

ความรับผิดชอบทางละเมิดของข้าราชการ



นายสุจิน ชื้อสุวรรณ

วิทยานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2532

ISBN 974-569-914-4

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

015381

1 10303327

TORT LIABILITY OF THE GOVERNMENT OFFICERS

Mr. Sujin Seusuwan

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1989

ISBN 974-569-914-4

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว



สุจิน ชื่อสุจรณ : ความรับผิดทางละเมิดของข้าราชการ (TORT LIABILITY OF THE GOVERNMENT OFFICERS) : อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.โกดิน พลกุล อ.ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์ ผศ.ชาญวิทย์ ยอดมณี, 266 หน้า.

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาวิเคราะห์ว่า หลักกฎหมายไทยในเรื่องความรับผิดทางละเมิดของข้าราชการในปัจจุบัน มีความเหมาะสมและเป็นธรรมต่อข้าราชการหรือไม่ โดยได้นำแนวกฎหมายของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมัน มาเปรียบเทียบเพื่อหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทยต่อไป

ผลการวิจัยพบว่า การที่ประเทศไทยไม่มีหลักกฎหมายมหาชนในเรื่องนี้โดยเฉพาะ แต่ได้นำหลักกฎหมายเอกชน คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้ ก่อให้เกิดผลเสีย คือ

1. ทำให้ข้าราชการต้องรับผิดต่อเอกชนผู้เสียหายในละเมิดจากการกระทำทางปกครองทุกกรณี แม้หน่วยราชการในฐานะแทนรัฐอาจถูกฟ้อง เป็นจำเลยร่วมด้วยก็ตาม แต่ความรับผิดของหน่วยราชการเป็นเพียงความรับผิดแทนไปก่อนเท่านั้น การที่ข้าราชการต้องรับผิดในละเมิด เป็นส่วนตัว เช่นนี้ ก่อให้เกิดผลเสียต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการ ความเกรงกลัวต่อความรับผิดอาจทำให้ข้าราชการที่สุจริตไม่กล้าตัดสินใจและชะลอการปฏิบัติหน้าที่ของตน หรือจะพยายามบิดเบือนความรับผิดขอมไปยังผู้อื่นถ้ามีโอกาส อันส่งผลถึงประสิทธิภาพของหน่วยราชการซึ่งกระทบกระเทือนถึงประเทศชาติโดยรวม

2. การให้หน่วยราชการมีสิทธิไล่เบียดจากข้าราชการได้เต็มจำนวน แม้ในกรณีกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา โดยไม่ยอมให้มีการแบ่งสรรหรือเฉลี่ยความรับผิดระหว่างหน่วยราชการในฐานะแทนรัฐกับข้าราชการ รวมทั้งการกำหนดให้ข้าราชการผู้ต้องรับผิดหลายคนในหน้าที่แบ่งแยกไม่ได้ ต้องรับผิดชอบร่วมกันและแทนกันในลักษณะลูกหนี้ร่วม ทำให้ข้าราชการอาจต้องรับผิดเกินกว่าการกระทำความผิดได้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวในลักษณะที่รัฐควรจัดให้มีกฎหมายสารบัญญัติในเรื่องความรับผิดของฝ่ายปกครองขึ้น โดยแบ่งแยกขอบเขตความรับผิดของรัฐบาลกับข้าราชการ และกำหนดขอบเขตการฟ้องไล่เบียดในกรณีต่าง ๆ ให้เหมาะสมและเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีหน่วยราชการในฐานะแทนรัฐ เพื่อความรับผิดสำหรับการกระทำในทางปกครองของข้าราชการได้โดยตรง ไม่ว่าความผิดนั้นจะมีลักษณะ เป็นความผิดส่วนตัวของข้าราชการหรือความผิดของหน่วยงานก็ตาม ส่วนในเรื่องสิทธิไล่เบียดของหน่วยราชการต่อข้าราชการ ควรให้มีเฉพาะการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และหากรัฐมีส่วนบทร่องก็ให้มีการแบ่งเฉลี่ยความรับผิดระหว่างรัฐกับข้าราชการด้วย นอกจากนี้ ในกรณีมีข้าราชการผู้ต้องรับผิดหลายคน รัฐจะต้องพิจารณาแยกความรับผิดของแต่ละบุคคล โดยคำนึงถึงการกระทำ ตำแหน่งและหน้าที่ความรับผิดขอมด้วย ไม่ควรใช้หลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้แต่ละบุคคลรับผิดในฐานะลูกหนี้ร่วม เช่นในปัจจุบัน

