

บทที่ ๒

เหตุผล ความจำเป็น และความจำเป็นมา ของการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

๑. การใช้หลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก่อให้เกิด ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่

๑.๑ สภาพปัญหา

การนำหลักกฎหมายแพ่งที่ใช้บังคับระหว่างเอกชนกับเอกชนที่กระทำละเมิดกันมาใช้ในการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในผลละเมิดเสมอไปนั้นได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพราะการทำงานที่ทำการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ แต่ในระบบนั้นกลับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบส่วนตัวเสมอไป โดยรัฐไม่มีส่วนรับผิดชอบใด ๆ เลย เว้นแต่เป็นการรับผิดชอบไปก่อน แล้วไปไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในภายหลัง อันมีผลเสียต่อระบบการดำเนินงานของราชการอยู่มาก กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่สุจริตและมีความขยันหมั่นเพียรก็อาจตัดสินใจผิดโดยสุจริตหรือประมาทเลินเล่อเพียงเล็กน้อย ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลละเมิดและต้องรับผิดชอบโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ และความรับผิดชอบดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลเสียหายมากได้ง่ายตามขนาดการบริหารและความรับผิดชอบของรัฐ นอกจากนั้น เงินเดือนที่เจ้าหน้าที่ได้รับอยู่ไม่อาจทำให้เป็นสัดส่วนกับความรับผิดชอบได้เพราะการกำหนดเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นไปตามความเหมาะสม แต่การทำงานของรัฐบาลมีขอบข่ายกว้างขวางและอาจก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนมากก็ได้ ซึ่งจะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ตัดสินใจดำเนินงานต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ไต่ยาก และอาจมีแนวโน้มไปในทางที่ไม่ยอมตัดสินใจหรือใช้เวลาสร้างแนวทางเอาตัวรอดเพื่อป้องกันความรับผิดชอบ อันจะทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของราชการต้องล่าช้าออกไปและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบร่วมกันในฐานะลูกหนี้ร่วมกันนั้นอาจเกิดปัญหาความรับผิดชอบสูงเกินกว่าการกระทำได้ เช่น หากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่นซึ่งเป็นลูกหนี้ร่วมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้แล้ว ภาระการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็จะตกอยู่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐคนที่เหลืออยู่ และถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้นไม่สามารถรับภาระชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเช่นนั้นได้ หาก

หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการบังคับคดีแพ่งได้ไม่เพียงพอ ก็ต้องฟ้องคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้นให้เป็นบุคคลล้มละลายและต้องออกจากราชการไปในที่สุด ซึ่งจะรุนแรงยิ่งกว่าการดำเนินการทางวินัยเสียอีก

๑.๒ กรณีตัวอย่าง

ผู้เขียนขอเล่าเรื่องราวของทุกข์ของนายวิชัย วิทยากุล ซึ่งร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ใน พ.ศ. ๒๕๒๕^๗ มาเป็นกรณีตัวอย่างของสภาพปัญหาก่อนที่จะมีการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ดังนี้

๑.๒.๑ ข้อเท็จจริง

(๑) กรมที่ดินได้ออกใบแทนโฉนดที่ดินของผู้อื่นให้แก่ผู้แอบอ้างไปโดยผิดพลาด

(๒) ต่อมาผู้รับจำนองใบแทนโฉนดนั้นได้ฟ้องกรมที่ดินเรียกค่าเสียหายและศาลฎีกาได้พิพากษาให้กรมที่ดินชดใช้เงินจำนวน ๑,๖๒๗,๒๙๗ บาท

(๓) หลังจากกรมที่ดินได้ชดใช้เงินแล้ว ได้สั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ร้องทุกข์ด้วยเป็นจำนวน ๔ ราย รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายตามส่วนแห่งการกระทำ โดยผู้ร้องทุกข์ต้องรับผิดชอบ ๒ ใน ๔ ส่วน เป็นเงิน ๔๑๙,๐๗๔ บาท ในการนี้ผู้ร้องทุกข์กับพวกอีก ๒ รายยินยอมปฏิบัติตาม แต่ผู้ต้องรับผิดชอบอีกรายหนึ่งมิได้ติดต่อกับกรมที่ดิน ดังนั้น กรมที่ดินจึงได้ยื่นฟ้องบุคคลทั้ง ๔ ให้ร่วมกันชำระเงินทั้งหมด

(๔) ต่อมาศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาให้บุคคลทั้ง ๔ ต้องร่วมกันชดใช้เงินทั้งหมดคืนให้แก่กรมที่ดิน หลังจากนั้น กรมบัญชีกลางได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้โดยให้บุคคลทั้ง ๔ ร่วมกันรับผิดชอบชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวทั้งหมด โดยให้แต่ละรายผ่อนชำระเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท กับให้มีการหักเงินสะสมเป็นส่วนหนึ่งของการชำระหนี้ด้วย ผู้ร้องทุกข์เห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

๑.๒.๒ ความเห็นพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน

ในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์นี้ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน (นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์) ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบหลัก

^๗ วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๕ พ.ศ. ๒๕๒๙, หน้า ๒๕๑-๒๕๕

กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งตามแนวความคิดของไทยกับต่างประเทศและทำเป็นบันทึกทางวิชาการเสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พอสรุปได้ดังนี้

(๑) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนร่วมกันกระทำละเมิดทำให้รัฐต้องเสียหาย ควรจะใช้หลักความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมหรือควรจะใช้หลักของการแยกความรับผิดในแต่ละรายอย่างใด เพียงใด

ในเรื่องนี้มีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาแตกต่างกันอยู่ ๒ กลุ่ม คือ

(ก) กลุ่มแรก เห็นว่า กรณีต่างคนต่างกระทำละเมิด แม้การกระทำนั้นจะเกิดผลเสียหายเกี่ยวเนื่องกัน ก็ไม่ต้องร่วมกันรับผิด โดยความรับผิดของแต่ละคนสามารถแยกออกได้เป็นส่วน ๆ^๔

(ข) กลุ่มที่สองพิจารณาถึงความเสียหายเป็นสำคัญว่า ในกรณีที่ต่างคนต่างประมาท เมื่อเกิดความเสียหายร่วมกัน ก็ต้องรับผิดร่วมกัน

สำหรับแนวทางของกฎหมายต่างประเทศนั้นปรากฏว่า เดิมจะพยายามแยกความรับผิดของผู้ทำละเมิดแต่ละคนออกจากกัน โดยการร่วมกันรับผิดนั้นจำกัดแต่กรณีมีเจตนาร่วมกันกระทำเป็นหลัก แต่ต่อมาได้พัฒนาหลักกฎหมายในเรื่องนี้โดยมีแนวโน้มให้ผู้กระทำละเมิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายที่แบ่งแยกไม่ได้จะต้องรับผิดร่วมกัน

