ารถอยู่ในสภาพเรียบร้อยหรือไม่ เมื่อรถยนต์คันที่จำเลยที่ 1 ขับแล่นสวนทางกับรถยนต์คันที่ อ. ขับซึ่งมีโจทก์นั่งมาข้างหน้าด้วย ฝากระโปรงครอบเครื่องยนต์หน้ารถคันจำเลยที่ 1 ขับได้หลุดไปปะทะกระจกหน้ารถคันที่โจทก์นั่ง แต่ทะลุไปถูกหน้าโจทก์ได้รับบาดเจ็บสาหัส เหตุที่ฝากระโปรงครอบเครื่องยนต์หน้ารถหลุดออกไปก็เพราะสปริงขอเกาะฝากระโปรงอ่อนและเบ้าที่รองรับโคนขอรั้งลึกลงทำให้เบ้าหลวม เนื่องจากใช้มานานจึงเกิดการเสื่อมสภาพ เมื่อจำเลยที่ 1 ขับรถไปด้วยความเร็ว 50-60 กิโลเมตรต่อชั่วโมง บนถนนลาดยางที่ไม่เรียบและมีลมพัดแรง จึงเกิดความสั่นสะเทือนอย่างแรง ทำให้ขอรั้งหลุดลงเข้าไปในฝากระโปรงหน้ารถ เมื่อถูกลมแรง ๆ จึงหลุดออกไปจากตัวรถ ซึ่งเป็นหน้าที่ของจำเลยที่ 1 จะต้องระมัดระวังตรวจตราทำให้รถอยู่ในสภาพดีเสียก่อนนำไปใช้และจำเลยที่ 1 ก็ทราบแต่หาได้จัดการอย่างใดไม่ ดังนี้ เหตุที่เกิดขึ้นจึงไม่ใช่เหตุสุดวิสัย เพราะไม่ใช่กระโปรงหน้ารถอยู่ในสภาพแข็งแรงเรียบร้อยตามสภาพแล้วเกิดจากภายนอกอำนาจ ซึ่งไม่อาจรู้และป้องกันได้ จำเลยที่ 1 และที่ 3 จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้โจทก์

คำพิพากษานี้ที่ 1310/2520 (ระหว่างนายเอนก ทับสุวรรณ โจทก์ กรมตำรวจ กับพวก จำเลย) นายตำรวจ (จำเลยที่ 2 ถึงจำเลยที่ 4) จับและยึดปลาอยู่ที่โจทก์บรรทุกเข้ามาในราชอาณาจักร โดยไม่ทราบว่ามีกฎหมายยกเว้นภาษีปลาสด เป็นการประมาณเงินเล่อกต้องรับผิดชอบในความเสียหายในการที่โจทก์ขายปลาตามราคาปกติไม่ได้ เมื่อการละเมิดของจำเลยที่ 2, 3 และที่ 4 เกิดขึ้นเนื่องในการปฏิบัติการตามหน้าที่ จำเลยที่ 1 กรมตำรวจเจ้าสังกัด จึงต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้นด้วยตาม ป.พ.พ.มาตรา 76 วรรคแรก

คำพิพากษานี้ที่ 2202/2520 (ระหว่างนายพรศักดิ์ แซ่เตีย กับพวก โจทก์ พลตำรวจประทวน รัตนศรีพิมพ์ทอง กับพวก จำเลย) พลตำรวจชั้นบริดวิทยุตำรวจทางหลวงทำละเมิดในการขับรถตามหน้าที่ ถือว่าเป็นผู้แทนกรมตำรวจและกรมทางหลวง ทั้ง 2 กรมต้องร่วมรับผิดชอบพลตำรวจด้วยตาม ป.พ.พ.มาตรา 76

คำพิพากษานี้ที่ 3018/2522 (ระหว่างนายมังกร ฉันทวานิช โจทก์ ส.อ.ปรีชา อมรานุช กับพวก จำเลย) นายสิทธิหารชั้นบริดในราชการ กองการขนส่ง กรมสารบรรณทหารบก กองบัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งเป็นนิติบุคคลสังกัดอยู่ในกระทรวงกลาโหม กระทรวงกลาโหมต้องรับผิดชอบในการละเมิดของผู้ชั้นบริด

คำพิพากษานี้ที่ 1801/2523 (ระหว่าง ห.จ.ก.ชูโนเต็ดชาวดุข โจทก์ จ.ส.ต.สมบัติ เลิศสุวรรณ กับพวก จำเลย) ตำรวจชั้นบริดของกรมตำรวจกลับจากปฏิบัติราชการ ตำรวจกระทำโดยประมาท กรมตำรวจต้องรับผิดชอบในผลแห่งการละเมิดของจำเลยที่ 1 ก่อขึ้นด้วย

คำพิพากษานี้ที่ 2947/2523 (ระหว่างนางลัดดา เจริญคำ โจทก์ นายยนต์ แสงแจ่ม กับพวก จำเลย) กรมที่ดิน จำเลยที่ 3 เป็นกรมในรัฐบาลเป็นผู้บังคับบัญชาของจำเลยที่ 2 เมื่อจำเลยที่ 2 ปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนในฐานะ เป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้แทนของจำเลยที่ 3 ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น จำเลยที่ 3 จึงต้องรับผิดชอบร่วมกับจำเลยที่ 2 ด้วย

แม้จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะประมาทเลินเล่อไม่ทำการตรวจสอบตามระเบียบปฏิบัติการจดทะเบียนนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน จนเป็นเหตุให้มีการจดทะเบียนนิติกรรมโดยใช้โฉนดปลอมก็ตาม แต่การที่โจทก์เพียงแต่ใช้ให้คนไปตรวจสอบที่สำนักงานที่ดินว่าที่ดินตามโฉนดและมีภาระติดพันหรือไม่ ส่วนตัวผู้เป็นเจ้าของที่ดินตามโฉนดนั้น โจทก์ก็บุตรประจำตัวปลอมของจำเลยที่ 1 ทั้ง ๆ ที่โจทก์ควรสืบสวนดูให้ดีกว่านี้ โดยการตรวจสอบถึงที่อยู่ของเจ้าของที่ดินที่ปรากฏในหน้าโฉนดด้วย เพราะโจทก์ไม่เคยรู้จักจำเลยที่ 1 มาก่อน และยังกลับให้คำรับรองด้วยว่าโจทก์ได้ติดต่อกับเจ้าของที่ดินโดยตรง หากเกิดผิดพลาดเพราะผิดตัวเจ้าของที่ดิน โจทก์ขอรับผิดชอบตัวเอง ถือได้ว่าโจทก์มีส่วนส่งเสริมให้จำเลยที่ 2 ประมาทยิ่งขึ้น นับว่าโจทก์ประมาทเลินเล่อด้วย โจทก์จึงควรรับผิดชอบในค่าเสียหายเป็นจำนวนหนึ่งในห้า

คำพิพากษานี้ที่ 2958/2523 (ระหว่างนางสายใจ แตรวิจิตรศิลป์ กับพวก โจทก์



กรมที่ดินฯ กับพวก จำเลย นางสาวผาด เต็มเจริญฯ กับพวก จำเลยร่วม) จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นผู้  
 เชี่ยวชาญการทำแผนที่ได้ทำการรังวัดและคำนวณแผนที่พิพาทตามคำสั่งศาลโดยประมาณเส้นเลื้อย มิ  
 ได้ใช้ความรู้ความระมัดระวังตามสมควร คำนวณผิดพลาดไปว่าที่ดินของโจทก์มีเนื้อที่เกินไปถึง 2  
 งาน 24 วา ความจริงที่ดินของโจทก์มิได้เกินไปแต่อย่างใด เป็นเหตุให้ศาลฟังว่าที่พิพาทมิได้อยู่  
 ในโฉนดที่ดินของโจทก์ พิพาทชายฝั่งของโจทก์โดยรับฟังข้อเท็จจริงตามที่จำเลยที่ 2 คำนวณผิด  
 พลาดไปนั้น จำเลยที่ 2 กระทำละเมิด และเมื่อจำเลยที่ 2 เป็นข้าราชการในกรมที่ดินของจำ  
 เลยที่ 1 จำเลยทั้งสองจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อโจทก์

คำพิพากษานี้ฎีกาที่ 306/2524 (ระหว่าง นายกิมคม แซ่โจ้ว โจทก์ จำอากาศเอก  
 สวัสดิ์ ทองแจ้ง กับพวก จำเลย) กรมการขนส่งเรือเป็นหน่วยราชการในสังกัดของกองทัพอ  
 ากาศ จำเลยที่ 3 ร้านค้าในกรมได้ตั้งขึ้นตามอำนาจหน้าที่ของเจ้ากรมเพื่อเป็นการช่วยเหลือข  
 ราชการในสังกัดของจำเลยที่ 3 ในด้านสวัสดิการต่าง ๆ อันเป็นนโยบายประการหนึ่งของจำเลย  
 ที่ 3 ณะเกิดเหตุจำเลยที่ 1 รับราชการมีหน้าที่ขบรณคดีของกรมการขนส่งเรือได้ขบรณคดีไป  
 ทำการขนข้าวสารอันเป็นกิจการของร้านค้ากรมการขนส่งเรือซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในทางราช  
 การส่วนหนึ่ง ดังนี้ จำเลยที่ 3 จะอ้างว่าการกระทำดังกล่าวเป็นเรื่องนอกเหนือวัตถุประสงค์  
 นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของจำเลยที่ 3 จำเลยที่ 3 ไม่ต้องร่วมรับผิดชอบไม่ได้

คำพิพากษานี้ฎีกาที่ 2603/2525 (ระหว่างนางกัลยา กัลยาสิริ โจทก์ กรมตำรวจ  
 โดยผลตำรวจเอกมนตรีชัย พันธุ์คงชื่น อธิบดีกรมตำรวจที่ 1 พันตำรวจเอกพรชัย พรหมมี ที่ 2  
 ร้อยตำรวจเอกภูวดล กระแสร์อินทร์ ที่ 3 จำเลย) คนขบรณคดีของโจทก์นำรถไปบรรทุกไม้ผิด  
 กฎหมาย ศาลพิพากษาลงโทษและสั่งริบรณคดี ต่อมาศาลฎีกาพิพากษาให้คืนรณคดีของกลางแก่  
 โจทก์ตามคำร้อง โจทก์ขอรับรถคืน สารวัตรสถานีตำรวจจำเลยที่ 3 ไม่คืนให้ เพราะได้ขายทอด  
 ตลาดไปแล้ว ดังนี้ กรมตำรวจจำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 3 ต้องร่วมกันคืนรถหรือใช้ราคาทดแทน  
 สภาพขณะยึดมาเป็นของกลาง

คำพิพากษานี้ฎีกาที่ 3251/2525 (ระหว่างเด็กหญิงปิยะมา นวลทอง กับพวก โจทก์  
 กรมตำรวจฯ จำเลย) น. และ พ. เป็นตำรวจสถานีเดียวกัน น. กับพวกได้รับคำสั่งให้ไปจับคน  
 ร้ายในเวลากลางคืน พ. ทราบเหตุได้เข้าร่วมจับด้วย แต่ด้วยความประมาทเป็นเหตุให้สำคัญผิดว่า

น. ซึ่งแต่งภายนอกเครื่องแบบและถืออาวุธปืนเป็นคนร้าย พ.ยิง น.ตาย พ.ถูกฟ้องและศาลพิพากษาลงโทษแล้ว การกระทำของ พ. เป็นไปในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นตำรวจ เป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์บุตร น. กรมตำรวจจำเลยเป็นเจ้าของสังกัดของ พ. ผู้กระทำละเมิดในขณะปฏิบัติราชการตามหน้าที่ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นค่าเสียหายแก่โจทก์ ตาม ป.พ.พ.มาตรา 76

คำพิพากษานี้ที่ 1991/2527 ประชุมใหม่ (ระหว่างนางทุเรศน ภิงคารวัฒน์ กับพวก โจทก์ ร.ต.อ.สุเทพ รมยานนท์ กับพวก จำเลย) ศาลทหารกรุงเทพ(ศาลอาญา) วินิจฉัยว่า การที่จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นตำรวจยิง จ.คนร้ายเป็นการกระทำในการจับกุมข้อด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 83 ไม่มีความผิด แต่กระสุนปืน 3 นัดที่ยิง จ.มี 2 นัดพลาดไปถูก ช.ตาย เป็นการป้องกันเกินสมควรแก่เหตุ ในการพิพากษาคดีส่วนแบ่งศาลจำต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนอาญาดังกล่าวตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหารฯ มาตรา 54 จะวินิจฉัยเสียใหม่ว่าเป็นการป้องกันโดยข้อด้วยกฎหมายหาได้ไม่ ที่จำเลยที่ 1 อ้างถึงการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา (จำเลยที่ 1 นำสืบว่า วันเกิดเหตุจำเลยที่ 1 ได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาทางวิทยุสื่อสารของตำรวจชายรามมาให้เจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตท้องที่สถานีตำรวจนครบาลทั้งหมดช่วยกันสกัดจับคนร้าย 4 คนที่นั่งมาในรถยนต์วอลโว่คันเกิดเหตุมีเจ้าหน้าที่ตำรวจจากสถานีตำรวจต่าง ๆ มาร่วมทำการจับกุม ความจริงในรถยนต์วอลโว่คันเกิดเหตุมีคนร้ายคนเดียว คือ นายฉลอง จันทร์วิชัย ทำให้เกิดการสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ นายฉลองคนร้ายเป็นผู้ใช้อาวุธปืนยิงเด็กหญิงทราย 1 นัด และยิงผ่านกระจกสวนออกมากรออีก 4 นัด จำเลยที่ 1 กับเจ้าหน้าที่ตำรวจคนอื่น ๆ รวมแล้วไม่ต่ำกว่าสี่สิบคนได้ยิงปืนเข้าไปในรถ กระสุนปืนถูกนายฉลองและนายชูศักดิ์ถึงแก่ความตาย เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาในการจับกุมคนร้าย ซึ่งจำเลยที่ 1 มีอำนาจที่จะกระทำได้ตามกฎหมาย และจำเลยที่ 1 กระทำไปโดยสุจริต จึงไม่ต้องรับผิดชอบ) ก็ไม่ปรากฏตัวผู้บังคับบัญชาผู้ออกคำสั่งโดยแน่ชัด จำเลยที่ 1 จึงไม่ได้รับริษยากรรมตาม ป.พ.พ.มาตรา 449 ต้องฟังว่าจำเลยที่ 1 ได้กระทำละเมิดต่อ ช.

จำเลยที่ 1 สกัดจับคนร้ายตามที่ได้รับวิทยุแจ้งเหตุ ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อโจทก์ได้รับความเสียหายเนื่องมาจากผลแห่งการกระทำตามหน้าที่ของจำเลยที่ 1 ในฐานะ

ผู้แทนกรมตำรวจ จำเลยที่ 10 จึงต้องรับผิดชอบด้วยตาม ป.พ.พ. มาตรา 76 จำเลยที่ 10 จะได้เถียงว่าเป็นการนอกวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามระเบียบข้อบังคับหาได้ไม่

คำพิพากษานี้ภาที่ 926/2530 (ระหว่างนางธิดา วัฒนโธดม โจทก์ กรมที่ดิน กับพวก จำเลย นายบุญเลิศ พรหมไชยวงศ์ จำเลยร่วม) ผู้มอบอำนาจตายก่อนจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ หนังสือมอบอำนาจย่อมระงับสิ้นไปหรือหมดสภาพไปตาม ป.พ.พ.มาตรา 826 จำเลยร่วมซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่ดินทราบแล้วว่าผู้มอบอำนาจตายแต่ยังดำเนินการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจนเสร็จสิ้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ การกระทำของจำเลยร่วมเป็นการปฏิบัติราชการในหน้าที่ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นการละเมิดต่อโจทก์ เมื่อจำเลยร่วมเป็นข้าราชการในสังกัดของกรมที่ดิน จำเลยที่ 1 ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้โจทก์เสียหาย จำเลยที่ 1 ย่อมต้องร่วมรับผิดชอบ ด้วย ตาม ป.พ.พ.มาตรา 76

คำพิพากษานี้ภาที่ 3015/2530 (ระหว่างนายประสาธ เต็มเจริญ โจทก์ กรมตำรวจกับพวก จำเลย) จำเลยที่ 2 เป็นพนักงานสอบสวนยึดรถยนต์ของโจทก์เป็นของกลางในคดี จำเลยจึงมีหน้าที่ต้องเก็บรักษารถยนต์พร้อมอุปกรณ์ในที่ปลอดภัย และต้องใช้ความระมัดระวังตามสมควรมิให้สูญหายหรือเสียหาย การที่จำเลยนำรถยนต์ของกลางจอดไว้ริมถนนนอกเขตสถานีตำรวจ และไม่จัดให้มีผู้ดูแลรักษาเมื่ออุปกรณ์ของรถยนต์หายไป จึงเป็นเพราะความประมาทเลินเล่อของจำเลยที่ 2 จำเลยที่ 2 จึงต้องรับผิดชอบต่อโจทก์

จำเลยที่ 2 เป็นข้าราชการในสังกัดกรมตำรวจ จำเลยที่ 1 จึงมีฐานะเป็นผู้แทนของจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นนิติบุคคล เมื่อจำเลยที่ 2 กระทำการตามหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ จำเลยที่ 1 จึงต้องรับผิดชอบร่วมกับจำเลยที่ 2 ต่อโจทก์

คำพิพากษานี้ภาที่ 4197/2530 (ระหว่างนางนิยมนพร สิทธิชัยกิจ กับพวก โจทก์ กระทรวงเกษตรฯ กับพวก จำเลย) แม้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่เป็นส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อการบังคับบัญชาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนั้นเมื่อจำเลยที่ 9 ข้าราชการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ปฏิบัติราชการตามหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ (ซึ่งรถยนต์โดยประมาทเลินเล่อชนผู้ตายซึ่งขับรถจักรยานยนต์) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นกระทรวงเจ้าสังกัดจึง