ภาควิชานิติศาสตร์.....
สาขาวิชานิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา 2531

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

SUJIN SEUSUWAN : TORT LIABILITY OF THE GOVERNMENT OFFICERS.
THESIS ADVISORS : ASSO. PROF. DR. POKHIN POLAKUL, ACHARN CHAIWAT
WONGSWATTANASARN, ASST. PROF. CHARNWIT YODMANEE. 266 PP.

The Objective of this thesis is to analyze whether the present Thai Laws concerning Tort Liability of the Government Officers are suitable and just for the government officers and to what degree by comparing these laws with those of England, the United States of America, France and Germany to find a way to improve the Thai Laws.

The outcome of the research shows that since Thailand does not have special public law principles to deal with this matter but adapts private law principles to be used instead, disadvantages arise.

1. The government officers must be liable to compensate an individual who suffers damage caused by an administrative act in all cases. Even though the government unit, as representative of the government, may be charged as co-defendant, but its liability is only to first compensate for the government officers' behalf. The fact that the government officers must personally be liable in tort has a bad result on their morale. Being afraid of their liability, honest government officers may be unable to decide and refrain from performing their duties or try to put the responsibility on someone else if there is a chance to do so. This may have an effect on the efficiency of the government unit which in turns effects the nation as a whole.

2. By giving the government unit the rights of recourse against the government officers in full, even in the case of ordinary negligence, without letting the government unit as representative of the government share the liability with them; and by stating that in case of indivisible debt several government officers must be jointly liable as co-debtors which may cause them to be bound to make compensation more than the wrongful act they did.

This thesis proposes ways to solve the aforesaid problems : the government should organize to have substantive law regarding the liability of the administration by dividing the limits of responsibility of the government and the government officers and determining a proper and just limitation of the right of recourse in different cases, especially by allowing the injured person to directly file a lawsuit against the government unit as representative of the government for the liability caused by the government officers' administrative act no matter whether such wrongful act is committed by the government officers personally or by the government unit. As for the right of recourse of the government unit against the government officers, it should exist only in case of wrongful act committed intentionally or grave negligence. And of the government is also at fault there should be a share of liability between the government and the government officers. Moreover, in case of several government officers sharing the compensation, the government must differentiate each individual's liability by considering his act, position and responsibility. It should not employ the Civil and Commercial Code by letting each individual be liable as co-debtors like at present.

ภาควิชา นิติศาสตร์

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2531

ลายมือชื่อนิติกร

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลือและความเมตตาของบุคคลต่าง ๆ หลายท่าน ซึ่งผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งเป็นที่สุด ดังนี้

ขอกราบขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ที่ท่านได้ให้ความกรุณามาเป็นประธานในการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์แก่ผู้เขียน ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. ไคิน พลกุล ที่ท่านให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ทั้งได้สละเวลาอันมีค่าของท่านให้คำแนะนำผู้เขียนตลอดมา และตรวจแก้ไข ตลอดจนมอบเอกสารซึ่งเป็นผลงานของท่านอันเป็นประโยชน์ในการเขียนวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ อาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือและให้ความเมตตาต่อผู้เขียนอย่างมาก โดยสละเวลาอันมีค่าของท่าน ทั้ง ๆ ที่งานประจำของท่านมีมากมาย ท่านได้กรุณาตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์อย่างละเอียด ทั้งได้แนะนำหนังสือ และบทความในวารสารภาษาต่างประเทศ เพื่อใช้ประกอบในการเขียนวิทยานิพนธ์นี้ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ช่างวิทย์ ยอดมณี ที่ท่านให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม กับได้ให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์และให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ ท่านรองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โมวิไลกุล กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ท่านให้ความกรุณารับเป็นกรรมการ และให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวสารวง กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ และให้ความกรุณาแปลคำนิพากษาศาลปกครองฝรั่งเศสบางคดี ทุกท่านที่กล่าวข้างต้นมีพระคุณต่อผู้เขียนอย่างหาที่สุดมิได้