(๒) ในกรณีที่เกี่ยวกับความรับผิดของรัฐและการไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในเรื่องนี้แนวของกฎหมายไทยถือหลักว่าเมื่อรัฐรับผิดชอบไปแล้ว ก็ย่อมมีสิทธิฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่ได้เต็มจำนวน โดยไม่มีการเฉลี่ยหรือแบ่งสรรความรับผิดระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แต่ในขณะเดียวกันแนวทางของกฎหมายต่างประเทศนั้นถือว่ารัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบในผลละเมิดโดยตรง ฉะนั้น ในบางกรณีก็อาจไม่มีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เป็นต้นเหตุ เว้นแต่จะเป็นกรณีประมาทเลินเล่อร้ายแรงหรือทำให้เสียหายโดยจงใจ และในบางประเทศการฟ้องไล่เบี้ยจะมีการแบ่งแยกความรับผิดตามความร้ายแรงแห่งการกระทำของแต่ละคนด้วย มิใช่จะให้รับผิดชอบในหนี้ทั้งหมดร่วมกัน

๑.๒.๓ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้กำหนดประเด็นการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นี้ไว้เป็น ๒ ประเด็น คือ

^๔ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๗๕๑/๒๔๙๘, ๘๐๙/๒๔๙๘, ๖๔๐/๒๕๐๐, ๑๕๔๖/๒๕๒๐, ๑๘๖๓/๒๕๒๒ และ ๖๑๕-๖๑๖/๒๕๒๓ เป็นต้น

(๑) การที่กรมบัญชีกลางกำหนดให้ผู้ร้องทุกข์ต้องผ่อนชำระหนี้ตามคำพิพากษาในอัตราเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท โดยคำนวณจากจำนวนหนี้ ๑,๖๗๖, ๒๙๗ บาท นั้นชอบหรือไม่

(๒) กรมที่ดินมีสิทธิหักเงินสะสมของผู้ร้องทุกข์โดยถือเป็นเงินชำระหนี้ส่วนหนึ่งได้หรือไม่

สำหรับประเด็นที่หนึ่งนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า ผู้ร้องทุกข์และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินผิดพลาดอีก ๓ ราย ต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้เงินจำนวน ๑,๖๗๖,๒๙๗ บาท คืนให้แก่กรมที่ดินในฐานะลูกหนี้ร่วมตามคำพิพากษาศาลฎีกา (ตามข้อ ๑.๒.๑ (๔)) ดังนั้น การที่กรมบัญชีกลางกำหนดให้ผู้ร้องทุกข์และผู้ร่วมรับผิดชอบผ่อนชำระหนี้ในจำนวนเงินตามคำพิพากษาร่วมกันรายละ ๓,๐๐๐ บาท เพื่อที่จะได้รับชำระหนี้คืนครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของทางราชการ จึงยังไม่อาจถือได้ว่าการบัญชีกลางปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนการยอมรับผิดชอบกรมที่ดินเพื่อชดใช้เงินให้จำนวน ๒ ใน ๘ ส่วนของจำนวนหนี้ทั้งหมดนั้นไม่มีผลผูกพันต่อรัฐเพราะยังมิได้ผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังและยังมิได้ทำเป็นสัญญารับสภาพหนี้ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

สำหรับประเด็นที่สองนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า บทบัญญัติเรื่องการห้ามบังคับคดีจากเงินเดือนของข้าราชการนั้นใช้บังคับเฉพาะกรณีการดำเนินการของเอกชนโดยไม่อาจนำมาใช้บังคับกับการดำเนินการระหว่างรัฐกับข้าราชการ ซึ่งจะต้องเป็นไปตามบทกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ และระเบียบการหักเงินเดือนข้าราชการไว้เป็นเงินสะสม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินสะสมที่หักจากเงินเดือนของข้าราชการเป็นกรณีเฉพาะแล้ว

ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงมีมติให้ยกเรื่องร้องทุกข์นี้

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีข้อสังเกตว่าแนวทางปฏิบัติของทางราชการในการไล่เบี้ยให้ข้าราชการต้องรับผิดชอบทางแพ่งในปัจจุบันนี้ยังไม่เป็นธรรมและไม่เกิดประโยชน์แก่ทางราชการอย่างแท้จริง สมควรมีการดำเนินการดังนี้ด้วย คือ

(๑) ให้กระทรวงการคลังศึกษาหาแนวทางวางระเบียบการไล่เบี้ยในทางแพ่งแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐให้เหมาะสมขึ้น

(๒) ให้กระทรวงการคลังพิจารณากำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินคดีกับเอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นเพื่อเป็นการผ่อนชำระการต้องรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๑.๒.๔ ความเห็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายอมร จันทรมบูรณ์) มีความเห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐในขณะนั้นมีอยู่ ๒ ประการ คือ

(๑) ขอบกพร่องด้านกฎหมายสาระบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๒) ขอบกพร่องด้านการจัดองค์กรของรัฐเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบทางแพ่ง

แต่โดยที่การแก้ไขบทกฎหมายกำหนดเป็นหลักสารบัญญัตินั้นย่อมไม่สามารถกระทำได้โดยสมบูรณ์ ดังนั้น จึงสมควรเริ่มต้นที่การพัฒนากระบวนการชี้ขาดขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ชี้ขาดและวางบรรทัดฐานในหลักกฎหมายปกครองว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้เป็นไปโดยเหมาะสม ทั้งนี้ โดยอาจดำเนินการปรับปรุง “คณะกรรมการ Tribunal” ที่ทำงานโดยมีมาตรฐานของคำชี้ขาด มีกรรมการผู้วินิจฉัยที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และมีขอบเขตหน้าที่แน่ชัดกับวิธีพิจารณาที่แน่นอน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจกระทำได้ในรูปของระเบียบกระทรวงการคลัง โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี

๑.๒.๕ คำสั่งนายกรัฐมนตรี

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี มีคำสั่งให้ยกคำร้องทุกข้อนี้ และให้กระทรวงการคลังรับข้อสังเกตของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปพิจารณาดำเนินการ

๑.๒.๖ ผลการดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี

กระทรวงการคลังได้แจ้งผลการดำเนินการว่า

(๑) ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ซึ่งผ่อนปรนให้ผู้ร้องรับผิดชอบผ่อนชำระหนี้เป็นรายเดือนได้ และให้ผ่อนชำระได้นานถึง ๑๐ ปีนั้น ถือว่าเป็นระเบียบที่เหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว

สำหรับกรณีนี้ร่วมอันไม่อาจแบ่งแยกได้ หากแบ่งสัดส่วนความรับผิดชอบของลูกหนี้ร่วมแต่ละคน ถ้าลูกหนี้ร่วมคนหนึ่งไม่สามารถชำระหนี้ได้ ความเสียหายจะ

เกิดขึ้นกับทางราชการหรือรัฐ ซึ่งกระทรวงการคลังไม่มีอำนาจพิจารณาให้มีการชำระหนี้ แตกต่างไปจากกฎหมายหรือคำพิพากษาของศาล