ต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น ตาม ป.พ.พ.มาตรา 76

คำพิพากษานี้ฎีกาที่ 4391/2530 (ระหว่างบริษัทไทยพัฒนาประกันภัย จำกัด กับพวก โจทก์ จำเอกสุทิน กลิ่นอ่ำ กับพวก จำเลย กองบัญชาการทหารสูงสุด จำเลยร่วม) จำเลยที่ 1 รัฐบาลการอุทกกรรมข้าวอาหาร สังกัดกองบัญชาการทหารสูงสุดซึ่งเป็นนิติบุคคลต่างหากจากกระทรวงกลาโหม แต่กองบัญชาการทหารสูงสุดเป็นส่วนราชการส่วนหนึ่งในสังกัดกระทรวงกลาโหม ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 เมื่อการกระทำละเมิดของจำเลยที่ 1 เกิดขึ้นจากปฏิบัติราชการตามหน้าที่ (จำเลยที่ 1 ทัพบกของกระทรวงกลาโหม จำเลยที่ 2 โดยประมาณตัตหน้ารถยนต์ของโจทก์ที่ 2 ในระยะกระชั้นชิด ทำให้โจทก์ที่ 2 ได้รับความเจ็บและรถยนต์ของโจทก์ที่ 2 เสียหายอย่างมาก) กระทรวงกลาโหมและกองบัญชาการทหารสูงสุดต้องร่วมกันรับผิดชอบกับจำเลยที่ 1 ด้วย ตาม ป.พ.พ.มาตรา 76

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีแม้การกระทำของข้าราชการจะเป็นการจงใจทำละเมิด แต่ศาลก็อาจตัดสินให้หน่วยราชการต้องร่วมรับผิดชอบ ตามคำพิพากษานี้ฎีกาที่ 1211/2518 ประชุมใหญ่ (ระหว่างนายตั้งทอง แซ่ตั้ง กับพวกโจทก์ ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด กับพวก จำเลย) จำเลยที่ 2 เป็นบุรุษไปรษณีย์ ทำไปรษณีย์มัดที่ปลอมแล้วนำตัวแลกเงินที่ส่งไปรษณีย์ถึงโจทก์ ไปรับเงินจากธนาคารแล้วหลบหนีราชการไป เป็นการกระทำ ละเมิดต่อโจทก์ แม้พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ. 2477 จะบัญญัติถึงความรับผิดชอบของกรมไปรษณีย์ไว้เป็นพิเศษก็ตาม ศาลฎีกาโดยมติที่ประชุมใหญ่เห็นว่า กรณีนี้เป็นเรื่องละเมิด มิใช่เป็นการกระทำผิดสัญญารับพน พ.ร.บ. ไปรษณีย์ พ.ศ. 2477 จึงไม่เป็นประโยชน์แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข จำเลยที่ 3 จำเลยที่ 3 ต้องร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ 2 ชดใช้เงินให้โจทก์ตามตัวแลกเงิน 40,000 บาท ซึ่งเป็นความเสียหายโดยตรงจากการละเมิดของจำเลยที่ 2

(2) แม้ข้าราชการจะได้ปฏิบัติหน้าที่โดยบกพร่องหรือขัดต่อระเบียบปฏิบัติที่ส่วนราชการได้มอบคำสั่งวางไว้ก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นเรื่องภายในระหว่างหน่วยราชการ(นิติบุคคล)กับข้าราชการ(ผู้แทนนิติบุคคล) ผู้ทำละเมิดเท่านั้น หน่วยราชการยังคงต้องรับผิดชอบร่วมด้วย ตัวอย่าง เช่น

คำพิพากษานี้ฎีกาที่ 312/2497 (ระหว่างนายหรั่ง พลชนิสก์ โจทก์ กรมที่ดินโดยพระมดุกะเบียงนิกจ อธิบดีที่ 1, นายแสวง เปี่ยมศรี ที่ 2, นายจินดา พร้อมเพรียงพันธ์ ที่ 3,

นายแสวง กระตือรือร้น ที่ 4 จำเลย) เหตุที่นิติกรรมชายฝากในเรื่องนี้กระทำขึ้นได้ก็เนื่องจากจำเลยที่ 4 เอาคำสั่งอาัยัดของจำเลยที่ 2 ไปเก็บไว้ในลิ้นชักแล้วลืมเสีย มิได้เอาไปให้เจ้าหน้าที่ลงบัญชีอันเป็นความประมาทเลินเล่อในหน้าที่ของจำเลยที่ 4 เอง โดยที่จำเลยที่ 4 เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน จำเลยที่ 1 การที่จำเลยที่ 4 ได้รับคำสั่งอาัยัดมาเพื่อดำเนินการต่อไปนั้น เป็นการปฏิบัติการตามหน้าที่ของจำเลยที่ 4 เมื่อการปฏิบัติตามหน้าที่ของจำเลยที่ 4 กระทำไปโดยบกพร่อง เป็นเหตุให้โจทก์เสียหายก็เรียกได้ว่าจำเลยที่ 4 ทำละเมิดในหน้าที่การงาน ซึ่งจำเลยที่ 1 จะต้องรับผิดชอบร่วมด้วยตามนัยแห่ง ป.พ.พ.มาตรา 76 จริงอยู่เรื่องนี้แม้จะมีความว่า กรมที่ดินได้ออกคำสั่งวางระเบียบปฏิบัติไว้ว่าเจ้าหน้าที่ที่รับคำสั่งอาัยัดจะต้องส่งเรื่องไปให้แผนกจดทะเบียนเป็นเรื่องด่วนและในเรื่องนี้แม้จำเลยที่ 4 จะมิได้ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวก็ตีรูปคดีก็ต้องถือว่าความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องจากการกระทำตามหน้าที่ของจำเลยที่ 4 อยู่นั่นเอง จำเลยที่ 1 จะยกระเบียบเช่นว่านั้นมาอ้าง เพื่อให้ตนพ้นความรับผิดชอบต่อโจทก์ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกหาได้ไม่

คำพิพากษานิติภาคที่ 1127/2505 (ระหว่างนายโสภณ ศิริบุญ โจทก์ พันตรีประทีป ปัทมผล ที่ 1 กระทรวงกลาโหม ที่ 2, กองทัพบก ที่ 3 จำเลย) นายทหารขับรถไปราชการ (ไปจ่ายค่าเบี่ยงเลี้ยงแก่นักเรียนนายสิบที่กรุงเทพฯ) แม้จะขัดต่อระเบียบของกระทรวงเจ้าสังกัดที่ห้าม นายทหารสัญญาบัตรขับรถทหารเองก็ตาม ข้อบังคับนี้ก็เป็นเรื่องภายในระหว่างกัน เมื่อนายทหารนั้นทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่เป็น ให้บุคคลอื่นเสียหายแล้ว (ขับรถโดยประมาทจนรถยนต์ของโจทก์) กระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดก็ต้องรับผิดชอบ

คำพิพากษานิติภาคที่ 341/2526 (ระหว่างนางเชียมเค็ง แซ่ฟัว กับพวก โจทก์ สิบเอกจิกวินทร์ คนเจน กับพวก จำเลย) จำเลยที่ 1 เป็นข้าราชการมีหน้าที่ขับรถยนต์ของกองทัพบกจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ย่อมแปลได้ว่าจำเลยที่ 1 เป็นผู้แทนของจำเลยที่ 2 จำเลยที่ 2 จึงต้องร่วมรับผิดชอบด้วยกับจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นผู้แทนในมูลละเมิดที่จำเลยที่ 1 ได้กระทำไปตาม ป.พ.พ.มาตรา 76 จำเลยที่ 1 ได้รับคำสั่งให้ขับรถไปรับนายทหารเพื่อไปท่าอากาศยาน แต่กลับขับรถไปบ้านของจำเลยที่ 1 ก่อน จึงเกิดเหตุชนกับรถของโจทก์ การที่จำเลยที่ 1 ขับรถออกไปตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ แม้จะขับรถไปธุระส่วนตัวก็ตาม

ตราใบที่ซึ่งไม่กลับถึงโรงรถก็ยอมถือได้ว่าจำเลยที่ 1 ปฏิบัติหน้าที่อยู่ จำเลยที่ 2 จะอ้างว่าเป็นเรื่องส่วนตัวของจำเลยที่ 1 ไม่ได้ จำเลยที่ 2 จึงต้องร่วมรับผิดในผลละเมิดที่เกิดจากการกระทำของจำเลยที่ 1 ผู้แทนของตน

คำพิพากษานี้ที่ 4437/2530 (ระหว่าง นางวนิดา ชื่นสงวนสิทธิ์ โจทก์ จ.ส.ต.ทองใบ เหลืองอร่าม กับพวก จำเลย) การที่จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นนายตำรวจใช้จำเลยที่ 1 พนักงานขับรถขนสิ่งของได้บังคับบัญชาของจำเลยที่ 2 นำรถออกนอกพื้นที่โดยมิได้ขออนุมัติก่อน แม้จะเป็นการฝ่าฝืนระเบียบที่วางไว้ก็ตาม เมื่อฟังได้ว่าการที่จำเลยที่ 2 สั่งให้จำเลยที่ 1 นำรถออกนอกพื้นที่เป็นการเดินทางไปปฏิบัติราชการมิใช่เป็นการทำธุระในเรื่องส่วนตัวของจำเลยที่ 2 ดังนั้น เมื่อจำเลยที่ 1 ไปทำละเมิด (ขับรถด้วยความประมาทชนรถคันที่นายประจักษ์ ชื่นสงวนสิทธิ์ ขับสวนทาง จนนายประจักษ์ถึงแก่ความตายและโจทก์ได้รับบาดเจ็บสาหัส) ก็ต้องถือว่าการกระทำละเมิดของจำเลยที่ 1 เกิดขึ้นในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ราชการของจำเลยที่ 2 อันเป็นผลให้กรมตำรวจจำเลยที่ 3 ต้องรับผิดชอบตาม ป.พ.พ.มาตรา 76 วรรคแรก

(3) แม้จะปฏิบัตินอกเวลาราชการตามปกติก็ตาม หากเป็นประโยชน์แก่หน่วยราชการ การปฏิบัตินั้นถือว่าอยู่ภายในวัตถุประสงค์ของหน่วยราชการด้วย หรือแม้จะหมดเวลาราชการ แต่ก็เป็นเวลาต่อเนื่องคาบเกี่ยวกับการกลับจากปฏิบัติราชการ ถือได้ว่ายังอยู่ในระหว่างปฏิบัติงาน ซึ่งได้กระทำการตามหน้าที่การงานของส่วนราชการ ส่วนราชการต้องร่วมรับผิดกับข้าราชการด้วย ตัวอย่าง เช่น

คำพิพากษานี้ที่ 702/2517 (ระหว่าง นายบัญชา วัฒนาเกษมสิทธิ์ โฆษกนายปราโมทย์ บุญลา ผู้รับมอบอำนาจ โจทก์ นายศิลาชัย ตุ่มพงษ์ ที่ 1, กรมไปรษณีย์โทรเลขที่ 2, จำเลย) จำเลยที่ 1 เป็นข้าราชการของจำเลยที่ 2 ในตำแหน่งบุรุษไปรษณีย์ มีหน้าที่ขับรถรับส่งไปรษณีย์รถคันและรับส่งเงิน ถึงแม้ว่าการขับรถรับส่งข้าราชการกรมไปรษณีย์โทรเลขจะเป็นการปฏิบัตินอกเวลาปฏิบัติงานตามปกติของทางราชการก็ตาม แต่จำเลยที่ 2 ก็เป็นผู้อนุญาตให้จำเลยที่ 1 ขับรถคันตามมติของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของจำเลยที่ 2 โดยจำเลยที่ 2 เห็นว่าเป็นประโยชน์ในการที่ข้าราชการกรมไปรษณีย์โทรเลขจะไม่ต้องมาปฏิบัติราชการสาย ทั้งอำนวยความสะดวกและประหยัดแก่ข้าราชการอื่นเป็นการให้สวัสดิการแก่ข้าราชการ และเป็นประโยชน์แก่ราชการ

ของจำเลยที่ 2 ด้วย จึงต้องถือว่าจำเลยที่ 1 ทำงานตามทางการที่จำเลยที่ 2 จ้าง แม้จำเลยที่ 1 จะได้รับค่าจ้างพิเศษรายเดือนเป็นค่าทำงานล่วงเวลาจากข้าราชการผู้โดยสารรถยนต์ด้วย ก็ไม่ทำให้การขับรถยนต์มิใช่ราชการของกรมไปรษณีย์โทรเลข จำเลยที่ 2

ที่จำเลยที่ 2 ฎีกาว่า กรมไปรษณีย์โทรเลขจำเลยที่ 2 ไม่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการของข้าราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข ผู้จัดการและสมาชิกที่ลงมติให้มิกิจการอันนี้ขึ้นจึงต้องรับผิดชอบส่วนตัว ตาม ป.พ.พ.มาตรา 76 วรรค 2 นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงแห่งคดีฟังได้ว่า เมื่อข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกรมไปรษณีย์โทรเลข ได้ลงมติให้จัดรถรับส่งข้าราชการกรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นสวัสดิการ เพื่อประโยชน์ที่ข้าราชการจะได้มาปฏิบัติราชการทันเวลา อันเป็นประโยชน์แก่ราชการของจำเลยที่ 2, จำเลยที่ 2 ก็อนุญาตให้จำเลยที่ 1 นำรถของจำเลยที่ 2 ไปบริการได้ตามที่ที่ประชุมได้ลงมติ การกระทำของจำเลยที่ 1 เป็นการปฏิบัติงานในราชการของจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นกรมเจ้าสังกัด หากอยู่นอกวัตถุประสงค์ของจำเลยที่ 2 ไม่ เมื่อจำเลยที่ 1 ได้ไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่ใจที่ จำเลยที่ 2 จึงต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

คำพิพากษานี้ที่ 3208/2528 (ระหว่างบริษัท ร.ส.พ.ประกันภัย จำกัด โจทก์ กองทัพบก กับพวก จำเลย) จำเลยที่ 2 เป็นทหารพลขับ มีหน้าที่ขับรถยนต์คันเกิดเหตุของกองทัพบกจำเลยที่ 1 เป็นประจำ และเป็นผู้ครอบครองดูแลรถดังกล่าว ได้ขับรถไปปฏิบัติราชการตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เมื่อเสร็จภารกิจแล้วได้นำรถออกจากค่ายเพื่อไปรับประทานอาหารที่ตลาด แม้จะหมดเวลาราชการและมีได้ขออนุญาตจากผู้บังคับบัญชา แต่ก็เป็นเวลาต่อเนื่องคาบเกี่ยวกับจำเลยที่ 2 กลับจากไปปฏิบัติราชการของจำเลยที่ 1 มา แล้วเลยใช้รถขับไปเพื่อหาอาหารรับประทาน ถือได้ว่าจำเลยที่ 2 ยังอยู่ในระหว่างการปฏิบัติงานซึ่งได้กระทำการตามหน้าที่การงานของจำเลยที่ 1 เมื่อจำเลยที่ 2 ไปทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก จำเลยที่ 1 ต้องร่วมรับผิดชอบด้วย ตาม ป.พ.พ. มาตรา 76 วรรคแรก

(4) มีคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับหนึ่ง ข้อเท็จจริงปรากฏว่าความผิดเกิดจากคำสั่งหรือคำวินิจฉัยโดยผิดพลาดของหน่วยราชการ ข้าราชการเพียงแต่ทำตามคำสั่งหรือคำวินิจฉัย ตัวข้าราชการจึงไม่ต้องรับผิดชอบ หน่วยราชการเท่านั้นต้องรับผิดชอบ ซึ่งได้แก่

คำพิพากษานี้ที่ 2254/2527 (ระหว่าง นายท้าว เก้าวจุฑา โจทก์ นายสมชาย

รัตนช่วงศ์ กับพวก จำเลย) เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2523 เจ้าพนักงานตำรวจสถานีตำรวจภูธร อำเภอหัวซอด ยึดผ้าโสร่ง ปาเต๊ะ 30 ผืน เสื้อคอกลม 24 โหล ชุดนอน 1 โหล ราคารวม 13,000 บาท ซึ่งโจทก์ซื้อจากตลาดในเขตเทศบาลเมืองหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา แล้วให้บริษัทสหโรจน์ขนส่ง จำกัด ขนส่งสินค้าดังกล่าวให้โจทก์ที่จังหวัดระนอง โดยกล่าวหาว่าเป็นสินค้าผลิตจากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรโดยมิได้เสียภาษีศุลกากร วันที่ 28 มีนาคม 2523 สถานีตำรวจภูธรอำเภอหัวซอดส่งสินค้าดังกล่าวให้ด่านศุลกากรกันตัง ซึ่งมีจำเลยที่ 1 เป็นนายด่านต่อมาพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการจังหวัดตรังสั่งไม่ฟ้อง จำเลยที่ 1 ทำหนังสือถึงกรมศุลกากรจำเลยที่ 2 ให้พิจารณาว่าสินค้าของโจทก์ดังกล่าวควรตกเป็นของแผ่นดินหรือไม่ จำเลยที่ 2 อ้างว่าตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 24 แล้ว จึงไม่คืนให้โจทก์ จำเลยชายทอดตลาดสินค้าของโจทก์ไปหมดแล้ว ปัญหาจะต้องวินิจฉัยว่าโจทก์เรียกสินค้าดังกล่าวหรือให้ชำระราคาจากจำเลยทั้งสองได้หรือไม่เพียงใด ศาลฎีกาเห็นว่าเมื่อฟังไม่ได้ว่าสินค้าของโจทก์ตามฟ้องเป็นสินค้าที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยมิได้เสียภาษีศุลกากร เจ้าหน้าที่ขอมไม่มีอำนาจยึด จำเลยจะไม่คืนสินค้าของโจทก์ให้แก่โจทก์ โดยอ้างว่าตกเป็นของแผ่นดินแล้ว ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 24 หาได้ไม่ เพราะกรณีไม่ต้องด้วยบทบัญญัติดังกล่าว ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3767/2524 ระหว่าง บริษัทอินเตอร์คอนติเนนตัลมาร์เก็ตติ้ง จำกัด โจทก์ กรมศุลกากร จำเลย การที่จำเลยไม่ขอมคืนสินค้าให้แก่โจทก์จึงเป็นการไม่ชอบ แต่สำหรับจำเลยที่ 1 นั้น เห็นว่าจำเลยที่ 1 มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติราชการตามบังคับบัญชาของกรมศุลกากรจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นนิติบุคคลจำเลยที่ 1 ได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในราชการของจำเลยที่ 2 คำนึงถึงที่ยึดตามฟ้องให้โจทก์ในสภาพเดิมหากคืนไม่ได้ให้ใช้ราคา 17,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย และให้จำเลยที่ 2 ใช้ค่าทนายความแทนโจทก์ ให้ยกฟ้องจำเลยที่ 1 ค่าฤชาธรรมเนียมทั้งสามศาลระหว่างโจทก์และจำเลยที่ 1 ให้เป็นพับ

