



บทนำ

ฝ่ายปกครอง หมายถึง หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวง มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ชำราชากรเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญในการใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เรียกว่าการกระทำในทางปกครอง

การกระทำในทางปกครองของข้าราชการนั้น บางครั้งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองได้ เอกชนผู้ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องหรือฟ้องร้องเป็นคดีให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจากการนั้นได้ ตามหลักกฎหมายไทย ผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องให้ข้าราชการรับผิดชอบเป็นส่วนตัวในความเสียหาย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยตรงมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ไม่อาจฟ้องพระมหากษัตริย์หรือหน่วยงานของพระมหากษัตริย์ให้รับผิดชอบได้ เนื่องจากยังไม่มีแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ ต่อมา ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งราชวงศ์จักรี กระทรวงและกรมอาจถูกฟ้องได้ แต่จะยอมมาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ ครั้นเมื่อ ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1, บรรพ 2 ในรัชสมัยรัชกาลที่ 6 เมื่อปี พ.ศ. 2468 แล้ว การฟ้องข้าราชการให้รับผิดชอบ ศาลได้นำกฎหมายเอกชน คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดมาใช้ปรับกับกรณี ส่วนการฟ้องกระทรวงและกรม ศาลยังคงยึดหลักว่าจะยอมมาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ จนกระทั่ง หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2475 แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา จนถึงฉบับปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิของเอกชนผู้ได้รับความเสียหายในการฟ้องหน่วยราชการที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบในการกระทำของข้าราชการในการปฏิบัติการตามหน้าที่ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้ตัดสิทธิผู้เสียหายในการฟ้องข้าราชการให้รับผิดชอบ ดังนั้น ผู้เสียหายจึงมีสิทธิเลือกฟ้องเฉพาะข้าราชการให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัวหรือฟ้องหน่วยราชการให้รับผิดชอบก็ได้ 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 ไม่ว่าจะการกระทำในทางปกครองของข้าราชการ จะเป็นภาระกระทำละเมิดโดยจงใจหรือ ประมาทเลินเล่อก็ตาม แล้ว ตามระเบียบของทางราชการ คือ ระเบียบความรับผิดชอบของ ข้าราชการในทางแพ่งและแนวคำพิพากษาของศาล ยังไม่ยอมให้มีการแบ่งเฉลี่ยหรือแบ่งสรรความ รับผิดชอบระหว่างหน่วยราชการในฐานะแทนรัฐกับข้าราชการ และในกรณีที่มีข้าราชการหลายคน จะ ต้องร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่แบ่งแยกไม่ได้ ก็จะกำหนดให้ข้าราชการเหล่านั้นรับผิดชอบร่วมกันและแทนกันใน ลักษณะลูกหนี้ร่วม จนกว่าหนี้นั้นจะได้รับการชำระเสร็จสิ้นเชิง

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

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาวิเคราะห์หลักกฎหมายไทย ในเรื่องความ รับผิดทางละเมิดของข้าราชการ และชี้ให้เห็นถึงความไม่เหมาะสม และไม่เป็นที่ธรรมที่มีต่อ

นอกจากนี้ วิทยานิพนธ์ได้เปรียบเทียบหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของข้าราชการ กับ ความรับผิดชอบทางละเมิดของลูกจ้างเอกชน เพื่อแสดงให้เห็นภาระความรับผิดชอบของข้าราชการสูงกว่า ลูกจ้างเอกชนมาก เพราะในทางปฏิบัตินายจ้างมักไม่ไล่เบี้ยจากลูกจ้าง และยังได้ชี้ให้เห็นถึงความไม่เหมาะสมของการนำหลักกฎหมายเอกชน มาปรับใช้กับปัญหาความรับผิดชอบทางละเมิดของ ข้าราชการอีกด้วย เช่น ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนไม่อาจ เทียบได้กับกิจการของเอกชน การให้ข้าราชการซึ่งมีเงินเดือนเพียงเล็กน้อย ต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายทั้งหมด บางกิจการย่อมเป็นไปได้โดยสภาพ เป็นต้น

ผู้เขียนจึงได้เสนอแนะให้มีการตรากฎหมายสาระบัญญัติ (substantive law) ใน เรื่องความรับผิดของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนขึ้น เพื่อแบ่งแยกขอบเขตความรับผิดชอบ ของรัฐกับข้าราชการอย่างแน่ชัด และกำหนดขอบเขตการฟ้องไล่เบี้ยจากข้าราชการอย่างเหมาะสม และเป็นธรรม โดยให้หน่วยราชการในฐานะแทนรัฐเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหาย สำหรับการกระทำในทางปกครองของข้าราชการ ข้าราชการไม่ต้องถูกฟ้องให้รับผิดเป็นส่วนตัว แต่ต้อง รับผิดต่อหน่วยราชการภายหลัง โดยหน่วยราชการมีสิทธิไล่เบี้ยข้าราชการ เฉพาะกรณีกระทำ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และในการไล่เบี้ยนั้น หากรัฐมีส่วนบกพร่อง ด้วยก็ให้มีการแบ่งเฉลี่ยความรับผิดระหว่างรัฐกับข้าราชการด้วย นอกจากนี้ ในกรณีที่ข้าราชการ ต้องร่วมรับผิดหลายคนในหนึ่งอันเดียวกัน รัฐจะต้องพิจารณาแบ่งแยกความรับผิดของแต่ละบุคคลจาก ความร้ายแรงของการกระทำ ตำแหน่งและหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละบุคคล ไม่ใช่ให้ต้องรับ ผิดร่วมกันแบบลูกหน้ร่วม

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

วิทยานิพนธ์เล่มนี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) ประกอบด้วย

ด้วยตัวบทกฎหมายไทย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง หลักกฎหมายต่างประเทศ ตลอดจนคำพิพากษาของศาลไทยและศาลต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีความเห็นของนักนิติศาสตร์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากวิทยานิพนธ์เล่มนี้ คือ

1. ประโยชน์ในทางวิชาการ เพื่อให้ทราบแนวความคิดและเห็นความแตกต่างของหลักกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ในปัญหาความรับผิดทางละเมิดของรัฐและข้าราชการ
2. ประโยชน์ในทางปฏิบัติ เพื่อเป็นแนวทางและพื้นฐานในการที่รัฐจะสร้าง แก๊ไขหรือวางหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของข้าราชการไทย ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมต่อไป