(๒) การดำเนินคดีกับเอกชนผู้ก่อความเสียหายนั้นเป็นหน้าที่ของส่วนราชการเจ้าของเรื่องที่จะเป็นผู้ดำเนินการเอง และกระทรวงการคลังได้มีแนวปฏิบัติในเรื่องนี้อยู่แล้ว คือ จะแจ้งให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องดำเนินคดีให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว โดยกระทรวงการคลังจะขอทราบผลการดำเนินการเป็นระยะ ๆ

(๓) การปรับปรุง “คณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดชอบทางแพ่ง” ให้เป็น “คณะกรรมการ-Tribunal” อาจเป็นการเข้าซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังที่มีอยู่แล้ว และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อรัฐแต่อย่างใดเนื่องจากความคิดในการจัดตั้ง “คณะกรรมการ-Tribunal” มีหลักการในเรื่องการแบ่งสรรความรับผิดชอบของลูกหนี้ร่วม

๒. หลักกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้^๙ ดังนี้

๒.๑ กฎหมายอังกฤษ

แต่เดิมตามกฎหมายวางหลักให้ษัตริย์หรือรัฐไม่ต้องรับผิดชอบตามหลัก “The King can do no wrong” และถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวโดยตรง หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใด ถึงแม้ว่าการงานที่ทำนั้นจะเป็นการปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อย่างไรก็ดี ตาม มีปรากฏในทางปฏิบัติบ่อยครั้งที่รัฐบาลจะจ่ายค่าเสียหายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้อง^{๑๐} เนื่องจากรัฐไม่ยอมรับผิดชอบโดยตรงตั้งแต่เริ่มแรก

ต่อมาจึงมีกฎหมาย “Crown Proceedings Act ๑๙๔๗” ให้อาจฟ้องเรียกค่าเสียหายจากรัฐได้เหมือนรัฐมีฐานะอย่างเอกชน โดยฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือจะฟ้องตัว Attorney General ก็ได้ กรณีจึงเป็นหลักกฎหมายทำนองอย่างกรณี

^๙ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, บันทึกรื้อ เรื่อง ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เอกสารประกอบการพิจารณาคำร้องทุกข์ของนายวิชัย วิทยากุล), วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๕ พ.ศ. ๒๕๒๙, หน้า ๒๗๕-๒๘๓

^{๑๐} S.A. de Smith, Constitutional and Administrative Law ๖๑๒ (๒nd ed. ๑๙๗๓), อ้างไว้ใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๙), หน้า ๒๗๕

นายจ้างและลูกจ้าง เอกชนผู้เสียหายจึงยังอาจฟ้องต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อยู่เช่นเดิม และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบที่แท้จริงในที่สุดโดยรัฐเป็นเพียงผู้รับผิดชอบไปก่อนเท่านั้น โดยอาจจะฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ภายหลัง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะอ้างว่าได้กระทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาไม่ได้ การคุ้มครองความรับผิดชอบทางละเมิดจะมีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทที่มีกฎหมายยกเว้นไว้โดยตรง เช่น ผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจคดีเจ้าหน้าที่ในการสาธารณสุขหรือการไปรษณีย์ เป็นต้น^{๑๑}

มีการให้ความเห็นกันว่าโดยที่มีการใช้หลักกฎหมายเอกชนในเรื่องนี้ ถ้ากรณีใดรัฐมีส่วนต้องรับผิดชอบเพราะความประมาทหรือความบกพร่องในการควบคุมดูแลของภาครัฐเอง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องให้รับผิดชอบอาจฟ้องเรียกส่วนชดเชยของตนจากรัฐได้^{๑๒}

๒.๒ กฎหมายสหรัฐอเมริกา

ระยะแรกกฎหมายวางหลักว่าข้าราชการต้องรับผิดชอบในผลละเมิด แต่ต่อมาก็พัฒนาไปตรงกันข้ามว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบในผลละเมิด อย่างไรก็ตาม หลักอันนี้ทยอยยกเลิกกันไปในแต่ละมลรัฐตามลำดับ และในระดับสหรัฐก็ยกเลิกไปโดย “Federal Tort Claims Act ๑๙๔๖” แม้จะมีข้อยกเว้นบางประการ แต่อาจกล่าวได้ว่าหลักความรับผิดของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อเอกชนนั้น เป็นไปตามกฎหมายละเมิดปกติ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในผลที่ตนทำละเมิด แต่รัฐหรือองค์กรของรัฐหากถูกฟ้องจะต้องรับผิดชอบแทนในบางกรณีและฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐภายหลัง มลรัฐแคลิฟอร์เนียตรากฎหมายให้องค์กรของรัฐรับผิดชอบในผลแห่งการละเมิด เว้นแต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยเจตนาร้าย

ส่วนปัญหาเรื่องรัฐจะฟ้องไล่เบี้ยจากข้าราชการได้เพียงใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้รับผิดชอบในชั้นที่สุดนั้น หลักกฎหมายยังไม่แน่ชัด^{๑๓} ในคดี U.S. v. Gilman, ๓๔๗ U.S. ๕๐๗ (๑๙๕๔) ซึ่งรัฐบาลฟ้องไล่เบี้ยพนักงานขับรถที่กระทำการโดยประมาทให้เกิดเสียหาย ศาลสูง

^{๑๑} De Smith, Hepple, and Williams, “Administrative Law” ๑ Halsbury’s Laws of England ๑๘๔ (๑๙๗๒), อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๙), หน้า ๒๗๕

^{๑๒} Gyual Eörsi, Private and Governmental Liability for the Torts of Employees and Organs”, Int, Encyc. Comp. L., Ch ๔ p. ๑๒๗ (๑๙๗๒), อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๙), หน้า ๒๗๕

^{๑๓} K.C. Davis, Administrative Law Text ๔๘๔-๔๘๕ (๓rd ed., ๑๙๗๒), อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๙), หน้า ๒๗๖