ข้อยกเว้นสำหรับความรับผิดของหน่วยราชการ

- (1) เมื่อการกระทำของข้าราชการไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ กรณีขอมไม่เข้าตามมาตรา 76 หน่วยราชการจึงไม่ต้องรับผิด ดังได้กล่าวแล้วในส่วนความรับผิดของข้าราชการข้างต้น
- (2) เมื่อการกระทำของข้าราชการไม่เป็นละเมิด ก็ไม่มีความผิดที่หน่วยราชการ



ต้องร่วมรับผิดชอบ ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษานิติภาที่ 312/2497 (ระหว่างนางหญิง พลชนิสก์ โจทก์  
 กรมที่ดินโดยพระมดลูกและเป็นภักจ อธิบดี ที่ 1, นายแสง เปี่ยมศรี ที่ 2, นายจินดา พร้อม  
 เพรียงพันธ์ ที่ 3, นายแสง กระตือองาน ที่ 4 (จำเลย) จำเลยที่ 2 มีหน้าที่เพียงส่งคำร้องขอ  
 เท่านั้น ต่อจากนั้นเป็นหน้าที่ของจำเลยที่ 4 ซึ่งรับคำสั่งอายัดแล้วจะต้องนำไปให้เจ้าหน้าที่ลงบัญชี  
 เหตุการณ์การฆาตกรรมฆาตกรในเรือนนี้กระทำขึ้นได้ ก็เนื่องจากจำเลยที่ 4 เอาคำสั่งอายัดของจำเลยที่  
 2 ไปเก็บไว้ในลิ้นชักแล้วลืมเสีย มิได้เอาไปให้เจ้าหน้าที่ลงบัญชี อันเป็นความประมาทเลินเล่อใน  
 หน้าที่ของจำเลยที่ 4 เอง โดยจำเลยที่ 2 หาได้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือรู้เห็นด้วยไม่ และการที่  
 จำเลยที่ 2 ได้ยื่นคำร้องต่อศาลแขวงพระนครเหนือ ขอให้สั่งเพิกถอนรายการจดทะเบียนฆาตกร  
 ระหว่างโจทก์กับนายบุญชูเสียสิ้น เป็นการกระทำไปตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายให้ไว้ ซึ่ง  
 โจทก์จะถือว่าเป็นมูลละเมิดหาได้ไม่ จำเลยที่ 2 จึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์

สำหรับจำเลยที่ 3 ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่จดทะเบียนนิติกรรมก็เช่นเดียวกัน เมื่อเจ้าหน้าที่  
 บันทึกว่าที่ดินรายนั้นไม่มีการอายัด จำเลยจึงรับจดทะเบียนให้ โดยไม่มีทางล่วงรู้ถึงความผิดพลาด  
 ของจำเลยที่ 4 เช่นนั้นก็เรียกไม่ได้ว่าจำเลยที่ 3 กระทำการโดยประมาทเลินเล่อ อันจะเป็นเหตุ  
 ให้ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ (กรมที่ดินจำเลยที่ 1 จึงไม่ต้องร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ 2, ที่ 3 เพราะจำเลย  
 ที่ 2, ที่ 3 มิได้กระทำละเมิด กรมที่ดินคงแต่ร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ 4 เท่านั้น)

คำพิพากษานิติภาที่ 1398/2510 (ระหว่าง นายอบูล ลิมพันธ์ ที่ 1, นายน้อม  
 ลิมพันธ์ ที่ 2, นางสาวพร้อม ลิมพันธ์ ที่ 3 โจทก์ นายจินดา พร้อมเพรียงพันธ์ เจ้าพนักงาน  
 ที่ดินจังหวัดธนบุรี ที่ 1 กรมที่ดินโดยนายศักดิ์ ไทยวัฒน์ อธิบดีกรมที่ดินที่ 2 จำเลย) จำเลยที่ 1  
 เจ้าพนักงานที่ดิน ไม่ยอมจดทะเบียนโอนที่ดินให้แก่โจทก์ตามคำสั่งศาลเพราะเห็นว่าที่พิพาทได้ตก  
 เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว จึงไม่อาจทำได้ตามกฎหมาย มิใช่เพราะมีสาเหตุเกี่ยวเนื่องกับ  
 โจทก์มาก่อน การกระทำของจำเลยที่ 1 ดังกล่าวยังไม่ชอบที่จะถือได้ว่าจำเลยที่ 1 จงใจหรือ  
 ประมาทเลินเล่อทำต่อโจทก์โดยผิดกฎหมายให้โจทก์เสียหาย จำเลยทั้งสอง ไม่ต้องรับผิดชอบใน  
 ความเสียหายตามฟ้อง

คำพิพากษานิติภาที่ 1619/2519 (ระหว่างนายประชา แพทยนันท์ โจทก์ นาย

ประสิทธิ์ ศิริจิตร กับพวก จำเลย) จำเลยที่ 1 เจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนเสนอรัฐมนตรีมหาดไทย มีคำสั่งไม่อนุมัติให้โจทก์ซึ่งอยู่กับหญิงต่างด้าวชื่อที่ตน โดยมีเหตุควรเชื่อได้ว่าโจทก์ขอเพื่อยุติ ร่วมเป็นสิทธิแก่คนต่างด้าว โจทก์มิได้นำสืบให้เห็นว่าจำเลยที่ 1, กรมที่ดินจำเลยที่ 4 และ กระทรวงมหาดไทย จำเลยที่ 5 ปฏิบัติการดังกล่าวโดยเจตนากลั่นแกล้งโจทก์แต่อย่างใด ฉะนั้น การกระทำตามอำนาจหน้าที่ของจำเลยที่ 1, ที่ 4 และที่ 5 จึงไม่เป็นละเมิดต่อโจทก์ โจทก์ไม่มี สิทธิขอให้เพิกถอนคำสั่งของจำเลยที่ 5 ที่สั่งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและ ไม่มีสิทธิ เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแต่ประการใดจากจำเลยทั้งสามดังกล่าวนี้ด้วย

คำพิพากษานี้ฎีกาที่ 2570/2521 (ระหว่างนายวิสิทธิ์ โภกระกุล โจทก์ กรมตำรวจ กับพวก จำเลย) รถยนต์ของโจทก์ถูกลักไป โยนต่อ ๆ กันไปหลายทอดจนถึง ช. ตำรวจยึดรถได้ โจทก์ก็เข้าไปซื้อจาก ช. ขอคืนรถ จำเลยที่ 2 ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจสั่งคืนรถแก่ ช. โดยให้ โอกาสโจทก์ฟ้องภายใน 1 เดือนก่อน โจทก์ฟ้อง ช. และขอความให้ราคาทด 72,000 บาท การกระทำของเจ้าหน้าที่ของกรมตำรวจในการยึดรถข้อด้วย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา มาตรา 85, 131, 132(4) และระมัดระวังในการคืนรถแล้ว กรมตำรวจจำเลยที่ 1 ไม่ต้อง รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์

คำพิพากษานี้ฎีกาที่ 466/2522 (ระหว่าง นายสามารถ ภาษี โจทก์ กระทรวงมหาด ไทย กับพวก จำเลย) เมื่อเจ้าบ้านเลขที่ 162/1 ซึ่งเป็นผู้เช่าบ้านหลังนี้ได้ฟ้องขับไล่โจทก์ และ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล โจทก์ได้ไปยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนท้องถิ่นขอย้ายเข้าบ้าน เลขที่ 162/1 โดยมีแต่ใบแจ้งการย้ายที่อยู่ ซึ่งไม่มีลายมือชื่อเจ้าบ้านผู้ยินยอมให้เข้าไปแสดง และ ไม่ปรากฏว่ามีสำเนาทะเบียนบ้าน ไปแสดงด้วย ดังนั้นย่อมเป็นการเพิกถอนที่นายทะเบียนจะปฏิเสธ การรับแจ้งย้ายเข้าให้โจทก์ได้ และกรมไม่อาจถือได้ว่าจำเลยหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของจำเลย จงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อโจทก์โดยผิดกฎหมายให้โจทก์เสียหาย

คำพิพากษานี้ฎีกาที่ 2977/2525 (ระหว่าง นายกริต สันต์ศิริอุทัย โจทก์ กรมที่ดิน กับพวก จำเลย) โฉนดที่ดินของกลางกับโฉนดที่ดินที่แท้จริงมีจากแม่พิมพ์เดียวกัน ลายมือชื่อต่างๆ ก็เป็นลายมือชื่อที่เขียนด้วยวิธีลอกทาบแบบจากลายมือชื่อที่แท้จริงจากโฉนด เป็นโฉนดปลอมที่ทำ เหมือนของจริงดูได้ยากด้วยตาเปล่า ลายมือชื่อผู้ขายฝากมองดูอย่างบุคคลธรรมดาที่ไม่ใช่ผู้เช่า

ชาย ไม่มีเหตุสงสัยว่าจะไม่ใช่ลายมือชื่อของบุคคลเดียวกัน โจทย์ขอมลงชื่อในบันทึกท้ายหนังสือสัญญาชายฝากว่า ได้ติดต่อกับเจ้าของที่ดินโดยตรง หากเกิดผิดพลาดเพราะผิดตัวเจ้าของที่ดิน โจทย์ขอรับผิดชอบตัวเอง ข้อความดังกล่าวเป็นอักษรตราขางอ่านง่ายและมีความหมายชัดเจน จะอ้างว่ามีได้อ่านและไม่เข้าใจความหมายฟังไม่ขึ้น โจทย์มีส่วนประมาท การที่เจ้าพนักงานที่ดิน จำเลยที่ 2 (เสมียนพนักงาน) และจำเลยที่ 3 (เจ้าพนักงานที่ดิน ตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานที่ดิน) ให้ความสะดวกในการจดทะเบียนตลอดจนตรวจบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ชายฝาก แล้วยังไม่ทราบว่าเป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริง ไม่พอฟังว่าจำเลยที่ 2, ที่ 3 กระทำด้วยความประมาท จึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อโจทย์ กรมที่ดินจำเลยที่ 1 จึงไม่ต้องรับผิดชอบร่วมด้วย

คำพิพากษานี้ฎีกาที่ 3472/2525 (ระหว่างนางยอแสง ยอพันธ์ โจทย์ กรุงเทพมหานคร กับพวก จำเลย) จำเลยที่ 3 ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตาม พ.ร.บ.บัตรประจำตัวประชาชนฯ ตรวจสอบพฤติการณ์ของโจทย์มีพยานเกี่ยวกับการได้สัญชาติไทย จึงได้ยึดบัตรประจำตัวประชาชนของโจทย์ไว้เพื่อดำเนินการสอบสวนและหากหลักฐานต่อไป ไม่เป็นการละเมิดต่อโจทย์ และทราบได้ว่าการสอบสวนในเรื่องดังกล่าวยังไม่เสร็จสิ้น โจทย์ไม่มีอำนาจขอให้ศาลบังคับจำเลยคืนบัตรประจำตัวประชาชนแก่โจทย์

คำพิพากษานี้ฎีกาที่ 560/2529 (ระหว่างนายสมชาย วินศิริ โจทย์ กรมที่ดินกับพวก จำเลย) กรมที่ดินได้วางระเบียบเพื่อป้องกันการทุจริตที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการมอบอำนาจไว้ว่า "โดยที่เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบลายมือชื่อมิใช่ผู้ชำนาญการพิเศษ โดยเฉพาะ การตรวจสอบจึงต้องใช้ความระมัดระวังอย่างวิญญูชนจะพึงกระทำได้ ... การตรวจสอบลายมือชื่อของผู้มอบอำนาจ... ให้ตรวจสอบว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกับของเดิมพอที่จะเชื่อถือได้หรือไม่ ..." ดังนั้น เมื่อลายมือชื่อปลอมของผู้มอบอำนาจในหนังสือมอบอำนาจปลอมกับลายมือชื่อที่แท้จริงของผู้มอบอำนาจมีลักษณะตัวอักษร ช่องไฟ และลีลาในการเขียนคล้ายคลึงกันมากในสาขตาของวิญญูชนย่อมถือได้ว่า เป็นลายมือชื่อของบุคคลคนเดียวกัน การที่เจ้าพนักงานที่ดินเชื่อว่าลายมือชื่อของผู้มอบอำนาจในหนังสือมอบอำนาจปลอมเป็นลายมือชื่อที่แท้จริง จึงถือไม่ได้ว่าเจ้าพนักงานที่ดินกระทำโดยประมาทเลินเล่อ

กรมที่ดินวางระเบียบว่า "หนังสือมอบอำนาจ ควรมีพยานอย่างน้อย 1 คน ถ้าผู้มอบอำนาจฉีกลายมือต้องมีพยาน 2 คน ..." เมื่อปรากฏว่าหนังสือมอบอำนาจ นอกจากจะมีผู้

รับมอบอำนาจจึ่งชื่อเป็นพยานคนหนึ่งแล้วยังมีลายมือที่พยานอื่นอีก เช่นนี้ แม้จะตัดลายมือที่พยาน  
ที่เป็นผู้รับมอบอำนาจออกไป ใบมอบอำนาจนั้นก็ยังมีสมบูรณ์อยู่ เมื่อไม่มีระเบียบบีให้เจ้าพนักงานผู้  
ตรวจสอบใบมอบอำนาจถ้าบัตรประจำตัวของผู้อนุมัติเรื่องไว้ การที่เจ้าพนักงานไม่ได้  
กระทำเช่นนั้นจึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นความประมาทเลินเล่อถึงกับเป็นเหตุให้โจทก์ต้องเสียหาย

โจทก์เบิกความเพียงว่า หากจำเลยที่ 3 ตรวจดวงตราเขตบางรักที่ประทับก็จะ  
รู้ว่าเป็นตราปลอม ส่วนจำเลยที่ 4 ก็เคยเห็นดวงตราเขตบางรักเสมอ ๆ แต่มิได้นำสืบให้เห็น  
ว่าดวงตราที่แท้จริงของเขตบางรักเป็นอย่างไร คำเบิกความของโจทก์จึงเป็นเพียงความเข้าใจ  
หรือการคาดคะเนของโจทก์เอง เป็นการเลื่อนลอย กรมยังฟังไม่ได้ว่าจำเลยที่ 3 ที่ 4 กระทำ  
ละเมิดต่อโจทก์ (กรมที่ดิน จำเลยที่ 1 จึงไม่ต้องร่วมรับผิดชอบ)

คำพิพากษานี้ฎีกาที่ 1739/2530 (ระหว่างนายสง่า วัชรารักษ์ โจทก์ กรมอัยการ  
กับพวก จำเลย) จำเลยที่ 2 เป็นพนักงานอัยการผู้ว่าคดี จำเลยที่ 3 เป็นอัยการจังหวัด การที่  
จำเลยที่ 2 ที่ 3 ไม่ใช้สิทธิอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาศาลชั้นต้นในคดีอาญาที่โจทก์เป็นผู้เสียหาย  
เป็นการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของจำเลยที่ 2 ที่ 3 ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ  
อาญามาตรา 145 กำหนดให้อำนาจไว้ จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการละเมิดต่อโจทก์ ส่วนการแจ้งผลคำ  
พิพากษาศาลชั้นต้นที่พิพากษายกฟ้องและความเห็นที่ไม่อุทธรณ์นั้นก็ไม่มียุทธศาสตร์หรือระเบียบข้อบังคับ  
กำหนดให้พนักงานอัยการต้องแจ้งให้ผู้เสียหายทราบ การที่จำเลยที่ 3 ไม่แจ้งผลคำพิพากษาและ  
ความเห็นที่ไม่อุทธรณ์ให้โจทก์จึงเป็นผู้เสียหายทราบ ถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย  
เช่นกัน

กรมอัยการจำเลยที่ 1 เป็นผู้บังคับบัญชาของจำเลยที่ 2 ที่ 3 เมื่อจำเลยที่ 2  
ที่ 3 ไม่ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อโจทก์ จำเลยที่ 1 ส่อมไม่ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์

(3) แม้การกระทำของข้าราชการจะเป็นละเมิด แต่ถ้ามีเหตุแก้ตัวได้ก็ไม่ต้องรับ  
ผิดคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ส่อมมีผลถึงหน่วยราชการด้วย ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษานี้ฎีกาที่ 619/2510 (ระหว่าง นางจันทน์ แซ่จิว ในฐานะส่วน  
ตัวและมารดาผู้ปกครองของเด็กชายจวนเล้ง แซ่จิว เด็กชายจวนเคี้ยง แซ่จิว เด็กชายสง่า แซ่  
จิว เด็กหญิงชุ่นฮวด แซ่จิว เด็กชายสมชัย แซ่จิว เด็กหญิงสุนีย์ แซ่จิว และเด็กหญิงสุรางค์ แซ่จิว

โจทก์ กับ กรมตำรวจ โดษผลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์ อธิบดีที่ 1, พลตำรวจชงชัย ยนต์วิชัย ที่ 2 จำเลย) จำเลยที่ 2 ขับรถในราชการตำรวจไปตามถนนโดยใช้สัญญาณไฟแดงกระพริบและแตรไซเรน เพื่อนำคนประสบอุบัติเหตุส่งโรงพยาบาล การขับรถโดยใช้สัญญาณดังกล่าว มิได้หมายความว่า จะขับได้เร็วเท่าใดก็ไม่เป็นการละเมิด หากเกิดการเสียหายขึ้น แต่จะต้องขับด้วยความเร็วไม่สูงเกินกว่าที่ควรกระทำในพฤติการณ์เช่นนั้น และต้องใช้ความระมัดระวังในฐานะที่ต้องใช้ความเร็วสูงกว่าธรรมดาตามสมควรแก่พฤติการณ์เช่นนั้นด้วย