ขอขอบพระคุณ คุณระเบียบรัตน์ พงษ์พานิช หัวหน้าฝ่ายอัตรากำลังและระบบงาน รักษาการแทนผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ และคุณสุรพล สุประดิษฐ์ หัวหน้าฝ่ายวินัย ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้เขียน ที่ได้ให้ความสนับสนุนผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อูธรรมโณ ที่ท่านเคยให้ความกรุณาให้คำปรึกษาในการทำวิทยานิพนธ์นี้ อาจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ที่ท่านช่วยตรวจในส่วนของหลักกฎหมายเยอรมัน และอาจารย์ประสิทธิ์ จงวิจิต ที่ท่านให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณคเชนทร์ บุญชู คุณฉลาด วุฒิกรรมรักษา คุณเกรียงไกร
เจริญธนาวัฒน์ และเพื่อน ๆ นิสิตปริญญาโทร่วมรุ่น ตลอดจนคุณวิไลลักษณ์ บุญยัง คณะเจ้าหน้าที่
ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะเจ้าหน้าที่ห้องสมุดและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะเจ้าหน้าที่ห้องสมุดกระทรวงการคลัง ที่มีส่วนช่วย
เหลือผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์นี้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะไม่มีวันเป็นรูปเล่มได้ หากไม่ได้รับความช่วยเหลือในการพิมพ์จาก
ภรรยาของผู้เขียน คือ คุณประนอม ชื่อสุวรรณ และความช่วยเหลืออื่น ๆ จากพี่น้องของผู้เขียน
ทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณวีระ ชื่อสุวรรณ ผู้เขียนจึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ท้ายนี้ ผู้เขียนใคร่กราบขอบพระคุณ บิดา - มารดา ซึ่งให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอด
มาจนสำเร็จการศึกษา

นายสุจิน ชื่อสุวรรณ



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ค
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1 บททั่วไป.....	6
การกระทำในทางปกครองของฝ่ายปกครอง.....	6
1. ฝ่ายปกครอง.....	6
2. กฎหมายปกครอง.....	7
3. การกระทำในทางปกครอง.....	12
(1) ประเภทของการกระทำในทางปกครอง.....	13
1. การกระทำในทางกฎหมาย.....	13
2. การกระทำในทางปฏิบัติการ.....	13
(2) การกระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย.....	14
4. การควบคุมฝ่ายปกครอง ในกรณีการกระทำในทางปกครอง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยศาล.....	15
5. ความรับผิดของฝ่ายปกครอง ในกรณีละเมิด.....	17
(1) ความรับผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่.....	18
(2) ความรับผิดของหน่วยงาน.....	18
(3) ความรับผิดร่วมกันระหว่างหน่วยงานกับเจ้าหน้าที่.....	18
ข้าราชการและหน่วยงานกับคดีละเมิด.....	18
1. ความหมายของข้าราชการ.....	19
2. ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการกับข้าราชการ.....	20