สหรัฐวินิจฉันว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบใช้ การจะให้รับผิดชอบหรือไม่เป็นปัญหานโยบายที่รัฐสภาจะต้องรับผิดชอบในการวางหลักกฎหมาย และศาลเห็นว่าการจะฟ้องไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่หรือไม่เป็นรูปแบบของเรื่องทางวินัย ซึ่งการสูญเสียต้องชดใช้เงินนับเป็นภาระยิ่งกว่าการเสียอาวโส หรือการโยกย้ายตำแหน่ง และเป็นที่น่าพิเคราะห์มากกว่ากำลังขวัญและประสิทธิภาพของข้าราชการนั้นเป็นสิ่งที่ควรนำมาเสี่ยงกับการนำหลักเรื่องการฟ้องไล่เบี้ยมาใช้หรือไม่ ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียได้กำหนดให้องค์กรของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายโดยตรง หากเป็นการกระทำการไปในหน้าที่ โดยกำหนดว่าความรับผิดชอบที่สุดจะเป็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดย “ฉ้อฉล ทุจริต หรือเจตนาร้าย” เท่านั้น^{๑๔} แต่หลักในมลรัฐต่าง ๆ และระดับสหรัฐยังไม่แน่นอน บางกรณีวินิจฉันให้รับผิดชอบในผลละเมิด แม้จะได้ความว่ากระทำโดยประมาทก็ตาม สำหรับการช่วยชดเชยค่าเสียหายที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเสียไปนั้นก็มีกฎปฏิบัติกันทั่วไป หากได้ความว่าเป็นการกระทำโดยเจตนาสุจริต มิใช่การกระทำโดยจงใจให้เสียหายหรือโดยเจตนาที่ไม่ชอบ^{๑๕} และในระดับเทศบาล ก็มีการจัดตั้งงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในกรณีสุจริตดังกล่าว รวมทั้งการช่วยเหลือในการต่อสู้คดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกเอกชนฟ้องละเมิดด้วย^{๑๖} ในบางกรณีที่เป็นปัญหาเกิดบ่อยครั้ง ก็มีการแก้ไขกฎหมายเป็นเฉพาะเรื่องก็มี เช่น กรณีคนขับรถของรัฐบาลสหรัฐ มีการแก้ไขกฎหมายในปี ค.ศ. ๑๙๖๑ ว่าหากทำการในหน้าที่และเกิดความเสียหายขึ้น สหรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง คนขับรถจะไม่ถูกฟ้องเป็นส่วนตัว (๒๘ U.S.C.A. S ๒๖๗๙)

นักกฎหมายอเมริกันยังรู้สึกไม่พอใจในระบบที่เป็นอยู่ แม้ว่าการให้ต้องรับผิดชอบในผลละเมิดของตนจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐระมัดระวังในการทำงานมากขึ้น แต่ขณะเดียวกันการวางหลักให้รับผิดชอบกว้างขวางเกินไปจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าตัดสินใจทำงาน เพราะเกรงถูกฟ้องเรียกค่าเสียหาย และทำให้งานล่าช้าลงเพราะแต่ละคนพยายามหาวิธีการ

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๘๙

^{๑๕} Eörsi, อ้างแล้วใน (๑๒), หน้า ๑๒๗

^{๑๖} ๖๓ Am Jur ๒ด, Public Officers and Employees s ๓๐๓ (๑๙๗/๒), อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๙), หน้า ๒๗๗

เอาตัวรอดมากไป^{๑๗} และในระบบงานปัจจุบันมีความซับซ้อนขึ้น บางกรณีมิใช่ความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น อาจเป็นความผิดพลาดของระบบราชการเองปะปนอยู่ด้วยก็ได้ ซึ่งสมควรมีการแยกขอบเขตให้แน่ชัด^{๑๘} ในการสมมนาระหว่างนักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์ และนักรัฐศาสตร์ ที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยโมฮามี จัดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๗ ได้มีผู้ให้ข้อสังเกตในการสมมนาว่า การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในผลละเมิดเสมอไปจะไม่เป็นธรรม เพราะเจ้าหน้าที่ที่สุจริตแต่ฉลาดน้อยก็ยังไม่อาจก่อให้เกิดผลละเมิดและต้องรับผิดชอบโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนั้นเงินเดือนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับอยู่ไม่อาจทำให้เป็นสัดส่วนกับความรับผิดชอบได้ เพราะเงินเดือนเป็นไปตามความสามารถ แต่การงานของรัฐใหญ่โตมากและอาจเกิดความเสียหายจำนวนมากก็ได้ หากวางหลักให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบกว้างขวางมาก ก็ต้องเพิ่มรายได้ให้คุ้มกับความรับผิดชอบด้วย ซึ่งกระทำไม่ได้ง่ายนัก และเมื่อเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติทางภาคเอกชนแล้ว จะพบว่าแม้กฎหมายจะวางหลักให้นายจ้างฟ้องไล่เบี้ยความรับผิดชอบจากลูกจ้างได้ก็ตาม แต่ในกรณีไม่ร้ายแรงหรือประมาทธรรมดา ในวงการเอกชนก็ไม่เคยฟ้องร้องให้ลูกจ้างของตนต้องรับผิดชอบอยู่แล้ว นอกจากกรณีจะรุนแรงมากถึงระดับจะเลิกจ้างกันเท่านั้น จึงจะใช้สิทธิตามกฎหมายเช่นนั้น ในที่สุดก็มีผู้เสนอว่าควรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบเฉพาะเมื่อได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น กรณีประมาทธรรมดาหรือไม่ร้ายแรงมากนักไม่ควรไปฟ้องไล่เบี้ยให้ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว^{๑๙}

๒.๓ กฎหมายเยอรมัน

เยอรมันเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายปกครองแยกต่างหากจากหลักกฎหมายเอกชน กรณีนายจ้างลูกจ้างตามปกติเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา ๘๓๑ ซึ่งเมื่อนายจ้างจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้ไปแล้ว ก็อาจฟ้องไล่เบี้ยเอาจากลูกจ้างได้ตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา ๘๔๐ วรรคสอง แต่หลักในกรณีส่วนราชการแต่เดิมมีกำหนดความรับผิด

^{๑๗} J.L. Mashaw, "Civil Liability of Government Officers : Property Rights and Official Accountability", ๔๒ Law and Contemporary Problems ๘, ๒๖ (๑๙๗๘), อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๙), หน้า ๒๗๗-๒๗๘

^{๑๘} M. Olson, "Official Liability and Its Less Legalistic Alternatives", ๔๒ Law and Contemporary Problems ๖๗, ๖๙ (๑๙๗๘), อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๙), หน้า ๒๗๗

^{๑๙} "Discussion", ๔๒ Law and Contemporary Problems ๘๐, ๑๐๒, ๑๐๗ and ๑๑๑ (๑๙๗๘), อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๙), หน้า ๒๗๘

ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะในมาตรา ๘๓๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อจะต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวต่อผู้ได้รับความเสียหาย

แต่หลักนี้ต่อมาถูกเปลี่ยนแปลงไปโดยกฎหมายปี ๑๙๑๐ และมาตรา ๑๓๑ ของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๑๙ (*Weimar Constitution*) โดยรัฐและองค์กรของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลละเมิดที่เกิดต่อเอกชนโดยตรงเป็นเบื้องต้น^{๒๐} ซึ่งตามมาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๔๙ ก็กำหนดหลักเช่นเดียวกันโดยรัฐจะต้องรับผิดชอบการละเมิดทุกอย่างที่กระทำโดยผู้ซึ่งใช้อำนาจอรัฐ และรัฐจะเป็นผู้ฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดในภายหลัง แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะถูกฟ้องไล่เบี้ยเฉพาะเมื่อตนกระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วนกรณีละเมิดโดยประมาทเพียงเล็กน้อยจะไม่มี การฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ในระบบของเยอรมันเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดจะไม่ถูกฟ้องโดยตรงในศาล^{๒๑}

สำหรับการจดทะเบียนเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยผิดพลาดที่รัฐจะต้องรับผิดชอบนั้น ได้มีการแก้ไขกฎหมายขึ้นใช้โดยเฉพาะตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๓๕ แล้ว โดยรัฐจะฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะกรณีที่กระทำการโดยจงใจและโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น^{๒๒}