จำเลยที่ 2 ขับรถใช้อำนาจสัญญาณไฟแดงกระพริบและเปิดแตรไซเรนมาด้วยความเร็ว 80 กิโลเมตรต่อชั่วโมง เมื่อจะขึ้นสะพานลดลงเหลือ 80 กิโลเมตรต่อชั่วโมง มีรถบรรทุกแล่นสวนมาบนสะพานโดยไม่หยุด และมีเด็กหญิงอายุ 7-8 ขวบวิ่งข้ามถนนตัดท้ายรถบรรทุกในระยะกระชั้นชิด ซึ่งจำเลยไม่สามารถหยุดรถได้ทัน จึงต้องหักหลบแล้วไปชนผู้ตาย (นายเช็งจ้วนสามีและบิดาของโจทก์) ซึ่งกำลังเดินอยู่บนฟุตบาทอดกับราวสะพาน รถพลิกคว่ำ ถือได้ว่าความเร็วที่จำเลยใช้ในขณะที่ข้ามสะพานไม่เป็นความเร็วที่เกินสมควร ตามเวลา สถานที่และพฤติการณ์อื่น ๆ ในขณะนั้น จึงไม่เป็นการประมาทเลินเล่อ การที่เด็กวิ่งตัดหลังรถบรรทุกข้ามถนนผ่านทางท้ายรถจำเลยในระยะใกล้เป็นเหตุบังเอิญอาจคาดหมายได้และเกิดขึ้นโดยฉับพลัน เป็นเหตุที่ไม่มีใครป้องกันได้ เมื่อจำเลยที่ 2 ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะที่ประสบเหตุเช่นนี้แล้ว เหตุที่เกิดขึ้นจึงเป็นเหตุสุดวิสัย จำเลยที่ 2 ไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 437 กรมตำรวจจำเลยที่ 1 ไม่ต้องรับผิดชอบ แม้ผู้เสียหายจะควรได้รับความกรุณาปรานีจากจำเลยสักเท่าใด ตามกฎหมายก็ไม่เป็นเหตุที่จำเลยจะต้องรับผิดชอบละเมิด นิพากษากลับคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ให้ยกฟ้องโจทก์ (คดีนี้ศาลชั้นต้นตัดสินว่า จำเลยที่ 2 ขับรถด้วยความเร็วสูงโดยประมาทปราศจากความระมัดระวัง จำเลยที่ 1 ต้องรับผิดชอบด้วย ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนโดยเห็นว่า จำเลยหักหลบไป 8.90 เมตร ก่อนชนขอบทางเท้า แต่ไม่สามารถหักกลับเข้าทางได้ แสดงว่าจำเลยขับมาด้วยความเร็วสูงหรือมีเจตนาที่หักหลบได้ก็แรงเกินไปจนรถชนขอบถนนหรืออาจเป็นทั้งสองอย่าง เป็นความประมาทของจำเลย ไม่ระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะเช่นนั้น จึงฟังเป็นเหตุสุดวิสัยไม่ได้ เพราะจำเลยอาจป้องกันได้โดยลดความเร็วลงหรือไม่หักหลบให้แรงเกินไป)

## การไล่เบี้ยของหน่วยราชการต่อข้าราชการ

ในกรณีที่หน่วยราชการ(กระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัด) ถูกฟ้องเป็นจำเลย หรือถูกฟ้องเป็นจำเลยร่วมกับข้าราชการ จากการที่ข้าราชการซึ่งทำการตามหน้าที่แล้วเกิดความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดแก่บุคคลอื่น เมื่อหน่วยราชการแพ้คดีและเป็นผู้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปก่อน หน่วยราชการก็มีสิทธิตาม ป.พ.พ.มาตรา 76 ในการไล่เบี้ยเรียกชดใช้คืนจากข้าราชการ ผู้เป็นต้นเหตุหรือผู้ทำความเสียหายได้ การไล่เบี้ยดังกล่าวไม่ได้หมายความว่า หน่วยราชการต้องฟ้องตัวข้าราชการเป็นคดีต่อศาลทุกเรื่อง เพราะในชั้นต้นเป็นเรื่องภายในระหว่างหน่วยราชการในฐานะแพรรัฐกับข้าราชการโดยมิได้เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ทางราชการจึงได้วางระเบียบเกี่ยวกับการไล่เบี้ยหรือการเรียกชดใช้ค่าเสียหายที่ทางราชการได้รับจากข้าราชการผู้นั้น ระเบียบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือ "ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง" ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ใช้เป็นระเบียบปฏิบัติ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วน ที่ น.ว. 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503 ระเบียบนี้ได้กำหนดวิธีดำเนินการว่าจะต้องทำอย่างไร เพื่อที่จะหาตัวผู้รับผิดชอบให้ชดใช้คืนในความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นกรณีข้าราชการกระทำละเมิดโดยตรงให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นกรณีข้าราชการทำละเมิดแก่บุคคลภายนอกและบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายฟ้องหน่วยราชการซึ่งเป็นองค์การที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายไปก่อน (กรณีหลังเป็นกรณีที่อยู่ในความมุ่งหมายในการวิเคราะห์ของวิทยานิพนธ์) ดังนั้น เมื่อมีระเบียบดังกล่าวแล้วจึงเป็นหลักว่า ทุกกรณีเมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยราชการและยังไม่มี การชดใช้ ก่อนที่หน่วยราชการจะดำเนินการไล่เบี้ย หรือเรียกร้องให้ข้าราชการชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่หน่วยราชการหรือที่หน่วยราชการได้รับ หน่วยราชการจึงต้องดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยจะต้องตั้งกรรมการสอบสวนหาตัวผู้ที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ เมื่อผลปรากฏว่ามีผู้ต้องรับผิดชอบแล้ว ก็จะดำเนินการเรียกร้องให้ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้เงิน หากยินยอมชดใช้แต่โดยดีเรื่องก็เป็นอันยุติ แต่ถ้าหากผู้ที่ต้องรับผิดชอบไม่ยินยอมชดใช้หน่วยราชการนั้น ๆ ต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการส่งฟ้องศาลเป็นคดีตามกันต่อไป

### 1. ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง

#### (1) ประวัติความเป็นมา

ระเบียนความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแห่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเสนอ โดยกระทรวงการคลัง เนื่องจากกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของแผ่นดิน โดยเฉพาะ<sup>53</sup> ในเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดชอบของข้าราชการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือความเสียหายของทางราชการนั้น ก่อนหน้าที่จะมีระเบียบฯ นี้ ได้มีมติคณะรัฐมนตรี (ซึ่งส่วนใหญ่จะเสนอโดยกระทรวงการคลัง) และหนังสือเวียนของกระทรวงการคลังหลายฉบับ เช่น

- มติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ม.3346/2477 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2477 วางหลักปฏิบัติให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ พ้องข้าราชการที่กระทำผิดกฎหมายทางอาญาที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดิน เช่น ยกยอกเงินแผ่นดิน เป็นต้น ยังโรงศาลทุกเรื่อง มิให้มีการผ่อนผัน

- มติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว.194/2484 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2484 วางหลักว่าต่อไปหากปรากฏว่าเงินของหน่วยราชการใดสูญหายไปโดยการทุจริต เพราะการปฏิบัติผิดระเบียบหรือการควบคุมไม่ดีพอ ให้เจ้ากระทรวงพิจารณาลงโทษ(วินัย) ผู้บังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมเงินที่ทุจริตนั้นขึ้นไปอีกชั้นหนึ่งด้วย

- หนังสือเวียนของกระทรวงการคลัง ที่ น.ว. 39411/2488 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2488 ได้วางหลักเกณฑ์กรณีที่เกิดการทุจริตหรือเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐบาล ว่าหากปรากฏว่ามีการทุจริต การเสื่อมเสีย หรือสูญหายซึ่งจะต้องทำให้ทรัพย์สินของรัฐบาลเสียหายหรือขาดประโยชน์แล้ว ขอให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นรับดำเนินการสอบสวนหาตัวผู้ที่จะต้องรับผิดชอบ

<sup>53</sup>ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2515 ในหมวด 3 ว่าด้วยกระทรวงการคลัง ข้อ 9 กำหนดว่า "กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ภาษีอากร การรับผูกขาด การกิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ กิจการอันกฎหมายบัญญัติให้เป็นการผูกขาดของรัฐ กิจการหารายได้ ซึ่งรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมาย และไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม อื่น และกิจการซึ่งจะเป็นสิัญญาผูกพันต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบัน รวมทั้งการค้ำประกันหนี้ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ สถาบันการเงิน และรัฐวิสาหกิจ"

แล้วเร่งเรียกเงินชดใช้ค่าเสียหายจากผู้ต้องรับผิดชอบโดยตรง นำส่งใช้เสียให้เสร็จสิ้นไป หากผู้รับผิดชอบโดยตรงไม่สามารถจะชดใช้ค่าเสียหายได้ หรือถูกฟ้องคดีอาญาและคดียังอยู่ในระหว่างพิจารณาของศาล ก็ขอให้หาทางเรียกร้องเอาเงินชดใช้ค่าเสียหายจากผู้ที่จะต้องร่วมรับผิดชอบ(ถ้ามี) โดยด่วน ก่อนที่คดีจะขาดอายุความ โดยมีต้องรอดคดีอาญาซึ่งฟ้องผู้กระทำผิดโดยตรง อนึ่ง ทุก ๆ ครั้งที่เกิดการเสียหายแก่รัฐฯ ดังกล่าวข้างต้นนี้ ขอให้แจ้งไปให้กระทรวงการคลังทราบทันที โดยมีพนักงานสอบสวนถึงผลที่สุดของการสอบสวน (หนังสือเวียนฉบับนี้เป็นจุดเริ่มต้นของระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งในเวลาต่อมา)

- มติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. 104/2493 ลงวันที่ 29 เมษายน 2493 กำชับว่าในกรณีที่เกิดการทุจริตหรือเสียหายแก่หน่วยราชการให้ดำเนินการสอบสวนและเร่งเรียกเอาเงินชดใช้จากผู้ต้องรับผิดชอบโดยตรง หรือผู้ต้องร่วมรับผิดชอบชดใช้เงินแทนแล้วแต่กรณี ให้เป็นไปโดยถูกต้องครบถ้วนตามระเบียบของกระทรวงการคลังและให้พิจารณาลงโทษผู้บังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2484 ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. 194/2484 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2484 ด้วย

- มติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. 169/2496 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2496 ให้ถือเป็นระเบียบว่า หากมีกรณีเงินขาดบัญชีเพราะการทุจริตขึ้นแก่องค์การหรือหน่วยราชการใดแล้ว ก็ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่ควบคุมงานหรือส่วนราชการนั้นโดยตรง ต้องร่วมรับผิดชอบ(ทางแพ่ง) ตามลำดับด้วย

- มติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ กค 10437/2499 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2499 อนุมัติหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังเสนอในการยอมให้ผู้ร่วมรับผิดชอบ (ส่วนมาก ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำผิดซึ่งปฏิบัติงานด้วยความประมาทเลินเล่อ ไม่ควบคุมดูแลกิจการในหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง เป็นเหตุให้ผู้บังคับบัญชายกยอกเงินไปได้) ผ่อนชำระเงินในกรณีสินทรัพย์ของรัฐถูกยกยอกหรือสูญหาย โดยหากเงินที่ต้องรับผิดชอบจำนวนมากก็ให้ส่งเป็นรายเดือนหาก ถ้าน้อยก็ส่งเป็นรายเดือนน้อย ทั้งนี้อาศัยเงินเดือนเงินเพิ่มหรือเงินบำนาญประกอบพิจารณากำหนดจำนวนเงินผ่อนส่งด้วย



จนกระทั่งถึงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2503 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ใช้ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งที่กระทรวงการคลังเสนอให้เป็นระเบียบปฏิบัติต่อไปตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วน ที่ น.ว. 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503 เพื่อใช้แทนระเบียบของกระทรวงการคลังเดิม (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก) ส่วนลูกจ้างของส่วนราชการก็ใช้ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งด้วยโดยอนุโลม สำหรับเทศบาล, สุขาภิบาล, องค์การของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ยังมีระเบียบให้ถือปฏิบัติเหมือนกับความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง คณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2505 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ น.ว. 10/2505 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2505 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยรับไปพิจารณาให้ส่วนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับความรับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ในทางแพ่งให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503 สำหรับองค์การของรัฐและรัฐวิสาหกิจที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายก็ให้เจ้ากระทรวงผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น พิจารณาให้องค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจในสังกัด ได้มีระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับความรับผิดชอบของพนักงานในทางแพ่งเช่นเดียวกัน ส่วนองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกฎหมายจัดตั้งให้หัวหน้าองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แจ้งเรื่องที่เกิดขึ้นให้กระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัด และกระทรวงการคลังทราบทันทีและขณะเดียวกันให้หัวหน้าองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องที่เกิดขึ้นโดยอนุโลมปฏิบัติการให้เป็นไปตามนัยแห่งมติคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503 โดยเคร่งครัด

หลังจากนั้น กระทรวงการคลังได้มีหนังสือเวียนชี้แจงความเข้าใจและกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติตามระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งอีกหลายฉบับ เช่น ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ 13582-13583 (บคร.)/2504 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2504, หนังสือเวียนกระทรวงการคลัง ที่ กค.0508/6466 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2509 หนังสือเวียนกระทรวงการคลัง ที่ กค.0508/10283 ลงวันที่ 5 เมษายน 2516 เป็นต้นและวางหลักเกณฑ์การผ่อนชำระตามหนังสือเวียนกระทรวงการคลัง ที่ กค.0514/21738 ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2528 อีกด้วย

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2508 ให้ความเห็นชอบตามที่กระทรวงการคลังเสนอให้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดชอบทางแพ่งชั้นคณะหนึ่ง เพื่อมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กระทรวงการคลังในเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่งของข้าราชการและพนักงานขององค์การของรัฐบาล

ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2512 ลงมติเห็นชอบรายงานที่กระทรวงการคลังเสนอและให้ถือเป็นหลักปฏิบัติ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0403/ว.89 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2512 ซึ่งมีส่วนที่เป็นสาระสำคัญหลายประการคือ

- กรณีเงินขาดบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ทุจริตเกิดขึ้นในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน นอกจากส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะต้องแจ้งกระทรวงการคลังตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งแล้ว ให้แจ้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ก.พ. และหน่วยงานหรือบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสำนักงาน ก.พ. หรือ ก.พ. เพื่อดำเนินการตามสมควรต่อไป

- กรณีเงินขาดบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ทุจริตเกิดขึ้นในส่วนราชการกระทรวงกลาโหม ให้กระทรวงกลาโหมแจ้งกระทรวงการคลังตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่ง และแจ้งให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบ

- กรณีเงินขาดบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ทุจริตเกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจ ให้รัฐวิสาหกิจนั้นแจ้งให้กระทรวงการคลัง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบเพื่อดำเนินการต่อไป

ทั้งนี้ ในกรณีที่เกิดการทุจริตหรือเงินขาดบัญชีทุกราย สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ติดตามดูได้ว่าได้มีการพิจารณาหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่งและมีการพิจารณาโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องและผู้บังคับบัญชาที่ปล่อยปละละเลยจนเป็นเหตุให้มีการทุจริตหรือเงินขาดบัญชีขึ้นตามควรแก่กรณี

## (2) หลักเกณฑ์ของระเบียบฯ

เนื่องจากระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งมีเพียง 4 ข้อ แต่มีการวางแนวทางปฏิบัติกระจัดกระจายอยู่ตามหนังสือกระทรวงการคลังฉบับต่าง ๆ จึงจำเป็นต้อง

ต้องกล่าวถึงรายละเอียดของหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ระเบียบข้อ 1 กำหนดว่า "เมื่อเกิดการทุจริตหรือการเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการขึ้น สำหรับราชการบริหารส่วนกลางให้กรมเจ้าสังกัดแจ้งเรื่องที่เกิดขึ้นให้กระทรวงเจ้าสังกัดและกระทรวงการคลังทราบทันที ส่วนในราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้จังหวัดแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบทันทีเช่นกัน และในขณะเดียวกันให้กระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีรับตั้งกรรมการขึ้นดำเนินการสอบสวนเพื่อพิจารณาหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่ง โดยไม่ต้องรอฟังผลในการดำเนินคดีทางอาญา หรือทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดโดยตรง ทั้งนี้ให้คณะกรรมการทำการสอบสวนและเสนอผลการสอบสวน รวมทั้งระบุตัวผู้รับผิดชอบทุกคนต่อผู้สั่งแต่งตั้งให้เสร็จสิ้นภายในกำหนด 60 วัน นับแต่วันที่ประธานกรรมการทราบคำสั่งแต่งตั้งกรรมการ แต่ถ้ายังสอบสวนไม่เสร็จจะขออนุญาตผู้สั่งตั้งกรรมการเพื่อขยายเวลาทำการสอบสวนต่อไปอีกคราวละไม่เกิน 30 วันก็ได้"

จากระเบียบข้อ 1 ดังกล่าว การเกิดทุจริตหรือเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการ อาจเกิดได้ 2 ลักษณะ คือ

- 1) ข้าราชการกระทำละเมิดให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ เช่น ทุจริตเกี่ยวกับตัวเงินหรือทรัพย์สิน, ข้าราชการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่ดี ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทำเงินหายหรือยกยอกเงินไป ผู้บังคับบัญชาก็ต้องร่วมรับผิดชอบใช้ให้แก่ทางราชการ<sup>54</sup> หรือข้าราชการไม่เร่งรัดลูกหนี้ของหน่วยราชการจนขาดอายุความทำให้ทางราชการเก็บเงินไม่ได้ หรือข้าราชการได้รับมอบหมายให้อยู่เวรดูแลสถานที่ราชการแต่ไม่ไปอยู่เวร เป็นเหตุให้คนร้ายฉวยโอกาสเข้ามาลักทรัพย์สินของทางราชการ เป็นต้น
- 2) ข้าราชการทำละเมิดเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกและบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหาย ได้ใช้สิทธิฟ้องคดีให้หน่วยราชการรับผิดชอบหรือฟ้องทั้งข้าราชการผู้นั้นและหน่วยราชการร่วมเป็นจำเลย ซึ่งหน่วยราชการได้รับผิดคดีใช้ไปก่อนถือว่าได้เกิดความเสียหายแก่หน่วยราชการ

<sup>54</sup> มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว.169/2496 ลงวันที่

เมื่อเกิดเป็นกรณี 1) หรือ 2) ก็ตาม จะต้องดำเนินการตั้งกรรมการสอบสวน เพื่อพิจารณาหาตัวผู้รับผิดชอบและผู้ร่วมรับผิดชอบในทางแพ่งทุกราย โดยไม่คำนึงว่าจะได้มีการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง หรือดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดโดยตรงหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่ทางราชการได้รับชดใช้ความเสียหายที่ได้รับครบถ้วนแล้ว ในขณะที่เดียวกันจะต้องมีการรายงานให้กระทรวงการคลังทราบโดยแจ้งวัน เดือน ปีที่เกิดเหตุและส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนไปด้วย<sup>55</sup>

#### การตั้งกรรมการสอบสวนมีวิธีปฏิบัติดังนี้

1) ผู้ตั้งกรรมการในราชการบริหารส่วนกลาง กรม หรือ กระทรวงเจ้าสังกัดแล้วแต่กรณี เป็นผู้ตั้ง ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ตั้ง

2) บุคคลที่จะเป็นกรรมการและจำนวนกรรมการ ในเรื่องระเบียบมิได้กำหนดไว้ให้ต้องทำประการใด ในการปฏิบัติก็จะต้องอนุโลมตามกรณีการสอบสวนความผิดทางวินัย<sup>56</sup> ซึ่งมีกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) ว่าด้วยการสอบสวนกำหนดไว้ เช่น กรรมการควรจะไม่อยู่ในตำแหน่งหรือระดับต่ำกว่าผู้ถูกสอบสวน จำนวนกรรมการมีจำนวน 3 คน ขึ้นไป เป็นต้น

3) ระยะเวลาการสอบสวน กระทรวงการคลังเคยขอความร่วมมือให้เร่งรัดให้สอบสวนให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นก็อาจขยายเวลาออกไปได้แต่ต้องแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบทุกครั้ง และในการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการสอบสวนว่าบุคคลใดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในทางแพ่งนั้น ควรจะพิจารณาแต่เฉพาะผู้ที่อยู่ในข่ายซึ่งกฎหมายให้ต้องรับผิดชอบอย่างแท้จริง เพราะผลแห่งการกระทำหรือละเว้นการกระทำของบุคคลนั้นเท่านั้น<sup>57</sup> ถ้าเห็นว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบก็ควรมีรายละเอียดและเหตุผลประกอบ

<sup>55</sup> หนังสือเวียนกระทรวงการคลัง ที่ 13582-13583(บคร.)/2504 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2504.