บทที่		หน้า
	3. ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของข้าราชการ.....	21
	4. สิทธิฟ้องของหน่วยราชการ.....	22
2	ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในต่างประเทศ.....	25
	ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย	
	Common Law.....	25
	1. ประเทศอังกฤษ.....	25
	(ก) ความรับผิดชอบขององค์การปกครองหรือหน่วยราชการ.....	32
	(ข) ความรับผิดชอบส่วนตัวของข้าราชการ.....	37
	(ค) ความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหน่วยราชการ (รัฐ)	
	กับข้าราชการ หรือการโต้แย้งระหว่างกัน.....	40
	2. ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	45
	(ก) ความรับผิดชอบส่วนตัวของข้าราชการ.....	45
	(ข) ความรับผิดชอบของรัฐ.....	56
	(ค) ความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐกับข้าราชการ	
	หรือการโต้แย้งระหว่างกัน	66
	ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย	
	Civil Law.....	71
	1. ประเทศฝรั่งเศส.....	71
	(ก) ความรับผิดชอบส่วนตัวของข้าราชการ.....	71
	(ข) ความรับผิดชอบขององค์การฝ่ายปกครอง.....	77
	(ค) ความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างข้าราชการ กับ	
	องค์การฝ่ายปกครอง.....	89

2.	ประเทศเยอรมัน.....	100
	(ก) ความรับผิดชอบของข้าราชการ.....	100
	(ข) ความรับผิดชอบของรัฐสำหรับการฝ่าฝืน หน้าที่ราชการของข้าราชการ.....	103
	(ค) การไล่เบียด.....	109
3	ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองไทย.....	111
	ความรับผิดชอบทางละเมิด.....	111
	1. วัตถุประสงค์ของกฎหมายลักษณะละเมิด.....	111
	2. ทฤษฎีมูลเหตุความรับผิดในทางละเมิด.....	114
	3. หลักเกณฑ์การกระทำอันเป็นละเมิด.....	117
	ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง.....	124
	1. ประวัติความเป็นมา.....	124
	1.1 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475.....	124
	1.2 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475.....	135
	2. ความรับผิดเป็นส่วนตัวของข้าราชการ.....	140
	3. ความรับผิดชอบของหน่วยราชการ.....	148
	การไล่เบียดของหน่วยราชการต่อข้าราชการ.....	172
	1. ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง.....	172
	2. สิทธิไล่เบียดของหน่วยราชการ.....	191
	3. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากแนวทางปฏิบัติของทางราชการ ในการไล่เบียดข้าราชการ.....	194
4	วิเคราะห์ความเหมาะสมของความรับผิดชอบทางละเมิดของข้าราชการไทย	202

	วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับต่างประเทศ.....	202
	1. ความรับผิดชอบเป็นส่วนตัวของข้าราชการ.....	202
	2. ความรับผิดชอบของหน่วยงาน.....	209
	3. ความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหน่วยงานกับข้าราชการ.....	204
	เปรียบเทียบกับการดำเนินงานจ้างลูกจ้าง.....	218
	ความไม่เหมาะสมของการนำหลักกฎหมายเอกชนมาปรับใช้.....	220
5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	225
	ข้อสรุป.....	225
	ข้อเสนอแนะ.....	230
	บรรณานุกรม.....	235
	ภาคผนวก.....	242
	ประวัติผู้เขียน.....	266



บทนำ

ฝ่ายปกครอง หมายถึง หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวง มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ข้าราชการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญในการใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เรียกว่าการกระทำในทางปกครอง