๒.๔ กฎหมายสวีเดน

เดิมเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบในทางละเมิดโดยตรง แต่ปัจจุบันได้มีการแก้ไขกฎหมายปี ค.ศ. ๑๙๕๘ ยึดหลักอย่างเดียวกับเยอรมัน โดยรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในผลละเมิด เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่ถูกฟ้องโดยตรง ส่วนในกรณีที่รัฐต้องรับผิดชอบ จะมีการฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะกรณีที่กระทำความผิด โดยจงใจหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น^{๒๓}

^{๒๐} Eörsi, อ้างแล้วใน (๑๒), หน้า ๑๐๕ และ E.J. Cohn, ๑ *Manual of German Law* ๑๖๗-๑๖๘ (๑๙๖๘), อ้างไว้ในชัวยัฒน์ วงศ์พัฒนสานต์, อ้างแล้วใน (๙), หน้า ๒๗๘

^{๒๑} Eörsi, อ้างแล้วใน (๑๒), หน้า ๑๒๘-๑๒๙

^{๒๒} Cohn, อ้างแล้วใน (๒๐), หน้า ๑๖๘

^{๒๓} Eörsi, อ้างแล้วใน (๑๒), หน้า ๑๒๘

๒.๕ กฎหมายฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายปกครองเกี่ยวกับเรื่องละเมิดแยกต่างหากจากกรณีกฎหมายเอกชน และยอมรับกันมานานแล้วว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับเรื่องละเมิดทางปกครองนั้นได้วางหลักไว้ว่าจะต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะเพื่อความเหมาะสมของระบบราชการและการประสานสิทธิและประโยชน์ของรัฐและเอกชน (คดี Blanco, T.C., ๘ Feb. ๑๘๗๓) และจากที่พัฒนามาจนถึงปัจจุบันได้มีการจำแนกความรับผิดชอบออกเป็น ๓ ประเภท^{๒๔}

(๑) “faute personnelle” - เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยวัตถุประสงค์ส่วนตัว กรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเองในการเยียวยาผู้เสียหาย รัฐจะไม่เข้าไปรับผิดชอบด้วย เช่น คดี Litzier (C.E. ๒๓ June ๑๙๕๔) เจ้าหน้าที่ศุลกากรใช้ปืนราชการไปทำละเมิดนอกเวลาปฏิบัติหน้าที่

(๒) “faute de service” - เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนในการปฏิบัติตามหน้าที่ และไม่มีวัตถุประสงค์ไม่ชอบเป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐปะปนในการกระทำเช่นนั้น ในกรณีนี้รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายโดยตรง เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบและจะไม่ถูกฟ้องเป็นส่วนตัว

(๓) “Cumul” - เป็นกรณีการกระทำละเมิดที่มีความรับผิดชอบกันทั้งความรับผิดชอบของรัฐและของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนตัว ขอบเขตความรับผิดชอบในประเภทนี้ค่อนข้างจะกว้างขวางโดยเป็นนโยบายทางกฎหมายที่จะช่วยผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยา เพราะอาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีเงินพอจะชดเชยได้ดีพอก็ได้ และรัฐเองก็สมควรมีระบบในการบริหารที่จะคอยควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมด้วย ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนตัวหรือจะฟ้องร้องรัฐโดยตรงก็ได้ ส่วนในระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะมีการฟ้องไล่เบี้ยกันได้ตามความรุนแรงแห่งการกระทำ

คดี Lemonnier (C.E. ๒๖ July ๑๙๑๘) เทศบาลจัดงานรื่นเริงขึ้น และมีการแข่งขันยิงปืนด้วย ซึ่งปรากฏว่ามีผู้ร้องเรียนว่าเกือบถูกระสุนปืนมาแล้ว แต่นายกเทศมนตรียังคงไม่ยอมรับฟังและให้แข่งขันยิงปืนต่อไปจนทำให้เกิดอุบัติเหตุขึ้น ศาลปกครองฝรั่งเศสเห็นว่าเป็นกรณีความรับผิดชอบกัน องค์การของรัฐ (เทศบาล) ต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

^{๒๔} L.N. Brown and J.F. Garner, French Administrative Law ๙๙-๑๐๙ (๒nd ed., ๑๙๗๓), อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๙), หน้า ๒๗๙

ส่วนความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายที่จะต้องเป็นไปตามสัดส่วนก็มีคดีตัวอย่าง เช่น คดี Delville (C.E. ๒๘ July ๑๙๕๑) ซึ่งเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐนำรถราชการไปขับชนคนเมาไม่ได้สติจนเกิดอุบัติเหตุขึ้น และมีการพิสูจน์ได้ว่าในการเกิดอุบัติเหตุดังกล่าว ความบกพร่องของเบรกได้มีส่วนก่อให้เกิดเหตุด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นี้เมื่อต้องรับผิดชอบในผลละเมิดไปเต็มแล้ว ก็อาจมาฟ้องไล่เบี้ยจากรัฐได้ตามส่วนแห่งความรับผิดชอบ คดีนี้ศาลวินิจัยให้รัฐร่วมชดเชยความเสียหายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐครั้งหนึ่ง ในคดี Laruelle (C.E. ๒๘ July ๑๙๕๑) เจ้าหน้าที่ของรัฐโมยรถราชการไปใช้ในงานส่วนตัวและเกิดอุบัติเหตุขึ้น ศาลปกครองเห็นว่ารัฐมีความบกพร่องในการควบคุมดูแลรถ จนเกิดการขโมยรถไปใช้ กรณีเป็นการละเมิดผสม แต่ความเสียหายส่วนใหญ่เป็นการกระทำส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อรัฐเสียค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายไปเท่าใด จึงอาจไล่เบี้ยจากรัฐได้ตามส่วนแห่งความรับผิดชอบได้เต็มจำนวน

ในการฟ้องไล่เบี้ยจากรัฐในการละเมิดแบบผสมนี้ เห็นกันว่าหากให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบเสมอไปแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่กล้าตัดสินใจทำงานต่าง ๆ ได้เต็มที่ ปกติรัฐจึงฟ้องไล่เบี้ยเฉพาะในกรณีที่มีการกระทำละเมิดโดยจงใจ โดยเจตนาร้าย หรือโดยการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น^{๒๕} และกรณีเกี่ยวพันโดยใกล้ชิดกับหลักการบริหารงานบุคคล ประเด็นในแง่นี้จึงมิใช่เรื่องของการมุ่งคุ้มครองเอกชนผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยาเท่านั้น แต่เป็นลักษณะในทางวินัยอย่างหนึ่ง ดังนั้น ในกรณีกระทำละเมิดร่วมกันหลายคน จึงไม่มีหลักต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมต่อรัฐ แต่ศาลจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับผู้ร่วมกระทำผิดแต่ละคนเป็นรายบุคคลตามความรุนแรงของความผิดแต่ละคน โดยคำนึงถึงตำแหน่งและหน้าที่ที่รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละคนด้วย^{๒๖} ในคดี Jeannier (C.E. ๒๒ March ๑๙๕๗) พลทหารที่นำรถราชการไปใช้โดยมิชอบ จนเกิดอุบัติเหตุต้องรับผิดชอบ ¼ ส่วนของค่าเสียหายเพราะเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลรถ ส่วนทหารอื่น ๆ ที่รู้เห็นเป็นใจร่วมหนึ่งไปด้วยต้องรับผิดชอบ 1/12 ส่วน