<sup>56</sup> เฉลียบ ไทยาคม, "ความรับผิดชอบทางแพ่ง," วารสารกรมบัญชีกลาง, 11, เล่ม 4 (กรกฎาคม, 2513): 13.

<sup>57</sup> หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค.0508/6466 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2509.

ระเบียบข้อ 2 กำหนดว่า "เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการแล้ว ให้กระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัด หรือจังหวัดรับพิจารณาสั่งการให้เสร็จสิ้นไปภายใน 45 วัน นับแต่วันได้รับรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการ โดยปฏิบัติดังนี้

(ก) ถ้าเห็นว่าผู้ใดจะต้องรับผิดชอบใช้เงิน ก็ให้รับดำเนินการไล่เบี้ยเพื่อเรียกเงินชดใช้ให้เสร็จไป แต่ถ้าผู้รับผิดชอบใดปฏิเสธไม่ยินยอมชดใช้เงินหรือบิดพลิ้วระวิงเวลาหรือไม่ยอมทำสัญญารับประกันสภาพหนี้ดังกล่าวในข้อ 3 ก็ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการภายในกำหนด 90 วัน เป็นอย่างช้า นับแต่วันที่ได้สั่งการตามความในวรรคแรกเพื่อพนักงานอัยการจักได้ดำเนินคดีต่อไป โดยไม่ขาดอายุความ ทั้งนี้ให้กระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัดหรือจังหวัดดำเนินการ โดยมีต้องหาหรือกระทรวงการคลังแต่อย่างใด เพียงแต่แจ้งผลดำเนินการให้กระทรวงการคลังทราบเป็นระยะ ๆ หรือ

(ข) ถ้ากระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัด หรือจังหวัดพิจารณาเห็นว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้เงินก็ให้พิจารณาสั่งการ และรีบแจ้งผลการพิจารณาพร้อมกับส่งสำนวนการสอบสวนไปให้กระทรวงการคลังทราบภายในกำหนด 45 วัน นับแต่วันได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการ หากกระทรวงการคลังยังพิจารณาเห็นว่าผู้ใดควรต้องรับผิดชอบใช้เงินก็ให้กระทรวงการคลังแจ้งไปยังกระทรวง หรือกรมเจ้าสังกัดหรือจังหวัดภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับทราบผลการพิจารณาและสำนวนดังกล่าว และให้กระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัดหรือจังหวัดดำเนินการเรียกชดใช้หรือส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีภายในกำหนด 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับการทักท้วงจากกระทรวงการคลัง"

เนื่องจากการเรียกชดใช้ตามระเบียบข้อ 2 (ก) นี้ ไม่ได้กำหนดว่า จะต้องรอฟังคำตอบจากผู้รับผิดชอบเท่าใด หากปล่อยเนิ่นนานไป ก็อาจจะขาดอายุความได้และเพื่อมิให้มีการประวิงเวลา ดังนั้นในการเรียกให้ผู้รับผิดชอบให้กระทรวงการคลังจึงกำชับว่า ควรกำหนดระยะไปด้วยว่า ให้ชดใช้หรือให้ทำสัญญารับประกันสภาพหนี้ภายใน 30 วัน เมื่อถึงกำหนดแล้วผู้รับผิดชอบดำเนินการตามที่แจ้งไป ก็ให้รวบรวมเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ส่งพนักงานอัยการดำเนินคดีทันที โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ถึง 90 วัน นับแต่วันสั่งการ ทั้งนี้เพื่อให้พนักงานอัยการได้มีเวลาพิจารณา

หลักฐานได้พอสมควรแล้วให้แจ้งกระทรวงการคลังทราบด้วย<sup>58</sup>

ส่วนตามระเบียบข้อ 2 (ข) ในกรณีที่กระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัดหรือจังหวัดเห็นว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบ เรื่องมิได้สิ้นสุดแต่เพียงเท่านั้น จะต้องแจ้งผลการพิจารณาและส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง<sup>59</sup> ในขั้นตอนการพิจารณาของกระทรวงการคลังนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดชอบทางแข่งขันคณะหนึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษา(พิจารณาเรื่องต่าง ๆ) แก่กระทรวงการคลังก่อนที่กระทรวงการคลังจะสั่งการในเรื่องความรับผิดชอบทางแข่งขันของข้าราชการ<sup>60</sup> ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย

- |  |                                |
|--|--------------------------------|
| 1. อธิบดีกรมบัญชีกลาง  | ประธานกรรมการ                  |
| 2. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา   | กรรมการ                        |
| 3. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน   | กรรมการ                        |
| 4. ผู้แทนกรมอัยการ   | กรรมการ                        |
| 5. ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงการคลัง   | กรรมการ                        |
| 6. นิติกร กรมบัญชีกลาง   | กรรมการ                        |
| 7. ผู้อำนวยการกองกฎหมายและระเบียบการคลัง   | กรรมการ                        |
| กรมบัญชีกลาง   | และเลขาธิการ                   |
| 8. หัวหน้าฝ่ายความรับผิดชอบทางแข่งขัน กองกฎหมาย-<br>และระเบียบการคลัง กรมบัญชีกลาง | กรรมการ<br>และผู้ช่วยเลขาธิการ |

<sup>58</sup> หนังสือกระทรวงการคลังฉบับเดียวกับเชิงอรรถ 57

<sup>59</sup> กรณีที่กระทรวงการคลังได้วางหลักเกณฑ์ว่า การแจ้งผลการพิจารณาตามบัญชีข้อ 2 (ข) กระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัด หรือ จังหวัดจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนทั้งหมด ไปให้กระทรวงการคลังเพื่อประกอบการพิจารณาทั้งสำนวน ไม่ใช่ส่งเพียงสำเนาทันทีการสอบสวนและสำนวนบันทึกคำให้การของพยานเท่านั้น ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค.0508/10283 ลงวันที่ 5 เมษายน 2516.

<sup>60</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่สร.0203/13949 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2508.

ถึงแม้ว่าคณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดทางแพ่ง จะไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการชี้ขาด แต่มติหรือความเห็นของคณะกรรมการฯ มีผลในการดำเนินการต่อไปของกระทรวงการคลัง กล่าวคือ ในทางปฏิบัติกระทรวงการคลังจะเห็นชอบกับความเห็นของคณะกรรมการฯ เสนอแล้วกระทรวงการคลังก็จะแจ้งให้กระทรวง กรม หรือจังหวัดดำเนินการต่อไป

แนวทางปฏิบัติและขอบเขตในการดำเนินการพิจารณาของคณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดทางแพ่ง<sup>61</sup>

คณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดในทางแพ่ง ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติและขอบเขตในการดำเนินการพิจารณาของคณะกรรมการดังนี้

1. ผู้กระทำผิดโดยตรง(ตัวการ)

ก. กรณีทุจริต

การดำเนินคดีอาญาและการเรียกร้องให้ชดใช้เงิน เป็นหน้าที่ของกรมเจ้าสังกัดที่จะต้องดำเนินการโดยตรงอยู่แล้ว คณะกรรมการจึงไม่ต้องพิจารณาอีก

ข. กรณีทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการ

(1) เมื่อกรมเจ้าสังกัดได้ตั้งกรรมการสอบสวนแล้วเห็นว่าผู้กระทำ ความเสียหายต้องรับผิดและผู้นั้นยอมชดใช้ให้ ก็ให้ดำเนินการไปได้โดยไม่ต้องเสนอคณะกรรมการพิจารณา

(2) ถ้าผู้นั้นไม่ยินยอมชดใช้ตามความเห็นของกรมเจ้าสังกัด เมื่อกรมเจ้าสังกัดส่งเรื่องมายังกระทรวงการคลัง ก็ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณา

(3) ในกรณีที่กรมเจ้าสังกัดเห็นว่า ไม่ควรมีผู้ใดรับผิดก็ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาเช่นเดียวกับ (2)

2. ผู้ถูกไล่เบียดความรับผิด(ร่วมรับผิด) ทุกกรณี

(1) เมื่อกรมเจ้าสังกัดได้ตั้งกรรมการสอบสวนและเห็นว่าผู้ควรให้รับผิดชดใช้ในทางแพ่ง และผู้นั้นยอมชดใช้หรือทำสัญญารับสภาพทมิฬให้ดำเนินการไปได้ แล้วเสนอคณะกรรมการ

<sup>61</sup>บันทึกการรายงานการประชุม คณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดในทางแพ่ง ครั้งที่ 1/2509 ณ กรมบัญชีกลาง ลงวันที่ 19 มกราคม 2509.

### การพิจารณาภายหลัง

(2) ถ้าผู้ยื่นไม่ยอมชดใช้ตามความเห็นของกรมเจ้าสังกัด และถ้ากรมเจ้าสังกัดส่งเรื่องมายังกระทรวงการคลัง ก็ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณา

(3) ถ้ากรมเจ้าสังกัดเห็นว่าไม่ควรมีผู้ได้รับผิดก็ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาเช่นเดียวกัน (2)

3. กรณีที่กรมเจ้าสังกัด(ผู้เสียหาย) ได้ส่งเรื่องให้กรมอัยการดำเนินคดีแล้วและได้รับแจ้งจากกรมอัยการว่า ส่วนวนและเอกสารที่ส่งไปประกอบการพิจารณา นั้น หลักฐานอ่อนการดำเนินคดีไม่แน่ว่าจะชนะหรือไม่ หากประสงค์จะดำเนินคดีก็ให้ยืนยันให้กรมอัยการทราบ เมื่อกรมเจ้าสังกัดยืนยันให้กรมอัยการดำเนินคดีแล้วก็งดให้ดำเนินการต่อไปจนถึงที่สุด หากกรมเจ้าสังกัดเห็นว่าไม่ควรดำเนินคดีและ หรือมายังกระทรวงการคลังแล้ว ก็ให้นำเรื่องเสนอ คณะกรรมการพิจารณา

4. ในกรณีที่ผู้ต้องให้รับผิดชอบ ร้องเรียนว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือในกรณีที่กองรายได้(ปัจจุบันคือกองกฎหมายและระเบียบการคลัง) เห็นว่าเป็นเรื่องที่จะได้พิจารณาโดยละเอียด ก็ให้นำเสนอคณะกรรมการพิจารณา (ทางปฏิบัติในปัจจุบันข้อ 4 มิได้นำมาใช้)

สำหรับปริมาณงานที่คณะกรรมการฯ พิจารณานั้นมีจำนวนดังนี้<sup>62</sup>

ในปี พ.ศ. 2527	จำนวนเรื่อง	734	เรื่อง
ในปี พ.ศ. 2528	จำนวนเรื่อง	747	เรื่อง
ในปี พ.ศ. 2529	จำนวนเรื่อง	987	เรื่อง
ในปี พ.ศ. 2530	จำนวนเรื่อง	868	เรื่อง
ในปี พ.ศ. 2531	จำนวนเรื่อง	783	เรื่อง

### การดำเนินการฟ้องร้อง

เมื่อกระทรวงการคลังได้สั่งการไปว่า มีผู้ใดต้องรับผิดชอบ ก็ควรที่กระทรวงกรม หรือจังหวัด จะได้รับดำเนินการเรียกชดใช้โดยด่วนที่สุด ไม่จำเป็นต้องรอถึง 60 วัน

<sup>62</sup> ข้อมูลจากฝ่ายความรับผิดชอบทางแพ่ง กองกฎหมายและระเบียบการคลัง กรมบัญชีกลาง.



เพราะอาจจะขาดอายุความได้<sup>63</sup>

นอกจากนี้ กระทรวงการคลังยังได้วางหลักเกณฑ์ในการที่ผู้รับผิดชอบไม่ยอมชดใช้หรือทำสัญญารับสภาพหนี้ และกระทรวง กรม หรือจังหวัด ได้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแล้ว แต่พนักงานอัยการแจ้งว่าสำนวนและเอกสารที่ส่งไปประกอบการพิจารณานั้น หลักฐานอ่อน การดำเนินคดีไม่ว่าจะชนะหรือไม่ หากประสงค์จะดำเนินคดีก็ขอให้แจ้งให้พนักงานอัยการทราบ กรม เช่นนี้กระทรวง กรม หรือจังหวัดต้องดำเนินการดังนี้<sup>64</sup>

(1) หากเห็นสมควรให้ดำเนินคดีก็ขอให้รีบแจ้งให้พนักงานอัยการทราบอย่างช้าภายใน 15 วัน นับแต่วันได้รับทราบจากพนักงานอัยการ

(2) ถ้าหากเห็นว่า ไม่สมควรดำเนินคดีตามความเห็นของพนักงานอัยการก็ให้รีบแจ้งกระทรวงการคลังทราบอย่างช้าภายใน 15 วัน พร้อมทั้งส่งสำเนาการสอบสวนและหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อกระทรวงการคลังจะได้พิจารณาต่อไป

อย่างไรก็ดี แม้กรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นว่า ไม่สมควรฟ้องคดีนั้นก็ตาม แต่การที่จะระงับไม่ดำเนินคดีจะกระทำได้อีกต่อเมื่อ ได้รายงานกระทรวงการคลังและกระทรวงการคลังเห็นชอบด้วยแล้วเท่านั้น<sup>65</sup> ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้เห็นว่าพนักงานอัยการจำต้องดำเนินการฟ้องร้องบุคคลผู้ซึ่งคณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดชอบทางแพ่งพิจารณาเห็นว่า เป็นผู้ที่จะต้องรับผิดชอบ (แม้พนักงานอัยการจะไม่เห็นสมควรฟ้องร้องก็ตาม) เป็นการเสียเวลา และค่าใช้จ่ายโดยไม่สมควรและบางครั้งก็เป็นการไม่ได้ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกฟ้องร้องอย่างพอเพียง<sup>66</sup>

ระเบียบข้อ 3 กำหนดว่า "ในการที่ผู้รับผิดชอบยอมชดใช้เงิน แต่ไม่สามารถส่งใช้เงินทั้งหมดได้ในคราวเดียว ก็ให้กระทรวง กรม เจ้าสังกัดหรือจังหวัดผ่อนผันให้ผ่อนใช้เป็นราย

<sup>63</sup> เฉลี่ยบ ไททยามคม, "ความรับผิดชอบทางแพ่ง." หน้า 17.

<sup>64</sup> หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค.0508/6466 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2509.

<sup>65</sup> เฉลี่ยบ ไททยามคม, "ความรับผิดชอบทางแพ่ง," หน้า 18.

<sup>66</sup> สมเกียรติ อำนวยสวัสดิ์, "ปัญหาการดำเนินคดีแพ่งของอัยการในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2503), หน้า 63.

เดือนได้ โดยให้พิจารณาถึงจำนวนเงินที่ต้องรับผิดชอบ ให้ได้ส่วนกับจำนวนเงินที่ผ่อน และเงินเดือน หรือบำนาญของผู้รับผิดชอบด้วย แต่ตามปกติให้ผ่อนส่งเสรีจลิน โดยเร็วที่สุดหรือภายในเวลาไม่เกินหนึ่งปี เว้นแต่กระทรวงการคลังจะผ่อนผันเป็นอย่างอื่น และให้ทำหนังสือสัญญาไว้ให้มีผลบังคับได้ตามกฎหมาย แล้วให้ส่งสัญญาไปให้กระทรวงการคลังยึดถือไว้เป็นหลักฐาน 1 ฉบับ พร้อมกับให้แจ้งผลการผ่อนใช้เงินของผู้รับผิดชอบสัญญา ไปให้กระทรวงการคลังทราบทุกเดือน"

เกี่ยวกับระเบียบข้อนี้ถ้าเป็นกรณีผู้รับผิดชอบซึ่งยินยอมชดใช้เงินผ่อนชำระไม่เกิน 1 ปี กระทรวง กรมเจ้าสังกัดหรือจังหวัดอนุญาตได้เอง โดยไม่ต้องขออนุมัติจากกระทรวงการคลังแต่ถ้าผ่อนเกินกว่า 1 ปี กระทรวงการคลังได้วางหลักให้ส่วนราชการหรือจังหวัดใช้ในการพิจารณา คำขอผ่อนชำระดังนี้<sup>67</sup>

1. ผู้รับผิดชอบซึ่งมิใช่ผู้กระทำทุจริตหรือต้องโทษในคดีอาญา ให้ยึดถืออัตราผ่อนชำระเป็นรายเดือนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ของผู้ขึ้น และถ้ายอดเงินที่ต้องชำระมีจำนวนมาก แม้จะผ่อนชำระอัตราดังกล่าวแล้วยังมีระยะเวลาเกินกว่า 10 ปี ก็ควรพิจารณาอัตราผ่อนชำระให้ผู้รับผิดชอบผ่อนชำระไม่เกินกว่า 10 ปีด้วย

2. ควรพิจารณาว่าผู้รับผิดชอบมีรายได้ต่างกันนอกจากเงินเดือนหรือค่าจ้าง ซึ่งพึงจะได้รับจากทางราชการด้วยหรือไม่ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาอัตราผ่อนชำระด้วย ทั้งนี้โดยสืบสวนหรือให้ผู้รับผิดชอบแสดงรายละเอียดของรายได้ที่พึงได้รับแต่ละเดือน ถ้าผู้รับผิดชอบมีคู่สมรสให้แสดงรายได้ของคู่สมรสด้วย

3. การทำสัญญารับสภาพหนี้เพื่อผ่อนชำระเงินของผู้รับผิดชอบ หัวหน้าส่วนราชการหรือจังหวัดหรือผู้ได้รับมอบหมาย ไม่ควรลงลายมือชื่อชื่อ "ผู้รับสัญญา" จนกว่าจะได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลังเสียก่อน

4. สำหรับผู้รับผิดชอบชดใช้เงินซึ่งเป็นผู้กระทำทุจริตหรือถูกลงโทษในคดีอาญา ไม่ให้ผ่อนชำระเงินที่ขาดหายเพราะกระทำทุจริตดังกล่าวนั้น

ระเบียบข้อ 4 กำหนดว่า "การที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบชดใช้เงินตามระเบียบนี้ให้หมาย

<sup>67</sup> หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค.0514/21738 ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2528.