การกระทำในทางปกครองของข้าราชการนั้น บางครั้งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองได้ เอกชนผู้ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องหรือฟ้องร้องเป็นคดีให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจากการนั้นได้ ตามหลักกฎหมายไทย ผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องให้ข้าราชการรับผิดชอบเป็นส่วนตัวในความเสียหาย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยตรงมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ไม่อาจฟ้องพระมหากษัตริย์หรือหน่วยงานของพระมหากษัตริย์ให้รับผิดชอบได้ เนื่องจากยังไม่มีแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ ต่อมา ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งราชวงศ์จักรี กระทรวงและกรมอาจถูกฟ้องได้ แต่จะยอมมาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ ครั้นเมื่อได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1, บรรพ 2 ในรัชสมัยรัชกาลที่ 6 เมื่อปี พ.ศ. 2468 แล้ว การฟ้องข้าราชการให้รับผิด ศาลได้นำกฎหมายเอกชน คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดมาใช้ปรับกับกรณี ส่วนการฟ้องกระทรวงและกรม ศาลยังคงยึดหลักว่าจะยอมมาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ จนกระทั่ง หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2475 แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา จนถึงฉบับปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิของเอกชนผู้ได้รับความเสียหายในการฟ้องหน่วยราชการที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบในการกระทำของข้าราชการในการปฏิบัติการตามหน้าที่ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้ตัดสิทธิผู้เสียหายในการฟ้องข้าราชการให้รับผิด ดังนั้น ผู้เสียหายจึงมีสิทธิเลือกฟ้องเฉพาะข้าราชการให้รับผิดเป็นส่วนตัวหรือฟ้องหน่วยราชการให้รับผิดก็ได้ ตลอดจนการฟ้องเป็นจำเลยร่วมกันด้วย ซึ่งตามปกติ ในทางปฏิบัติ ผู้เสียหายมักฟ้องหน่วยราชการและข้าราชการเป็นจำเลยร่วมกัน เพื่อความมั่นใจในการได้รับชำระหนี้ โดยเหตุที่เข้าใจกันว่า ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับรัฐ

เป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายมหาชน มิใช่ความสัมพันธ์ในทางนิติกรรมสัญญา ศาลจึงไม่อาจนำ ความรับผิดชอบระหว่างนายจ้างลูกจ้างหรือตัวการตัวแทนตามมาตรา 425, 426 หรือ 427 มาใช้ บังคับได้ และเนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรและผู้ กระทำการแทนองค์กรอยู่ในมาตรา 76 ศาลจึงได้นำมาตรา 76 มาใช้ปรับให้หน่วยราชการรับ ผิดชอบในการกระทำของข้าราชการ อย่างไรก็ตาม การใช้หลักกฎหมายเอกชน คือ ประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นนี้ ทำให้หน่วยราชการเป็นแต่เพียงผู้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแทน ข้าราชการผู้ทำละเมิดตัวจริงไปก่อน อย่างเดียวกับนายจ้างรับผิดชอบแทนลูกจ้างเท่านั้น เพราะ หน่วยราชการมีสิทธิไล่เบี้ยคืนจากข้าราชการได้ทั้งหมด ผลสุดท้ายจึงเท่ากับข้าราชการต้องเป็นผู้ รับผิดชอบส่วนตัวในการกระทำในทางปกครองทุกกรณี หน่วยราชการในฐานะแทนรัฐจึงไม่มีความ รับผิดชอบที่แท้จริงแต่อย่างใด

นอกจากหลักเกณฑ์ที่หน่วยราชการมีสิทธิไล่เบี้ยจากข้าราชการ ในค่าเสียหายได้เต็ม จำนวน ไม่ว่าการกระทำในทางปกครองของข้าราชการ จะเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือ ประมาทเลินเล่อก็ตาม แล้ว ตามระเบียบของทางราชการ คือ ระเบียบความรับผิดชอบของ ข้าราชการในทางแพ่งและแนวคำพิพากษาของศาล ยังไม่ยอมให้มีการแบ่งเฉลี่ยหรือแบ่งสรรความ รับผิดชอบระหว่างหน่วยราชการในฐานะแทนรัฐกับข้าราชการ และในกรณีที่ข้าราชการหลายคน จะ ต้องร่วมรับผิดชอบในหนึ่งแบ่งแยกไม่ได้ ก็กำหนดให้ข้าราชการเหล่านั้นรับผิดชอบร่วมกันและแทนกันใน ลักษณะลูกหนี้ร่วม จนกว่าหนี้นั้นจะ ได้รับการชำระเสร็จสิ้นเชิง

โดยเหตุที่ข้าราชการอาจถูกฟ้อง และต้องรับผิดชอบทางละเมิดในการกระทำในทาง ปกครองทุกกรณีเช่นนี้ ย่อมเป็นการสร้างภาระหนักให้ตกอยู่กับข้าราชการที่สุจริต และทำให้ ข้าราชการเกิดความรู้สึกหวั่นไหวเกรงกลัวต่อความรับผิดทางแพ่ง ที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติ หน้าที่ ความรู้สึกเช่นนี้ย่อมจะนำไปสู่การบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะข้าราชการที่สุจริต จะพากันไม่กล้าตัดสินใจ และชะลอการปฏิบัติหน้าที่ของตน หรือหาทางปิดการะความรับผิดชอบไป ยังผู้อื่นถ้ามีโอกาส