โดยสรุป ในความสัมพันธ์ตามหลักกฎหมายเอกชน ได้มีการวางหลักให้ลูกจ้างเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง โดยนายจ้างเป็นเพียงแต่รับผิดชอบแทนไปก่อนและฟ้องไล่เบี้ยได้ที่หลัง ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาเป็นสำคัญ แต่ตามความเป็นจริงการฟ้อง

^{๒๕} B. Schwartz, *French Administrative Law and the Common Law World* ๒๘๖-๒๘๘ (๑๙๕๔), อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, อ้างแล้วใน (๙), หน้า ๒๘๑

^{๒๖} M. Long, P. Weil, and G. Braibant, *Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative* ๓๗๒-๓๘๒ (๑๙๗๔), อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, อ้างแล้วใน (๙), หน้า ๒๘๑

ไล่เบี้ยจากลูกจ้างจริงมีน้อย เพราะความสัมพันธ์ในการจ้างแรงงาน การใช้หลักเคร่งครัดไป อาจเกิดปัญหากับสภาพแรงงานได้ ในกรณีประเภทเพียงเล็กน้อยทางปฏิบัติจึงไม่มีการเรียกร้อง กัน^{๒๗} หนึ่ง มีหลักกฎหมายเรื่อง “culpa in eligendo” มานานแล้วว่า แท้จริงนายจ้างก็มีส่วน รับผิดชอบในฐานะเจ้าของกิจการที่จะต้องคอยควบคุมดูแลและคัดเลือกหาลูกจ้างอยู่ด้วย^{๒๘} แต่ การวางหลักให้แน่ชัดว่าควรเป็นเช่นใดยังมิได้รับความสนใจเท่าที่ควร ตรงกันข้ามกับการจ้าง ในภาครัฐบาล ซึ่งความรับผิดชอบในกิจกรรมต่าง ๆ มีอยู่สูงมาก การจะไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ ของรัฐในกรณีใดได้เพียงใดจึงได้รับความสนใจมากกว่า เพราะนอกจากค่าเสียหายจะสูงแล้ว ยังเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (วินัย) และประสิทธิภาพในการดำเนินงาน (การกล้า ตัดสินใจ) อีกด้วย หลักในทางกฎหมายปกครองของประเทศหลายประเทศจึงแน่ชัดขึ้นว่า กรณีประเภทปกติจะไม่มีการฟ้องไล่เบี้ย ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร เพราะการ ตัดสินใจผิดเล็ก ๆ น้อย อาจเกิดขึ้นได้เสมอ^{๒๙} ดังนั้น ต่างประเทศหลายประเทศจึงมีกฎหมาย ให้คงฟ้องไล่เบี้ยแต่กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจให้เสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เท่านั้น การพัฒนามาถึงข้อยุตินี้จะสะท้อนให้เห็นชัดว่าความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้นกฎหมายวางข้อกำหนดความรับผิดไว้มากกว่ากฎหมายในภาคเอกชน และการวางหลัก เฉพาะในภาครัฐเช่นนี้น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมมากกว่า แม้แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่ง ใช้หลักกฎหมายเอกชนเป็นหลักก็มีแนวโน้มที่จะเดินตามแนวนี้เช่นกัน

๒.๖ บทสรุป

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้สรุปการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ หลักกฎหมายต่างประเทศไว้^{๓๐} ว่า จากแนวทางการพัฒนาหลักกฎหมายในต่างประเทศ จะ เห็นได้ว่าการให้ลูกจ้างรับผิดชอบโดยนายจ้างไม่ต้องร่วมรับผิดชอบนั้นเป็นแนวพัฒนามาจากหลัก กฎหมายเอกชนจากรากฐานของระบบทุนนิยมดั้งเดิมเท่านั้น และเป็นหลักกฎหมายที่หยุดการ พัฒนาตัวเองไปโดยปริยาย เพราะในทางปฏิบัติ หากต้องการปกครองกันด้วยดี ก็ไม่มีนายจ้าง คนใดฟ้องไล่เบี้ยเอาแก่ลูกจ้างในความประมาทเล็ก ๆ น้อย ๆ ในทางปฏิบัติระหว่างเอกชนจึง มีการผ่อนผันกันมาก การจะฟ้องไล่เบี้ยกันก็มักเป็นกรณีร้ายแรงถึงขั้นจะเลิกจ้างกันแล้ว เท่านั้น แต่ในกรณีระหว่างส่วนราชการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเนื่องจากการดำเนินการของ

^{๒๗} Eörsi, อ้างแล้วใน (๑๒), หน้า ๒๒, ๑๔๕

^{๒๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖

^{๒๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๕

^{๓๐} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๙), หน้า ๒๘๒-๒๘๓

ส่วนรวม หากมีหลักกฎหมายเช่นใด ก็ต้องปฏิบัติตาม การต้องฟ้องไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้หลักกฎหมายส่วนนี้ในภาครัฐมีการพัฒนาต่อไปในรายละเอียด แม้ในประเทศที่นำหลักกฎหมายเอกชนมาใช้กับรัฐอย่างอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ก็เริ่มปรากฏแนวคิดที่จะให้รัฐต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหาย โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบของรัฐในการควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย และในสหรัฐอเมริกาก็เริ่มเกิดแนวทางปฏิบัติที่จะไม่ฟ้องไล่เบี้ยในกรณีประมาทเพียงเล็กน้อยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตรงกันข้ามกับประเทศต่าง ๆ ในยุโรปที่มีระบบกฎหมายปกครองในเรื่องนี้โดยเฉพาะ หลักการได้พัฒนาชัดเจนว่ารัฐต่างหากจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลละเมิดโดยตรงและรัฐจะไม่มี การฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เป็นต้นเหตุเว้นแต่เป็นกรณีประมาทอย่างร้ายแรงหรือทำให้เสียหายโดยจงใจเท่านั้น