ความว่าผู้หนึ่งจะต้องพ้นจากการพิจารณาโทษทางวินัย"

ตามระเบียบข้อนี้ แม้ผู้ต้องรับผิดจะได้ใช้เงินแล้วก็ตาม ถ้าการกระทำของผู้หนึ่งเข้าลักษณะเป็นความผิดทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบของข้าราชการประเภทรักษา ๗ แล้วก็จะต้องถูกสอบสวนดำเนินการทางวินัยด้วย อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีความเห็นว่า หากผู้ต้องรับผิดได้ชดใช้เงินแล้ว การพิจารณาความผิดหรือโทษทางวินัยก็มักจะมีการผ่อนคลายเป็นกรณีพิเศษ เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง หรือมีการลดหย่อนระดับโทษลงเหลือระดับไม่ร้ายแรง เว้นแต่กรณีที่เป็นการทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งมีระดับโทษไล่ออกจากราชการ แม้จะได้มีการชดใช้เงินคืน ก็ปราณีลดหย่อนได้เพียงปลดออกจากราชการเท่านั้น<sup>68</sup>

ข้อยกเว้นไม่ต้องดำเนินการตามระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง

ดังได้กล่าวแล้วว่า เมื่อเกิดการทุจริตหรือเกิดความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการเมื่อใดก็ตาม ไม่ว่าจะมีการดำเนินคดีทางอาญาหรือดำเนินการทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดหรือไม่ก็ตาม จะต้องมี การดำเนินการตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่งเสมอทุกครั้ง เข้าทำนองที่ว่า ทรัพย์สินของทางราชการ "ตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้" ต้องทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้กลับคืนมาสู่สภาพเดิมหรือได้เป็นจำนวนเงินเท่าที่เสียหาย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของทางราชการ อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า จะไม่มีข้อยกเว้นเสียเลย ข้อยกเว้นไม่ต้องดำเนินการตามระเบียบฯ คือไม่ต้องตั้งกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือข้าราชการผู้กระทำให้เกิดความเสียหายหรือสูญหายไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายซึ่งมีหลายกรณีดังนี้

1) กรณีที่ส่วนราชการคือ กระทรวง ทบวง กรม หรือ จังหวัด ซึ่งได้รับความเสียหายจากการทุจริตหรืออื่น ๆ หรือเกิดการสูญหายแก่ทรัพย์สิน ได้รับชดใช้คืนครบถ้วนแล้ว<sup>69</sup> กรณีเช่นนี้อาจดำเนินการเฉพาะทางวินัยและหรือทางอาญากับผู้กระทำผิดและผู้ร่วมรับผิดชอบ (ถ้ามี) เท่านั้น

2) มีมติคณะรัฐมนตรีหรือมติสภามติการบริหารคณะปฏิบัติหลายฉบับอนุมัติให้ยกเว้นของหน่วย

<sup>68</sup> มติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. 125/2503 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2503.

<sup>69</sup> หนังสือกระทรวงการคลังที่ 13582-13583(บคร.)/2504 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2504.

ราชการหลายแห่งไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากการทำเครื่องบินของทางราชการตกในทุกรณี ซึ่งเป็นการขอยกเว้นไม่ต้องดำเนินการตามระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง โดยให้รับโทษทางวินัยแต่เพียงอย่างเดียว ตามที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ขอมมา ได้แก่ นักบินของกระทรวงกลาโหม , กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย , กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ , นักบิน ครูการบินและนักศึกษาของกรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม , สมาชิกสโมสรการบินพลเรือน กรมการบินพลเรือน กองทัพอากาศ , นักบินของกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม และนักบินของกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง (ดูรายละเอียดได้จากภาคผนวก ข)

3) เป็นกรณีที่ต้องตั้งกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่ง แต่ถ้าผลการสอบสวนปรากฏว่าการกระทำผิดของข้าราชการมิได้เกิดจากการจงใจ เช่น เกิดจากการประมาทเลินเล่อ ข้าราชการนั้นไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในทางแพ่ง คงแต่รับโทษทางวินัยหรือทางอาญาเท่านั้น ในทางกลับกันถ้ากระทำผิดโดยจงใจก็ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในทางแพ่งด้วย ข้าราชการในกรณี เช่นนี้คือ ผู้บังคับการเรือ ผู้ควบคุมเรือ หรือผู้นำเรือของกองทัพเรือ (ดูรายละเอียดได้จากภาคผนวก ค) เนื่องจากมิได้เป็นการยกเว้นความรับผิดชอบทางละเมิดทุกรณี แต่เป็นการยกเว้นแบบมีเงื่อนไข เฉพาะกรณีความผิดมิได้เกิดจากการจงใจ จึงแตกต่างกับกรณีตาม 2) ดังนั้นกรณีตามข้อ 3) นี้ จึงต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่งก่อน เพื่อพิจารณาว่าการกระทำของผู้บังคับการเรือ ผู้ควบคุมเรือ หรือผู้นำเรือของกองทัพเรือเป็นการกระทำโดยจงใจหรือไม่ หากมิใช่กองทัพเรือก็ไม่ต้องดำเนินการเรียกร้องให้มีการชดใช้ค่าเสียหายตามระเบียบฯ อีกต่อไป

#### อายุความในการเรียกร้องของหน่วยราชการต่อข้าราชการ

สำหรับข้าราชการที่ไม่อยู่ในข้อยกเว้นไม่ต้องดำเนินการตามระเบียบฯ หลังจากคณะกรรมการสอบสวนไว้พิจารณาและในที่สุดทางราชการ(กระทรวง ทบวงกรม จังหวัดหรือกระทรวงการคลัง) เห็นว่า มีผู้ต้องรับผิดชอบ หากผู้ต้องรับผิดชอบ ไม่ยอมชดใช้ หน่วยราชการเจ้าของเรื่องต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีโดยเร็ว อายุความในเรื่องนี้แบ่งออกได้เป็น 2 กรณีคือ

(1) กรณีข้าราชการอยู่ในฐานะผู้ทำละเมิด ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยราชการ

การซึ่งอยู่ในฐานะผู้ถูกทำลายเมิด อายุความในเรื่องนี้เป็นเรื่องการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิด ตามมาตรา 448 ป.พ.พ. (ไม่ใช่การใช้ประโยชน์) ซึ่งบัญญัติว่าจะขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่ง นับแต่วันที่ต้องเสียหายถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำลายเมิด<sup>70</sup> ตัวอย่างเช่น

- การที่ข้าราชการทำลายเมิด เช่น ประมาทเดินเลื้อเป็นเหตุให้ข้าราชการหรือลูกจ้างอันยกยอกเงินของหน่วยราชการไป เป็นต้น เป็นเหตุให้หน่วยราชการเสียหาย เป็นเรื่องละเมิด มิใช่เรื่องตัวแทนรับผิดชอบตามมาตรา 812 อายุความจึงมี 1 ปี ตามมาตรา 448 วรรคแรก มิใช่วรรคสอง เพราะมิได้เป็นผู้กระทำผิดในทางอาญา อายุความตามมาตรา 448 วรรคสองนั้น หมายถึงผู้ที่ต้องรับผิดชอบเป็นผู้ได้ทำผิดทางอาญาเอง มิใช่ผู้เดินเลื้อเปิดช่องทางให้ผู้อื่นเข้าทำผิดอาญา (คำพิพากษาฎีกาที่ 1074/2482, 769/2505) กรมเป็นโจทก์ฟ้องคดีแบ่งโดยบรรยายฟ้อง ยืนยันด้วยว่า จำเลยเป็นเจ้าของพนักงานทุจริตเบียดบังยกยอกเอาเงินของโจทก์ไป ดังนั้นแม้จำเลยจะยังมีได้ถูกฟ้องคดีอาญาแต่ฟ้องโจทก์ก็เนื่องจากความผิดทางอาญาต้องนำอายุความฟ้องคดีอาญามาใช้บังคับมิใช่ถือเอาอายุความ 1 ปี ฐานละเมิด (คำพิพากษาฎีกาที่ 588/2514)

- อายุความ 1 ปี เริ่มนับแต่วันที่หน่วยราชการในฐานะผู้เสียหายได้รับทราบรายงานการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่งว่า จำเลย(ข้าราชการ) เป็นผู้รับผิดชอบ (คำพิพากษาฎีกาที่ 73/2505, 1630/2506, 1991/2506, 1798/2511) การตั้งกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่งก็เพื่อให้รู้ตัวบุคคลผู้ที่จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ถ้าหน่วยราชการได้รู้ถึงการละเมิดและได้รู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบแน่นอนอยู่แล้ว ไม่ฟ้องภายใน 1 ปี จะมาอ้างภายหลังว่ารอถามว่าจำเลยจะ

---

<sup>70</sup> มาตรา 448 "สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดปีหนึ่ง นับแต่วันที่ต้องเสียหายถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำลายเมิด

แต่ถ้าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอื่นเป็นความผิดมิใช่โทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ"

ยอมใช้หรือไม่ เพราะถ้าไม่ยอมใช้ต้องตั้งกรรมการสอบสวนตามมติคณะรัฐมนตรีเสียก่อน มาขยายอายุความไม่ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1306/2515)

- ผู้ต้องเสียภาษีที่รู้ถึงการละเมิดหรือรู้ว่าผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีนี้หมายถึงผู้มีอำนาจกระทำการและรับผิดชอบในนามของหน่วยราชการที่เป็นนิติบุคคลเช่น กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด หรือเทศบาล ฯลฯ อันได้แก่ รัฐมนตรี อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกเทศมนตรี เป็นต้น อายุความ 1 ปี จึงเริ่มนับตั้งแต่เมื่อรัฐมนตรีหรืออธิบดี ฯลฯ ซึ่งเป็นผู้แทนหน่วยราชการต้นสังกัดรับร่างรายงานของกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบแห่งถึงการละเมิด และตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 225/2499, 271/2506, 438-439/2512, 23/2523) มิใช่เริ่มนับแต่วันที่ทราบถึงกรณีจำเลยถูกลงโทษทางวินัย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 155/2530) วันที่คณะกรรมการรายงานกรณีถือเป็นวัน เริ่มนับอายุความ การที่อธิบดียังไม่พิจารณารายงานและสั่งให้กองนิติการพิจารณาให้ความเห็นอีก ไม่เป็นเหตุที่จะกล่าวว่าการยังไม่รู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1131/2522)

- กรมเห็นว่าจำเลยไม่ต้องรับผิดชอบ รายงานกระทรวง ฯ พิจารณาแล้วสั่งให้จำเลยรับผิดชอบ ก็ยังนับอายุความตั้งแต่วันที่กรมได้รับรายงานอยู่นั่นเอง เมื่อกระทรวงฟ้องจำเลยภายใน 1 ปี นับแต่กรมรู้ ฟ้องจึงไม่ขาดอายุความ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 965/2518) แต่ถ้าผู้ทำละเมิดเป็นข้าราชการสังกัด ทรัพย์สินที่ถูกลักขโมยก็เป็นทรัพย์สินที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรม กรมเป็นนิติบุคคลย่อมมีอำนาจที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ ถ้ากรมรู้ถึงการละเมิดและรู้ว่าผู้จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทนเกิน 1 ปีแล้วไม่มีการฟ้องร้อง คดีก็ขาดอายุความ การที่รอให้รายงานถึงกระทรวงแล้วจึงฟ้อง ไม่ใช่เหตุที่จะยืดอายุความได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 243/2497) หรือกระทรวงมาเป็นโจทก์ฟ้องภายหลังครบ 1 ปี นับแต่กรมรู้ดังกล่าว ก็ต้องถือว่าฟ้องขาดอายุความเช่นเดียวกัน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 226-227/2505, 965/2518)

- เมื่อรู้ตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบ ใช้ค่าสินไหมทดแทนทุกคนจากรายงานของกรรมการสอบสวนแล้ว อายุความก็เริ่มนับแต่นั้น จะอ้างว่าต้องขอเวลาศึกษาเสียก่อนหรือต้องรอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจบัญชีเสียก่อน เพื่อเริ่มนับอายุความตั้งแต่วันเงินที่จะต้องชดใช้หาได้ไม่ เมื่อฟ้องหลัง 1 ปี นับแต่รู้ คดีก็ขาดอายุความ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 203/2500,

123/2504, 137/2507)

(2) กรณีข้าราชการทำละเมิดแก่บุคคลภายนอก และบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายฟ้องหน่วยราชการซึ่งเป็นองค์กรที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่หรือฟ้องข้าราชการกับหน่วยราชการเป็นจำเลยร่วมกัน เป็นเหตุให้หน่วยราชการต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายไปแล้ว กรณีถือเป็นเรื่องการไล่เบี้ยให้ข้าราชการชดใช้เงินที่เสียหาย ตาม ป.พ.พ. มาตรา 76 เนื่องจากมาตรา 76 มิได้กำหนด เรื่องอายุความไล่เบี้ยไว้ เรื่องนี้ศาลฎีกาได้วางแนวบรรทัดฐานว่ามีอายุความ 10 ปีตามหลักอายุความทั่วไปคือมาตรา 164 มิใช่ 1 ปี ตามมาตรา 448 เพราะศาลถือว่าไม่ใช่กรณีละเมิด โดยเริ่มนับอายุความตั้งแต่หน่วยราชการต้นสังกัดได้ใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายเป็นต้นไป ดังปรากฏในคำพิพากษาต่อไปนี้:-

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1309/2520 (ระหว่างกรมที่ดิน โจทก์ นายศิริ เกวลินสฤษดิ์ กับพวก จำเลย) เรื่องเดิม นายประภาพร มุสิกมาน จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นช่างตรีในกรมที่ดิน ได้ทำการรังวัดที่ดินแล้วปรากฏว่าเนื้อที่ของที่ดินแตกต่างไปจากโฉนดเดิมมาก ซึ่งต้องสันนิษฐานว่าผู้ขอนำรังวัดได้นำรังวัดรुकล้ำเข้าไปในที่ดินของคนอื่น แต่ จำเลยที่ 2 กลับรายงานว่าการรังวัดใหม่รูปแผนที่คลาดเคลื่อนไปจากแผนที่หลังโฉนดเดิมเกินกว่าเกณฑ์เฉลี่ยเล็กน้อย จึงขออนุญาตแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่เดิมให้ตรงกับสภาพที่ดินที่เป็นจริง อันเป็นการรายงานไม่ตรงตามความจริง และเป็นการฝ่าฝืนระเบียบและคำสั่งเกี่ยวกับการรังวัด ซึ่งถ้าเอารูปแผนที่หลังโฉนดเดิมกับรูปแผนที่รังวัดใหม่ครอบก้นดูแล้วจะเห็นว่าแผนที่รังวัดใหม่มากกว่ารูปเดิมจนผิดปกติเกินกว่าเกณฑ์เฉลี่ยมาก อันไม่สมควรอนุมัติให้แก่รูปแผนที่และเนื้อที่ การที่จำเลยที่ 2 รู้ข้อความจริงแล้วปกปิดไม่รายงานให้เจ้าพนักงานที่ดิน จำเลยที่ 1 ทราบ เพื่อจำเลยที่ 1 จะได้ใช้ประกอบดุลพินิจสั่งให้ถูกต้องตามควรแก่กรณี จนจำเลยที่ 1 หลงผิดสั่งอนุมัติให้แก่รูปแผนที่และเนื้อที่ไป เป็นเหตุให้นางสมบูรณ์ เตียนฉิมผล ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียงที่ถูกเพิกถอนโฉนดเสียหาย นางสมบูรณ์ฯ จึงฟ้องให้กรมที่ดินรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในการกระทำละเมิดของจำเลยที่ 2 เป็นเงิน 72,500 บาท กับค่าธรรมเนียม จนที่สุดศาลวินิจฉัยให้กรมที่ดินรับผิดชอบ เมื่อกรมที่ดินชำระค่าเสียหายให้แก่นางสมบูรณ์ฯ ไปแล้ว กรมที่ดินจึงเป็นโจทก์ฟ้องคดีนี้ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าโจทก์มีสิทธิจะไล่เบี้ยเอาแก่จำเลยที่ 2 ผู้เป็นต้นเหตุทำความเสียหายได้ สิทธิของโจทก์ดังกล่าวเป็นสิทธิไล่เบี้ยตาม ป.พ.พ. มาตรา 76

อายุความเกี่ยวกับสิทธิดังกล่าวไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ย่อมมีกำหนดสิบปีตาม ป.พ.พ. มาตรา 164 หาใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดที่กระทำต่อโจทก์ซึ่งต้องใช้อายุความ 1 ปี ดังที่จำเลยที่ 2 ฎีกาไม่ เมื่อนับแต่วันที่โจทก์ใช้ค่าเสียหายแก่นางสมบุรณ์ฯ ไป คือวันที่ 27 ธันวาคม 2511 ถึงวันฟ้องวันที่ 23 มีนาคม 2516 ยังไม่ถึง 10 ปี คดีโจทก์ยังไม่ขาดอายุความ