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาวิเคราะห์หลักกฎหมายไทย ในเรื่องความ รับผิดทางละเมิดของข้าราชการ และชี้ให้เห็นถึงความไม่เหมาะสม และไม่เป็นที่ธรรมที่มีต่อ

ข้าราชการตามหลักกฎหมายไทยในปัจจุบัน โดยนำแนวกฎหมายของต่างประเทศมาเปรียบเทียบ เพื่อหาแนวทางหรือวิธีการที่เหมาะสมในการแก้ไข ปรับปรุง หลักกฎหมายไทยต่อไป

ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ จะ ได้กล่าวถึงความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองของประเทศที่นำหลักกฎหมายเอกราชมาปรับกับกรณี เช่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ซึ่งตามหลักกฎหมายของประเทศทั้งสอง ข้าราชการอาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัวในการกระทำในทางปกครองได้ และบางกรณี รัฐต้องรับผิดชอบไปก่อนแล้วมีสิทธิไล่เบี้ยภายหลัง แต่ตามหลักกฎหมายอังกฤษนั้น ในการไล่เบี้ยของรัฐต่อข้าราชการ หากกรณีใดรัฐมีส่วนต้องรับผิดชอบ เพราะความประมาทหรือความบกพร่องในการควบคุมดูแล สิทธิไล่เบี้ยของรัฐจะลดลงตามส่วน และกรณีที่ข้าราชการถูกฟ้องให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัวไปก่อนแล้วก็อาจฟ้องเรียกส่วนชดเชยของตนจากรัฐได้ ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา ในระดับรัฐ ศาลสูงสหรัฐ ได้ตีความตัดสิทธิสหรัฐในการไล่เบี้ย สำหรับคดีที่เจ้าหน้าที่กระทำโดยประมาท และในระดับมลรัฐ หลายมลรัฐได้ออกกฎหมายลายลักษณ์อักษรตัดสิทธิไล่เบี้ยคืนจากข้าราชการในกรณีประมาทเลินเล่อ หรือบัญญัติให้มลรัฐชดเชยค่าเสียหาย หรือจ่ายเงินตามคำพิพากษา ในคดีที่ข้าราชการถูกฟ้องให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัว

และจะ ได้กล่าวถึงความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองของประเทศที่ใช้หลักเกณฑ์พิเศษ นอกเหนือจากหลักกฎหมายเอกราช เช่น ประเทศฝรั่งเศสซึ่งใช้หลักกฎหมายปกครองให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง ในละเมิดที่เกิดจากการกระทำในทางปกครองของข้าราชการ โดยข้าราชการไม่ต้องรับผิดชอบและไม่ถูกฟ้องเป็นส่วนตัว การไล่เบี้ยหรือการแบ่งสรรความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับข้าราชการจะมีเฉพาะกรณีที่ เป็นความผิดแบบผสม คือ เป็นความผิดส่วนตัวโดยสภาพของข้าราชการซึ่งไม่อาจตัดขาดจากความผูกพันกับหน่วยงาน ได้อย่างเด็ดขาด และในกรณีที่มีข้าราชการที่ต้องถูกไล่เบี้ยหลายคนในหนึ่งอันเดียวกัน จะมีการแบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละบุคคลตามความร้ายแรงของการกระทำ มิใช่จะให้แต่ละบุคคลต้องรับผิดชอบในหนึ่งทั้งหมดอย่างลูกหนึ่งร่วม ส่วนประเทศเยอรมัน รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง ในละเมิดที่เกิดจากข้าราชการในการกระทำในทางปกครองต่อเอกชน ข้าราชการไม่ต้องถูกฟ้อง และการไล่เบี้ยของรัฐจะมีเฉพาะกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น กรณีประมาทเลินเล่อธรรมดาจะ ไม่มีการไล่เบี้ย

นอกจากนี้ วิทยานิพนธ์ได้เปรียบเทียบหลักความรับผิดทางละเมิดของข้าราชการ กับ ความรับผิดทางละเมิดของลูกจ้างเอกชน เพื่อแสดงให้เห็นภาระความรับผิดของข้าราชการสูงกว่า ลูกจ้างเอกชนมาก เพราะในทางปฏิบัตินายจ้างมักไม่ได้เบี่ยงจากลูกจ้าง และยังได้ชี้ให้เห็นถึงความไม่เหมาะสมของการนำหลักกฎหมายเอกชน มาปรับใช้กับปัญหาความรับผิดทางละเมิดของ ข้าราชการอีกด้วย เช่น ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนไม่อาจ เทียบได้กับกิจการของเอกชน การให้ข้าราชการซึ่งมีเงินเดือนเพียงเล็กน้อย ต้องรับผิดในค่าเสียหายทั้งหมด บางกิจการย่อมเป็นไปได้โดยสภาพ เป็นต้น

ผู้เขียนจึงได้เสนอแนะให้มีการตรากฎหมายสาระบัญญัติ (substantive law) ใน เรื่องความรับผิดของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนขึ้น เพื่อแบ่งแยกขอบเขตความรับผิดชอบ ของรัฐกับข้าราชการอย่างแน่ชัด และกำหนดขอบเขตการฟ้องได้เบี่ยงจากข้าราชการอย่างเหมาะสม และเป็นธรรม โดยให้หน่วยราชการในฐานะแทนรัฐเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหาย สำหรับการกระทำในทางปกครองของข้าราชการ ข้าราชการไม่ต้องถูกฟ้องให้รับผิดเป็นส่วนตัว แต่ต้อง รับผิดต่อหน่วยราชการภายหลัง โดยหน่วยราชการมีสิทธิไล่เบี่ยงข้าราชการ เฉพาะกรณีกระทำ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และในการไล่เบี่ยงนั้น หากรัฐมีส่วนบกพร่อง ด้วยก็ให้มีการแบ่งเฉลี่ยความรับผิดระหว่างรัฐกับข้าราชการด้วย นอกจากนี้ ในกรณีที่ข้าราชการ ต้องร่วมรับผิดหลายคนในหนึ่งอันเดียวกัน รัฐจะต้องพิจารณาแบ่งแยกความรับผิดของแต่ละบุคคลจาก ความร้ายแรงของการกระทำ ตำแหน่งและหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละบุคคล ไม่ใช่ให้ต้องรับ ผิดร่วมกันแบบลูกหนี้ร่วม

ในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนจำกัดขอบเขตเฉพาะข้าราชการของการบริหารราชการส่วน กลางเท่านั้น ซึ่งอยู่ภายใต้ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ที่ได้รับความเห็น ชอบจากมติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วน ที่ น.ว.155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503 โดยไม่รวมถึงข้าราชการของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วน ราชการท้องถิ่นสามารถออกระเบียบข้อบังคับเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่งได้เอง แต่ต้องสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

วิทยานิพนธ์เล่มนี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) ประกอบ

ด้วยตัวบทกฎหมายไทย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง หลักกฎหมายต่างประเทศ ตลอดจนคำพิพากษาของศาลไทยและศาลต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีความเห็นของนักนิติศาสตร์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากวิทยานิพนธ์เล่มนี้ คือ

1. ประโยชน์ในทางวิชาการ เพื่อให้ทราบแนวความคิดและเห็นความแตกต่างของหลักกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ในปัญหาความรับผิดทางละเมิดของรัฐและข้าราชการ
2. ประโยชน์ในทางปฏิบัติ เพื่อเป็นแนวทางและพื้นฐานในการที่รัฐจะสร้าง แก้ไข หรือวางหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของข้าราชการไทย ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมต่อไป