คำพิพากษาฎีกาที่ 440/2523 (ระหว่างกรมที่ดิน โจทก์ นายสมบุรณ์ โสมะเกษตริน กับพวก จำเลย) เรื่องเดิม นางระเบียบ แซ่จ๋า ได้ยื่นฟ้องกรมที่ดิน, นายสมบุรณ์ โสมะเกษตริน, นายวิชัย วิทยากุล และนายศุภ อนุสรณินทร เป็นจำเลยร่วมกันในคดีละเมิด คดีถึงที่สุดโดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2031/2514 วินิจฉัยว่า นายสมบุรณ์ฯ นายวิชัยฯ และนายศุภฯ เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดิน ปฏิบัติราชการในหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ ในการออกใบแทนโฉนดไปโดยผิดพลาด ซึ่งน่าเชื่อว่าเป็นเพราะละเลยไม่ได้ตรวจสอบซากโฉนดเปรียบเทียบกับโฉนดฉบับสำนักงานที่ดิน หรือถ้าตรวจสอบก็ไม่ได้ใช้ความวินิจฉัยเคราะห์เท่าที่ควร จึงต้องรับผิดชอบนางระเบียบฯ ในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับนางระเบียบฯ เนื่องจากได้รับจ้างและรับโอนที่ดินตามใบแทนโฉนดที่สำนักงานที่ดินออกให้แล้วและตัดสินให้กรมที่ดินต้องร่วมรับผิดชอบด้วย เป็นเหตุให้กรมที่ดินซึ่งเป็นนิติบุคคลจำต้องเสียค่าสินไหมทดแทนให้แก่นางระเบียบฯ กรมที่ดินจึงเป็นโจทก์ใช้สิทธิฟ้องไล่เบี้ยเอาแก่ นายสมบุรณ์ โสมะเกษตริน นายวิชัย วิทยากุล นายศุภ อนุสรณินทร และนายสนั่น ยมาภัย (ข้อสังเกต นายสนั่นฯ มิได้ถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีที่นางระเบียบ แซ่จ๋า ฟ้องกรมที่ดินกับพวก แต่คณะกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบแห่งที่กรมที่ดิน ได้ตั้งขึ้นหลังจากแนบคดีได้พิจารณาเห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการออกโฉนดที่ดินผิดพลาดนอกจากนายสมบุรณ์ฯ นายวิชัยฯ และนายศุภฯ แล้ว ยังมีนายสนั่นฯ เพิ่มขึ้นอีกคนหนึ่งด้วย)

ศาลฎีกาในคดีนี้เห็นว่า ตามฟ้องและข้อเท็จจริงที่ได้ความตามทางพิจารณาเป็นเรื่องที่โจทก์อ้างว่าจำเลยทั้งสี่ซึ่งเป็นผู้แทนของโจทก์ทำตามหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น เป็นเหตุให้โจทก์จำต้องเสียค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น โจทก์จึงใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาแก่จำเลยทั้งสี่ซึ่งเป็นตัวผู้เป็นต้นเหตุทำความเสียหาย ตาม ป.พ.พ.มาตรา 76 หาใช้ฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดโดยตรงอันจะพึงใช้อายุความ 1 ปี ตามที่จำเลยที่ 2 ฎีกาไม่ สิทธิ



เรียกร้องเช่นนี้ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น จึงมีกำหนด 10 ปี ตาม ป.พ.พ.มาตรา 164 จากคำพิพากษาศาลฎีกา 2 ฉบับดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นแนวบรรทัดฐานว่าการฟ้องไล่เบี้ยตามมาตรา 76 มีอายุความ 10 ปี ตามมาตรา 164 อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์จิตติ ดิงศัมภ์ ได้แสดงความเห็นไม่เห็นด้วยโดยกล่าวว่า "...ข้อที่น่าคิดคือการที่นิติบุคคลไล่เบี้ยเอาจากผู้แทนเมื่อมีมูลหนี้ อย่างไร ซึ่งเป็นปัญหาไปถึงอายุความดังที่ได้เถียงกันในคดีนี้ ข้อที่ชัดเจนก็คือผู้แทนทำอะไรละเมิดต่อบุคคลอื่น ผู้เสียหายนี้ฟ้องผู้แทนนิติบุคคลหรือฟ้องตัวนิติบุคคลที่รับผิดชอบในการกระทำของผู้แทน อายุความละเมิดมี 1 ปี หรือ 10 ปี ตาม ม.448 แต่ทำไมนิติบุคคลไล่เบี้ยจึงมีอายุความ 10 ปี ตาม ม.164 เป็นโทษแก่ผู้แทนที่ทำอะไรละเมิดยิ่งขึ้น

การที่นิติบุคคลไล่เบี้ยเอาจากผู้แทนนั้น กรณีเข้าบทมาตรา 229 (3) คือรับผิดชอบเพื่อผู้อื่น หรือใช้หนี้แล้วรับช่วงสิทธิของเจ้าหนี้ไป กรณีนี้ก็เป็นที่ชัดเจนอยู่แล้วว่าไม่มีหนี้ใหม่ อายุความก็เท่าเดิม ไม่ใช่มีสิทธิไล่เบี้ยนอกเหนือไปจากสิทธิที่รับช่วงมา ไม่ใช่มีอายุความ 10 ปี ตาม ม.164 ไม่ใช่มีอายุความเริ่มต้นใหม่ตั้งแต่วันที่ใช้หนี้เพื่อไล่เบี้ย

กรณีเช่นนี้ก็น่าเห็นใจนิติบุคคลที่อาจไล่เบี้ยได้ไม่ทันกำหนดเวลาเช่นใน 1 ปี แต่วิธีทำก็มีอยู่ เช่น เรียกตัวลูกหนี้เข้ามาในคดีเพื่อการไล่เบี้ยตาม ป.ว.พ. ม.57(3) เพื่ออายุความสะดุดหยุดลงตาม ป.พ.พ. ม.173 และหยุดอยู่จนคดีถึงที่สุดตาม ม.175 หลังจากนั้นอายุความเปลี่ยนเป็น 10 ปี ตาม ม.168 เพราะกลายเป็นหนี้ตั้งหลักฐานขึ้นโดยคำพิพากษา ถ้าแก้ปัญหาทันตามวิถีทางของกฎหมายดังนี้ ก็คงไม่ขัดข้องอย่างไร ถ้าทำไม่ทันก็ยังมี ป.พ.พ. ม.187 พออาศัยได้..."<sup>71</sup>

## 2. สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยราชการ

1. ตามหลักกฎหมายไทยถือว่า หน่วยราชการเจ้าสังกัดมีสิทธิไล่เบี้ยเรียกให้ผู้รับ

<sup>71</sup> หมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 440/2523, คำพิพากษาศาลฎีกาประจำปีพุทธศักราช 2523 (กรุงเทพมหานคร:เนติบัณฑิตยสภา), หน้า 2596-2597 และโปรดดูความเห็นของศาสตราจารย์จิตติ ดิงศัมภ์ ทำนองเดียวกันในหมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกา 1309/2520, คำพิพากษาศาลฎีกาประจำปีพุทธศักราช 2520 (กรุงเทพมหานคร:จัดพิมพ์โดยเนติบัณฑิตยสภา), หน้า 953-957.

ผิดชัด ใช้เงินคืนแก่ทางราชการเต็มจำนวนที่หน่วยราชการจำต้องชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน โดยถือว่าหน่วยราชการและข้าราชการเป็นลูกหนี้ร่วมในความรับผิดชอบบุคคลภายนอกเท่านั้น แต่ระหว่างหน่วยราชการกับข้าราชการ ไม่ถือว่าเป็นลูกหนี้ร่วมซึ่งกันและกัน ข้าราชการจึงไม่อาจอ้างให้หน่วยราชการเฉลี่ยความรับผิดชอบได้หรืออ้างว่าหน่วยราชการมีส่วนบกพร่องจึงต้องร่วมรับผิดชอบบางส่วนด้วย เพราะการที่หน่วยราชการต้องร่วมรับผิดชอบตามมาตรา 76 นั้นเป็นความรับผิดชอบไปก่อนตามบทกฎหมายเท่านั้น ดังปรากฏในตอนหนึ่งของคำพิพากษาศาลฎีกา 440/2523 (ระหว่างกรมที่ดิน โจทก์ นายสมบุรณ์ โสมะเกษตริน กับพวก) คือ "จำเลยที่ 2 ฎีกาว่าโจทก์ไม่มีสิทธิฟ้องให้จำเลยทั้งสี่รับผิดชอบเต็มจำนวน เพราะ (1) คำพิพากษาศาลชั้นต้น ศาลพิพากษาให้โจทก์และจำเลยร่วมกันรับผิดชอบ โจทก์ต้องรับผิดชอบหนึ่งในสี่ส่วน คงเรียกจากจำเลยได้เพียง 3 ส่วน (2) กฎหมาย กฎกระทรวงและคำสั่งของโจทก์บกพร่อง" แต่ศาลฎีกาให้เหตุผลว่า ในคดีที่โจทก์ถูกฟ้องร่วมกับจำเลยที่ 1, 2, 3 ศาลพิพากษาให้จำเลยทั้งสี่ (คือโจทก์และจำเลยที่ 1, 2, 3 ในคดีนี้) ร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายพร้อมด้วยดอกเบี้ยแก่นางระเบียบ แสงขำ โจทก์ โดยเหตุที่จำเลยที่ 1, 2, 3 ปฏิบัติราชการในหน้าที่และความรับผิดชอบของโจทก์ อยู่ในความควบคุมของโจทก์ โจทก์จึงต้องรับผิดชอบร่วมด้วย ฉะนั้นเมื่อโจทก์ชำระหนี้ตามคำพิพากษาไปเพราะโจทก์จำต้องรับผิดชอบในการกระทำของจำเลยทั้งสี่ตามกฎหมาย โจทก์ย่อมมีสิทธิฟ้องไล่เบี้ยให้จำเลยทั้งสี่ใช้เงินที่โจทก์ชำระหนี้ตามคำพิพากษานั้นคืน เหตุที่จำเลยอ้างใน (2) ฟังไม่ขึ้น เพราะข้อเท็จจริงฟังได้ดังกล่าวข้างต้นแล้วว่า จำเลยทั้งสี่กระทำโดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

นอกจากนี้ยังปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1712/2527 ซึ่งเป็นเรื่องการไล่เบี้ยของรัฐวิสาหกิจต่อลูกจ้าง ซึ่งเทียบเคียงได้กับการไล่เบี้ยของหน่วยราชการต่อข้าราชการเพราะใช้หลักเกณฑ์ทำนองเดียวกัน ซึ่งเป็นคดีระหว่างการไต่สวนครหลวงฯ โจทก์ นายประหยัด อยู่มา จำเลย ซึ่งศาลกล่าวตอนหนึ่งว่า "ชั้นนี้คดีมีปัญหาจะต้องวินิจฉัยเฉพาะเรื่องโจทก์มีสิทธิไล่เบี้ยให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายในส่วนที่ชำระให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้วเต็มจำนวนหรือไม่เพียงใด เห็นว่าแม้รถยนต์ชนกันครั้งนี้จะเกิดจากจำเลยทำละเมิดและรถยนต์ที่จำเลยขับซึ่งเป็นของโจทก์มีสภาพบกพร่องห้ามล้อไม่ติดด้วย แต่โจทก์ก็ไม่ใช่คู่กรณีผู้ได้รับความเสียหายจากการทำละเมิดของจำเลย จึงไม่ใช่เรื่องโจทก์เป็นผู้เสียหายและมีส่วนทำผิดก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งจะต้องปรับด้วยประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 442, 223 เพื่อเฉลี่ยความรับผิดตามข้อต่อสู้ของจำเลย กรณีนี้เป็นเรื่องโจทก์ต้องร่วมรับผิดในฐานะนายจ้างคดีใช้ค่าเสียหายแล้วใช้สิทธิไล่เบี้ยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425, 426 เท่านั้น ที่ศาลอุทธรณ์เห็นว่าโจทก์มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายและพิพากษาให้จำเลยรับผิดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวแก่โจทก์เพียงบางส่วนจึงไม่ต้องด้วยความเห็นของศาลฎีกา ฎีกาของโจทก์ฟังขึ้น"

แนวคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้น ตรงกับแนวทางของกระทรวงการคลังที่ยึดถือมาแต่ไหนแต่ไรว่า ถ้าปรากฏว่ามีผู้ต้องรับผิดคดีใช้ทางแพ่ง ไม่ว่าจะ เป็นกรณีศาลมีคำพิพากษาให้รับผิดคดีใช้หรือไม่ก็ตาม (ยิ่งถ้ามีคำพิพากษาของศาลด้วยแล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะยึดเป็นหลักตายตัวว่าผู้ นั้นต้องรับผิด โดยไม่อาจพิจารณาบททวนหรือเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้ เพราะถือว่าศาลทำในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์แล้ว) กระทรวงการคลังจะแจ้งให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดใช้สิทธิไล่เบี้ยเรียกให้ผู้รับผิดชอบใช้เงินคืนแก่ทางราชการให้เสร็จสิ้นเต็มจำนวนโดยทันที เว้นแต่บางกรณีผู้ต้องรับผิดอาจขออนุญาตชำระหนี้เป็นรายเดือนตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด<sup>72</sup> อนึ่ง มีปัญหาหน้าคิดว่าตามหลักกฎหมายไทยในปัจจุบันเป็นการตายตัวว่า หน่วยราชการสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยตาม ป.พ.พ. มาตรา 76 ได้เต็มจำนวนทุกกรณี โดยไม่คำนึงเลยว่า หน่วยราชการจะมีส่วนผิดประการใดกระนั้นหรือ ผู้เขียนเห็นว่า ความจริงแล้ว หากหน่วยราชการมีส่วนผิดหรือมีความบกพร่อง ก็อาจนำ ป.พ.พ. มาตรา 432 มาปรับแก้กรณีได้ กล่าวคือ ถ้าพฤติการณ์ความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยราชการถึงขนาด "ร่วมกันทำละเมิด" ตาม มาตรา 432 วรรคแรก หรือ "ยุยงส่งเสริมหรือช่วยเหลือในการทำละเมิด" ตามมาตรา 432 วรรคสอง กรณีก็ย่อมอยู่ในบังคับของมาตรา 432 วรรคสามที่ว่า "ในระหว่างบุคคลทั้งหลายซึ่งต้องรับผิดร่วมกันใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ท่านว่าต้องรับผิดเป็นส่วนเท่า ๆ กัน เว้นแต่โดยพฤติการณ์ศาลจะวินิจฉัยเป็นประการอื่น" ซึ่งกรณีหน่วยราชการมีส่วนผิดอยู่ด้วยเช่นนี้ หน่วยราชการจะใช้สิทธิไล่เบี้ยตามมาตรา 76 ไม่ได้ กรณีจะต้องบังคับตามมาตรา 432 กล่าวคือจะต้องนำความผิดหรือความบกพร่องของ

<sup>72</sup> หนังสือชี้แจงของกระทรวงการคลัง ที่ กค.0514/478 ลงวันที่ 7 มกราคม 2530 ถึง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ข้อ 1.1

หน่วยราชการมาแบ่งความรับผิดชอบกับข้าราชการ ซึ่งอาจแบ่งเป็นส่วนเท่ากันหรือถ้ามีการฟ้องร้องเป็นคดี ศาลอาจกำหนดเป็นอย่างอื่นก็ได้

2. กรณีที่มีข้าราชการหลายคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในลักษณะละเมิดที่เป็นหนี้อันมีลักษณะแบ่งแยกไม่ได้ เช่น ต่างคนต่างประมาทในหน้าที่ราชการของตน ก่อให้เกิดความเสียหาย กระทรวงการคลังถือหลักว่าเป็นหนี้ร่วม หน่วยราชการจึงเรียกให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายร่วมกันและแทนกันแบบลูกหนี้ร่วม<sup>73</sup>

3. เมื่อข้าราชการทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ต่อมาบุคคลภายนอกฟ้องหน่วยราชการร่วมกับข้าราชการให้รับผิดชอบ และหน่วยราชการได้ชดใช้ให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว หน่วยราชการย่อมมีสิทธิไล่เบี้ยข้าราชการผู้นั้นได้ ดังนั้น หน่วยราชการในฐานะเจ้าหนี้มีสิทธิร้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมใด ๆ ที่ข้าราชการได้ทำลงทั้งรู้หรือว่าจะเป็นการให้หน่วยราชการเสียเปรียบได้ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3034/2526 (ระหว่างกรมที่ดิน โจทก์ นางจงจันต์ ดิมดุง กับพวก จำเลย) จำเลยที่ 1 เป็นเจ้าพนักงานที่ดินได้รับจดทะเบียนนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินด้วยความประมาทเป็นเหตุให้ ม.,อ. (บุคคลภายนอก) ได้รับความเสียหาย ต่อมา อ. ได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายเอาจากโจทก์ และจำเลยที่ 1 กับพวก จำเลยที่ 1 ย่อมรู้ดีในขณะนั้นว่าหากโจทก์ต้องเสียค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ อ. โจทก์ย่อมมีสิทธิจะไล่เบี้ยเอาแก่ตนผู้เป็นต้นเหตุทำความเสียหายในภายหลังได้ ดังนั้นโจทก์จึงได้ชื่อว่าเป็นเจ้าหนี้ของจำเลยที่ 1 ในความเสียหายที่จำเลยที่ 1 เป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้นแก่โจทก์ โจทก์จึงอยู่ในฐานะ เป็นเจ้าหนี้ชอบที่จะร้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมการโอนที่ดินของจำเลยที่ 1 (จำเลยที่ 1 โอนให้แก่จำเลยอื่น ๆ ซึ่งเป็นบุตรหลังจากที่โจทก์และจำเลยที่ 1 ถูก อ. ฟ้องเพื่อหลีกเลี่ยงและให้พ้นจากการถูกบังคับคดี) หากจำเลยที่ 1 ได้กระทำลงทั้งรู้หรือว่าจะเป็นการให้โจทก์เสียเปรียบ

### 3. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากแนวทางปฏิบัติของทางราชการในการไล่เบี้ยข้าราชการ

เนื่องจากความเคร่งครัดของหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการไล่เบี้ยให้ข้าราชการรับผิดชอบในค่าเสียหายทั้งหมดที่เกิดจากการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นโดยจงใจ

<sup>73</sup> หนังสือชี้แจงฉบับเดียวกัน ข้อ 1.3

หรือเพียงประมาณใกล้เคียงโดยไม่มีข้อยกเว้น (เว้นแต่เข้ากรณีบุคคลบางกลุ่มตามมติคณะรัฐมนตรีที่กล่าวแล้ว) และการถือหลักให้ข้าราชการหลายคนทำก่อให้เกิดความเสียหายร่วมกัน ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมต่อหน่วยราชการ ซึ่งอาจเกิดความไม่เป็นธรรมได้ เพราะหน่วยราชการอาจใช้สิทธิที่จะเรียกชดใช้จากลูกหนี้คนใดคนหนึ่งให้ชดใช้ค่าเสียหายทั้งหมดก็ได้ หากลูกหนี้ร่วมคนอื่นอยู่ในสภาพหนี้สินล้มพันตัวหรือหลบหนีราชการไป ลูกหนี้ที่ถูกเรียกให้ชดใช้อาจตกอยู่ในสภาพต้องรับผิดชอบเพียงผู้เดียวในค่าเสียหายทั้งหมด ทั้งๆที่ตนมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายเพียงบางส่วนและหากไม่มีความผิดของผู้อื่นร่วมอยู่ด้วย ความเสียหายก็ย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ดังนั้น จึงเกิดมีปัญหาปรากฏขึ้นแก่ฝ่ายปกครองซึ่งนำมาเป็นตัวอย่าง 2 เรื่อง คือ

(1) นายวิชัย วิทยากุล ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการผ่อนใช้เงินให้แก่ทางราชการ จึงขอนำความย่อที่ตีพิมพ์ในวารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 5,2529 มาแสดงไว้ดังนี้

### 1. ปัญหา

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งในขณะนั้น ที่ทางราชการได้กำหนดขึ้นเพื่อไล่เบี้ยแก่ข้าราชการผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ มีความเหมาะสมเพียงใดหรือไม่

### 2. ข้อเท็จจริง

เดิมกรมที่ดิน ได้ออกใบแทนโฉนดที่ดินของผู้หนึ่งให้แก่ผู้แอบอ้างไปโดยผิดนัด ต่อมาผู้รับจ้างของใบแทนโฉนดนั้น ได้ฟ้องกรมที่ดิน เรียกค่าเสียหายและศาลฎีกาได้พิพากษาให้กรมที่ดินชดใช้เงินจำนวน 1,676,297 บาท หลังจากที่ดินได้ชดใช้เงินแล้ว ได้สั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องรวมทั้งผู้ร้องทุกข์เป็นจำนวน 4 ราย รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายตามส่วนแห่งการกระทำ โดยสำหรับผู้ร้องทุกข์ให้รับผิดชอบ 2 ใน 8 ส่วน เป็นเงิน 419,074.25 บาท ในการนี้ผู้ร้องทุกข์กับพวกอีก 2 รายยินยอมปฏิบัติตาม แต่ผู้ต้องรับผิดชอบอีกรายหนึ่งมิได้ติดต่อกับกรมที่ดิน ดังนั้น กรมที่ดินจึงได้ยื่นฟ้องบุคคลทั้ง 4 ให้ร่วมกันชำระเงินทั้งหมด ซึ่งต่อมา ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ 440/2523 พิพากษาให้บุคคลทั้ง 4 ต้องร่วมกันชดใช้เงินทั้งหมดคืนให้แก่กรมที่ดิน หลังจากนั้น กรมบัญชีกลางได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้โดยให้บุคคลทั้ง 4 ต้องร่วมกันรับผิดชอบชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวทั้งหมด โดยให้แต่ละรายผ่อนชำระเดือนละ 3,000 บาท กับให้มีการหักเงินสะสม

เป็นส่วนหนึ่งของการชำระหนี้ด้วย ผู้ร้องทุกข์เห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

### 3. คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 36/2529

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยในเรื่องร้องทุกข์ไว้เป็น 2 ประการ คือ

1. การที่กรมบัญชีกลางกำหนดให้ผู้ร้องทุกข์ต้องผ่อนชำระหนี้ตามคำพิพากษาในอัตราเดือนละ 3,000 บาท โดยคำนวณจากจำนวนหนี้ 1,676,297 บาทนั้น ชอบหรือไม่
2. กรมที่ดินมีสิทธิหักเงินสะสมของผู้ร้องทุกข์โดยถือเป็นเงินชำระหนี้ส่วนหนึ่งได้หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ผู้ร้องทุกข์และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินผลิตผลอีก 3 ราย ต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้เงินจำนวน 1,676,297 บาท คืนให้แก่กรมที่ดินในฐานะลูกหนี้ร่วมตามคำพิพากษาฎีกาที่ 440/2523 ดังนั้น การที่กรมบัญชีกลางกำหนดให้ผู้ร้องทุกข์และผู้ร่วมรับผิดชอบรายอื่นผ่อนชำระหนี้ในจำนวนเงินตามคำพิพากษาร่วมกันรายละ 3,000 บาท เพื่อที่จะได้รับชำระหนี้คืนครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของทางราชการ จึงยังไม่อาจถือได้ว่ากรมบัญชีกลางปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนการยอมรับผิดต่อกรมที่ดินเพื่อชดใช้เงินให้จำนวน 2 ใน 8 ส่วนของจำนวนหนี้ทั้งหมดนั้น ไม่มีผลผูกพันต่อรัฐ เพราะยังมีได้ผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังและยังมีได้ทำเป็นสัญญาปรับสภาพหนี้ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

ประเด็นที่สอง เห็นว่า บทบัญญัติเรื่องการห้ามบังคับตัดจากเงินเดือนของข้าราชการนั้น ใช้บังคับเฉพาะกรณีการดำเนินการของเอกชนโดยไม่อาจนำมาใช้บังคับกับการดำเนินการระหว่างรัฐกับข้าราชการซึ่งจะต้องเป็นไปตามบทกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และระเบียบการหักเงินเดือนข้าราชการไว้เป็นเงินสะสม พ.ศ. 2518 (ออกตามความในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ) ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินสะสมที่หักจากเงินเดือนของข้าราชการเป็นกรณีเฉพาะแล้ว

ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงมีมติให้ยกเรื่องร้องทุกข์นี้ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีข้อสังเกตว่า แนวทางปฏิบัติของทางราชการในการไล่เบี้ยให้ชำระ

ราชการต้องรับผิดชอบในปัจุบันนี้ ยังไม่เป็นธรรมและไม่เกิดประโยชน์แก่ทางราชการอย่างแท้จริง สมควรมีการดำเนินการดังนี้ด้วย คือ

(1) ให้กระทรวงการคลังศึกษาหาแนวทางวางระเบียบการไล่เบี้ยในทางแบ่งแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐให้เหมาะสมขึ้น

(2) ให้กระทรวงการคลังพิจารณากำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินคดีกับเอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น เพื่อเป็นการผ่อนภาระการต้องรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

#### 4. ความเห็นทางวิชาการของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน

ในการเสนอเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน (นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์) ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแบ่งตามแนวความคิดของไทยกับต่างประเทศ และทำเป็นบันทึกทางวิชาการเสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ดังนี้

1. กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนร่วมกันกระทำละเมิดทำให้รัฐต้องเสียหายควรจะใช้หลักของความรับผิดชอบอย่างลูกหนึ่งรวมหรือควรจะใช้หลักของการแยกความรับผิดชอบแต่ละราย อย่างไรก็ดีเพียงใด ในเรื่องนี้แนวคำพิพากษาศาลฎีกาแตกต่างกันอยู่ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกเห็นว่า กรณีต่างคนต่างกระทำละเมิด แม้การกระทำนั้นจะเกิดผลเสียหายเกี่ยวเนื่องกัน ก็ไม่ต้องร่วมกันรับผิดชอบ โดยความรับผิดชอบของแต่ละคนสามารถแยกออกได้เป็นส่วน ๆ อีกกลุ่มหนึ่ง พิจารณาถึงความเสียหายเป็นสำคัญว่า ในกรณีที่ต่างคนต่างประมาท เมื่อเกิดความเสียหายร่วมกันก็ต้องรับผิดชอบร่วมกัน สำหรับแนวทางของกฎหมายต่างประเทศนั้นปรากฏว่า เดิมจะพยายามแยกความรับผิดชอบผู้ก่อละเมิดแต่ละคนออกจากกัน โดยการร่วมกันรับผิดชอบนั้นจำกัดแต่กรณีเจตนาร่วมกันกระทำเป็นหลัก (concerted action) แต่ต่อมาได้พัฒนาหลักกฎหมายในเรื่องนี้ โดยได้มีแนวโน้มให้ผู้กระทำละเมิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายที่แบ่งแยกไม่ได้จะต้องรับผิดชอบร่วมกัน

2. กรณีที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐและการไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องนี้แนวของกฎหมายไทยถือหลักว่าเมื่อรัฐรับผิดชอบไปแล้วก็ย่อมมีสิทธิฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่ได้เต็มจำนวน โดยไม่มีการเฉลี่ยหรือแบ่งสรรความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในขณะเดียวกันแนวทางของกฎหมายต่างประเทศนั้นถือว่า รัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบ

ในผลละเมิดโดยตรง ฉะนั้นในบางกรณีก็จะไม่มีการฟ้องไล่เบียดเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เป็นต้นเหตุ เว้นแต่จะเป็นกรณีประมาณเลื่องร้ายแรงหรือทำให้เสียหายโดยจงใจ และในบางประเทศ การฟ้องไล่เบียดจะมีการแบ่งแยกความรับผิดชอบตามความร้ายแรงแห่งการกระทำของแต่ละคนด้วย มิใช่จะให้รับผิดชอบในหนึ่งทั้งหมดร่วมกัน

#### 5. ความเห็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบันนี้มีอยู่ 2 ประการ คือ ข้อบกพร่องด้านกฎหมายสาระบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประการหนึ่ง กับข้อบกพร่องด้านการจัดองค์กรของรัฐเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบทางแพ่ง อีกประการหนึ่ง แต่โดยที่การแก้ไขเป็นบทกฎหมายกำหนด "หลักสาระบัญญัติ" นั้น ย่อมไม่สามารถกระทำได้โดยสมบูรณ์ ดังนั้น จึงสมควรเริ่มต้นที่การพัฒนาระบบ "องค์กรชี้ขาด" ขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่ชี้ขาดและวางบรรทัดฐานใน "หลักกฎหมายปกครอง ว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่ง" ตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้เป็นที่ไปโดยเหมาะสม ทั้งนี้ โดยอาจดำเนินการปรับปรุง "คณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดชอบทางแพ่ง" ของกระทรวงการคลังที่มีอยู่แล้วให้เป็น "คณะกรรมการ-tribunal" ที่ทำงานโดยมี "มาตรฐาน" ของคำชี้ขาด มีกรรมการผู้วินิจฉัยที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และมีขอบเขตหน้าที่แน่ชัดกับวิธีพิจารณาที่แน่นอน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจกระทำได้ในรูปของระเบียบกระทรวงการคลัง โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี

#### 6. คำสั่งนายกรัฐมนตรี้

มีคำสั่งให้ยกคำร้องทุกชั้น และให้กระทรวงการคลังรับข้อสั่งเกิดของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปพิจารณาดำเนินการ

#### 7. ผลการดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี้

กระทรวงการคลัง ได้แจ้งผลการพิจารณาดำเนินการว่า

1. ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ซึ่งผ่อนปรนให้ผู้ต้องรับผิดชอบผ่อนชำระหนี้เป็นรายเดือนได้ และให้ผ่อนชำระได้นานถึง 10 ปี ถือว่าเป็นระเบียบที่เหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว

สำหรับกรณีนี้ร่วมอันไม่อาจแบ่งแยกได้ หากแบ่งสัดส่วนความรับผิดชอบของลูกหนี้



ร่วมแต่ละคน ถ้าลูกหนึ่งร่วมคนใดคนหนึ่งไม่สามารถชำระหนี้ได้ ความเสียหายจะเกิดขึ้นกับทางราชการหรือรัฐ ซึ่งกระทรวงการคลังไม่มีอำนาจพิจารณาให้มีการชำระหนี้แตกต่างไปจากกฎหมายหรือคำพิพากษาของศาล

2. การดำเนินคดีกับเอกชนผู้ก่อความเสียหายนั้นเป็นหน้าที่ของส่วนราชการเจ้าของเรื่องที่จะเป็นผู้ดำเนินการเอง และกระทรวงการคลังได้มีแนวปฏิบัติในเรื่องนี้อยู่แล้ว คือ จะแจ้งให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องดำเนินคดีให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว โดยกระทรวงการคลังจะขอทราบผลการดำเนินการเป็นระยะ ๆ

3. การปรับปรุง "คณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดชอบทางแบ่ง" ให้เป็น คณะกรรมการ Tribunal อาจเป็นการเข้าช้อนกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังที่มีอยู่แล้ว และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อรัฐแต่อย่างใดเนื่องจากแนวความคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการ Tribunal มีหลักการในเรื่องการแบ่งสรรความรับผิดชอบของลูกหนี้ร่วม

หมายเหตุ การแจ้งผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ไม่สอดคล้องกับคำสั่งของนายกรัฐมนตรี จึงได้สรุปเรื่องตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับระเบียบความรับผิดชอบของราชการในทางแบ่ง เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งแล้ว โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอรับการดำเนินการปรับปรุงในเรื่ององค์การของคณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดชอบทางแบ่ง (2508) เอง แต่ในที่สุดนายกรัฐมนตรีได้มีความเห็นว่า เมื่อหน่วยงานเจ้าของเรื่อง (กระทรวงการคลัง) เห็นว่ามาตรการที่มีอยู่แล้วดีและเหมาะสมแล้ว ก็ไม่มีเหตุอะไรที่จะไปดำเนินการต่อไปโดยหน่วยงานภายนอก ให้ยุติได้ดังนั้น จึงเป็นอันว่า ไม่มีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องความรับผิดชอบทางแบ่งของข้าราชการจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแต่อย่างใด

ปัญหาที่ปรากฏต่อฝ่ายปกครองตามข้อ (1) กรณีนายวิชัย วิทยากุล แสดงให้ถึงความเห็นของฝ่ายปกครองด้วยกันเองที่เป็น 2 ฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าแนวปฏิบัติของทางราชการในการไล่เบี้ยข้าราชการในทางแบ่งในปัจจุบันยังไม่เป็นธรรมและไม่เกิดประโยชน์แก่ทางราชการอย่างแท้จริง ควรหาแนวทางวางระเบียบฯ ให้เหมาะสมต่อไปโดยใช้กฎหมายปกครอง(กฎหมายมหาชน) ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า แนวปฏิบัติที่เป็นอยู่ตามหลักกฎหมายเอกชนเป็นธรรมและ

เป็นประโยชน์แก่ทางราชการคืออยู่แล้ว ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกฎหมายของไทย กับต่างประเทศที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นในบทที่ 4 ต่อไป

(2) กรณีพันตำรวจโท สุเทพ รมยานนท์

เนื่องจากศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ 1991/2527 ประชุมใหญ่ ตัดสินให้ ร้อยตำรวจเอกสุเทพ รมยานนท์ (ยศในขณะนั้น) รับผิดชอบและเมิดเป็นเหตุให้นายชูศักดิ์ ภิงคารวัฒน์ ซึ่งเป็นตัวประกันของคนร้ายถึงแก่ความตาย โดยต้องร่วมกับกรมตำรวจชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ประมาณ 2,000,000 บาท ต่อทายาทของนายชูศักดิ์ฯ คือ นางทุเรียน ภิงคารวัฒน์ และบุตร ซึ่ง กรมตำรวจได้ชดใช้ไปแล้ว และต้องดำเนินการไต่เบี่ยจากพันตำรวจโทสุเทพ รมยานนท์ ตาม ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นเงินจำนวนมาก และการก่อให้เกิดความเสียหายนั้นเนื่องมาจากการสับสนในการสั่งการของผู้บังคับบัญชาเนื่องจากการ ตัดสินใจผิดพลาดของเจ้าหน้าที่เอง ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้นำปัญหาการฟ้องไต่เบี่ย พันตำรวจโทสุเทพฯ เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้ กรมตำรวจระงับการ ใช้สิทธิไต่เบี่ย ในการฟ้องคดีทางแพ่งอันสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ กับ พันตำรวจโทสุเทพฯ

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2529 แล้วลงมติอนุมัติให้กรม ตำรวจงดการฟ้องไต่เบี่ยจาก พันตำรวจโท สุเทพฯ เป็นกรณีพิเศษ โดยได้มีมติเป็นข้อสังเกตบาง ประการเพื่อให้กระทรวงมหาดไทยมีการพิจารณาแก้ปัญหา ดังนี้

1. กรมตำรวจควรจะวางแผนการดำเนินงานให้รอบคอบในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ในโอกาสต่อไป โดยยึดหลักสงวนรักษาชีวิตผู้บริสุทธิ์เป็นอันดับแรก
2. วิธีการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามที่ปรากฏในสำนวนศาล ในกรณีนี้ยังใช้ วิธีข่มขู่บังคับให้ยอมรับสารภาพ ซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่ถูกต้อง กรมตำรวจควรจะพิจารณาเปลี่ยนแปลง วิธีการสอบสวนเสียใหม่
3. การปฏิบัติงานที่ไม่รอบคอบของเจ้าหน้าที่ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายและทางราชการ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายนั้น สมควรที่จะไต่เบี่ยผู้บังคับบัญชาผู้รับผิดชอบและมีหน้าที่สั่งการ แต่ขณะเดียวกัน การไต่เบี่ยดังกล่าวต่อไปอาจทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจละเลย ไม่รับผิดชอบในการ

ปฏิบัติงาน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทั้งสองด้าน สมควรจะได้ปรับปรุงจัดหาวิธีการปฏิบัติเสียใหม่ จึงมอบให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายวีระ มุสิกพงศ์) รับผิดชอบพิจารณาว่าจะมีวิธีการปฏิบัติอย่างไรจึงจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจทุกคนเต็มใจปฏิบัติหน้าที่และไม่ต้องถูกไล่เบียดใช้ค่าเสียหาย<sup>74</sup>

ปัญหากรณี(2) นี้ แสดงให้เห็นถึงสภาพความไม่เหมาะสมและเป็นธรรมของหลักความรับผิดชอบทางแพ่งของข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานราชการที่ต้องรับผิดชอบสูงมากและสัมผัสต่อประชาชนโดยตรง มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้แสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารเองก็มีความเข้าใจในปัญหาเรื่องกำลังขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ก็ยังมีได้ดำเนินการเพื่อให้งานแก้ไขปัญหาย่างเด่นชัดเท่าที่ควร โดยดำเนินการเฉพาะข้าราชการตำรวจเท่านั้น

<sup>84</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลับ ค่วนมาก ที่ นร.2023/3521 ลงวันที่ 28