สำหรับปัญหาว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐควรรับผิดชอบถูกฟ้องไล่เบี้ยในกรณีประมาทอย่างร้ายแรงและกรณีจงใจมุ่งให้เสียหายแล้ว หากมีผู้ร่วมทำให้เกิดผลละเมิดที่แยกจำนวนกันไม่ได้ รัฐจะฟ้องไล่เบี้ยให้บุคคลเหล่านั้นรับผิดชอบต่อรัฐอย่างไร จะเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละคนต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่รัฐหรือไม่ ยังหาหลักฐานไม่ได้ว่ากฎหมายของเยอรมันถือปฏิบัติเช่นใดในกรณีนี้ แต่การมีรัฐธรรมนูญคำประกันขอบเขตการฟ้องไล่เบี้ยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้นไว้ โดยดูพฤติการณ์จริงและประมาทร้ายแรงเป็นสำคัญ ทำให้เป็นที่สงสัยว่า การฟ้องไล่เบี้ยคงต้องดูจากความรับผิดชอบแต่ละคนเป็นสำคัญด้วย เพราะหากเกณฑ์ให้รับผิดชอบร่วมกันอย่างลูกหนี้ร่วมแล้ว ก็ย่อมไม่สอดคล้องกับการวางหลักการไว้เช่นนั้น แต่ในกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสเป็นที่แจ้งชัดว่าจะมีการแยกความรับผิดชอบผู้กระทำความผิดแต่ละรายออกจากกัน ไม่มีการให้รับผิดชอบร่วมกันอย่างลูกหนี้ร่วมในค่าเสียหายทั้งหมด ซึ่งกรณีเป็นแนวทางที่มีความเป็นธรรมอย่างมาก ในเมื่อการฟ้องไล่เบี้ยในกฎหมายไทยไม่มีการกำหนดเฉพาะว่าต้องปฏิบัติอย่างไรและเมื่อการฟ้องไล่เบี้ยเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น การฟ้องไล่เบี้ยเพียงใดจึงเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ (รัฐ) สมควรกำหนดแนวทางของตนได้ เพราะหากจะฟ้องไล่เบี้ยกันทุกบาททุกสตางค์ที่รัฐจ่ายไปจนไม่เกิดความ เป็นธรรมต่อข้าราชการ และเสียหายแก่ประสิทธิภาพในการบริหารแล้ว การกระทำเช่นนั้นก็ย่อมเป็นการกระทำผิดพลาดในทางบริหารโดยแน่แท้

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้วิเคราะห์ผลการศึกษาของท่านในเรื่องนี้ไว้^{๓๑} ว่า การเกณฑ์ให้ผู้ประมาทที่ก่อให้เกิดความเสียหายร่วมกันต้องรับผิดชอบร่วมกันนั้นเป็นแนวทางที่เป็นไปได้และเหมาะสมในทางกฎหมายเอกชน แต่การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็น

^{๓๑} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๙), หน้า ๒๘๓-๒๘๖

ผู้รับผิดชอบโดยตรงไม่เหมาะสมเพราะความยุ่งยากในการถูกฟ้องร้องจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าตัดสินใจเท่าที่ควร กรณีเป็นเรื่องของรัฐโดยตรงที่ควรรับภาระในการถูกฟ้องร้องหาข้อยุติที่เป็นธรรมว่าเป็นเรื่องที่ส่วนรวมควรรับผิดชอบต่อเอกชนหรือไม่ ส่วนเรื่องความรับผิดชอบในทางคดีใช้ความเสียหายจะเป็นเช่นใดสมควรเป็นเรื่องภายในในการฟ้องไล่เบี้ยระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าว่าสมควรมีขอบเขตและหลักเกณฑ์การจะฟ้องไล่เบี้ยอย่างไร เพราะในหลักการจัดการนั้น กำลังขวัญของผู้ปฏิบัติเป็นปัจจัยสำคัญต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานซึ่งไม่มีผู้ใดปฏิเสธ ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดเป็นส่วนตัวโดยไม่เกี่ยวกับภาระหน้าที่ตามตำแหน่งที่รับผิดชอบ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐควรรับผิดชอบเป็นส่วนตัว หากมีหลักกฎหมายให้รัฐรับผิดชอบในความเสียหายโดยตรงแล้ว หลักประกันความรับผิดชอบในค่าเสียหายที่ต้องให้รับผิดชอบร่วมกันตามหลักกฎหมายเอกชนก็เป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น การจะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบร่วมกันในการจะถูกไล่เบี้ยจากรัฐหรือไม่ จึงสามารถวางหลักตามความเป็นธรรมเป็นการภายในได้เป็นเอกเทศ เป้าหมายและกฎหมายจึงแตกต่างจากกรณีกฎหมายเอกชนอย่างเห็นได้ชัด

เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยปกติจะได้ผลตอบแทนตามความสามารถ แต่ความรับผิดชอบของรัฐมีมากมายเพราะภาระหน้าที่ของรัฐมีเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งในการบริหารงานของรัฐต้องการความรู้และการตัดสินใจที่ละเอียดอ่อน การตัดสินใจผิดอาจเกิดขึ้นได้แก่ทุกคนในสภาพการทำงานที่มีเทคนิคสูงซึ่งความรับผิดชอบในการนี้มีใช้อยู่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำเพียงคนเดียว แต่ขึ้นอยู่กับระบบการบริหารทั้งหมดที่จะวางระบบควบคุมตรวจสอบกัน รัฐจึงย่อมมีส่วนรับผิดชอบในผลเสียหายระดับหนึ่งเสมอ เพราะการวางระบบเป็นเรื่องของผู้บริหารระดับสูงและอาจเป็นกรณีที่หลายส่วนราชการต้องพิจารณาพร้อมกันก็ได้ ความรับผิดชอบในหลาย ๆ กรณีจึงมีใช้อยู่ที่ผู้ตัดสินใจโดยสุจริตหรือโดยประมาทเพียงเล็กน้อยเท่านั้น นอกจากนั้นภาระหน้าที่ของรัฐมีเพิ่มขึ้นมาก และล้วนแต่เป็นความรับผิดชอบที่อาจก่อให้เกิดผลเสียหายมากมายได้โดยง่ายตามขนาดการบริหารและรับผิดชอบของรัฐ เช่น การรักษาเขื่อน การดำเนินกิจการโรงงานพลังงานปรมาณู เป็นต้น มีกิจการหลายอย่างที่เกินไปโดยไม่ได้โดยสภาพที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีเงินเดือนเพียงเล็กน้อยจะต้องรับผิดชอบในผลเสียหายทั้งหมดเช่นนั้น เพราะความเสียหายอาจเป็นจำนวนร้อยล้านหรือพันล้านบาทก็ได้ การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำการโดยประมาทต้องรับผิดชอบในความเสียหายทั้งหมดหรือรับผิดชอบร่วมกันจึงไม่ควรเป็นหลักการในความรับผิดชอบของภาครัฐบาล การนำหลักกฎหมายเอกชนมาปรับใช้ในส่วนนี้จึงไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสม

นอกจากความรับผิดชอบในค่าเสียหายที่สูงเกินกว่ารายได้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว การวางหลักให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบในผลเสียหายที่เกิดจากการตัดสินใจที่ไม่ใช่เจตนาร้ายนั้น จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตัดสินใจดำเนินงานได้ยาก และอาจมีแนวโน้มไปในทางไม่ตัดสินใจหรือใช้เวลาสร้างแนวทางเอาตัวรอดเพื่อป้องกันความรับผิดชอบอันจะทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐต้องล่าช้าออกไปด้วย ดังนั้น แนวทางที่ถูกต้องควรจัดให้มีบทกฎหมายที่แจ่มชัดแบ่งแยกขอบเขตความรับผิดชอบเป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกำหนดขอบเขตที่จะฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นธรรม ซึ่งหลาย ๆ ประเทศจะไม่ฟ้องไล่เบี้ยในกรณีประเภทตามปกติ เพราะมาตรการต่าง ๆ ทางวินัยและการบริหารงานบุคคลมีอยู่มากมาย และควรจัดลำดับการดำเนินการให้เป็นไปตามระดับที่เหมาะสม เช่น กรณีใดควรเป็นเพียงไม่ได้รับการส่งเสริมในการเลื่อนตำแหน่ง กรณีใดควรลงโทษตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ส่วนการให้รับผิดชอบในค่าเสียหายจำนวนมากควรเป็นกรณีร้ายแรงถึงระดับสมควรต้องรับผิดชอบเช่นนั้นด้วย ซึ่งรายละเอียดของขั้นตอนเหล่านี้สมควรมีการพิจารณาวางหลักในรายละเอียดกันต่อไป

ในการฟ้องไล่เบี้ยจากตัวอย่างทางกฎหมายต่างประเทศ (ฝรั่งเศส) จะเห็นได้ว่าการให้แบ่งแยกความรับผิดชอบตามความร้ายแรงแห่งการกระทำของแต่ละคน มิใช่จะต้องให้รับผิดชอบร่วมกันเมื่อได้พิจารณาแล้วว่าการรับผิดชอบในส่วนนี้ไม่อยู่ในบังคับของหลักกฎหมายเอกชน แนวทางในเรื่องดังกล่าวของกฎหมายไทยจึงยังไม่แจ่มชัด ไม่อาจกล่าวได้ว่าจะต้องเป็นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนั้น ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) จึงสมควรให้กระทรวงการคลังกำหนดแนวทางในเรื่องนี้ขึ้นไว้ เพราะการจะไล่เบี้ยเพียงใดเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ (รัฐ) และรัฐต้องพร้อมที่จะดำเนินการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพตามความรับผิดชอบของตนเพราะหากรัฐบาลจะไม่ฟ้องศาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบร่วมกัน ปัญหาก็จะไม่เกิดขึ้น หรือแม้จะฟ้องให้รับผิดชอบร่วมกันไปก่อน แต่ในขั้นการบังคับคดี จะแบ่งแยกบังคับคดีตามความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละคนก็อาจกระทำได้อยู่แล้ว เพราะในระบบกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น การจะบังคับคดีแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาคอนใดเมื่อใด และเพียงใด เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาโดยตรง ดังนั้น ในการให้ความเป็นธรรมในเรื่องนี้เพื่อประสิทธิภาพของระบบบริหารราชการแผ่นดิน ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) สมควรตัดสินใจรับผิดชอบต่อรัฐสภาได้ว่า รัฐบาลเห็นควรไล่เบี้ยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดเมื่อใด และเพียงใด โดยให้กระทรวงการคลังวางระเบียบในเรื่องนี้ขึ้นโดยตรง และเมื่อหา

แนวทางเป็นข้อยุติที่แน่นอนได้แล้ว จึงจะเสนอกฎหมายเพื่อวางระบบควบคุมที่เป็นธรรมโดยถาวรต่อไป

อนึ่ง ความรับผิดชอบในกรณีประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีเอกชนเป็นผู้หลอกลวงหรือก่อให้เกิดขึ้นนั้น ความจริงผู้รับผิดชอบมีกันหลายฝ่ายตามการกระทำของแต่ละคน เมื่อทางราชการต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนไปเช่นใด ก็อาจฟ้องไล่เบี้ยจากเอกชนผู้เป็นต้นเหตุได้ด้วยในฐานะผู้ร่วมกระทำละเมิด ความรับผิดชอบในแง่ส่วนใหญ่จึงมิใช่เรื่องของรัฐแต่ฝ่ายเดียว สมควรมีระเบียบและวิธีการให้มีการติดตามฟ้องร้องไล่เบี้ยจากเอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายให้แน่นอนและบังคับใช้ให้จริงจัง เพราะจะเป็นแนวทางผ่อนภาระการเงินของรัฐบาลได้ทางหนึ่งด้วย เช่น ในกรณีเรื่องร้องทุกข์นี้ที่มีผู้หลอกลวงทำเอกสารปลอมมาจดทะเบียน หากสามารถนำตัวมาเป็นจำเลยร่วมตั้งแต่แรก ความรับผิดชอบของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะผ่อนไปได้เป็นอันมาก

๓. ความเป็นมาของการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

๓.๑ การดำเนินการในสมัยรัฐบาลที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี

(๑) ในสมัยรัฐบาลที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๔ ในเรื่องนโยบายการบริหารราชการและปรับปรุงกฎหมาย ข้อ ๑.๒ ว่า รัฐบาลจะปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เกิดความรวดเร็ว ปรับระบบการอนุญาต การอนุมัติหรือการดำเนินการอื่นของข้าราชการและส่วนราชการให้มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน พร้อมทั้งเปิดเผยหลักเกณฑ์และระยะเวลาดังกล่าวให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบล่วงหน้าเพื่อขจัดช่องว่างในการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๒) นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๙๔/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๔ แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง^{๓๒}

^{๓๒}

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ ๑๙๔/๒๕๓๔

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

ตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยให้ใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมันเป็นแนวทาง ซึ่งกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวมีผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากออสเตรีย เยอรมัน ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา จึงได้อาศัยความรู้จากประเทศดังกล่าวมาวิเคราะห์กฎหมายของเยอรมันและพิจารณาเห็นว่าประเทศไทยควรนำหลักใดมาใช้เพียงใด กรณีใดมีปัญหาและหลักกฎหมายในต่างประเทศยังแตกต่างกันอยู่มาก ก็ได้เว้นไปหรือวางหลักเพียงกว้าง ๆ ให้สามารถพัฒนาต่อไปได้ คณะกรรมการดังกล่าวตระหนักดีว่า กิจกรรมทางปกครองมีหลายอย่าง การบรรจุทุกเรื่องไว้ในร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องใช้เวลาศึกษามาก จึงได้เว้นเรื่องการออกกฎ สัญญาทางปกครอง สิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และเรื่องอื่น ๆ ไว้ก่อน ประกอบกับรัฐธรรมนูญในขณะนั้นมีระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งจำกัด จึงขอให้เร่งรัดจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าวเสนอไปส่วนหนึ่งก่อน คณะกรรมการดังกล่าวจึงได้จัดทำร่างกฎหมายเสนอไปยังรัฐบาลเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๓๔ โดยมีโครงสร้างดังนี้

- (ก) การพิจารณาและมีคำสั่งทางปกครอง
- (ข) ระยะเวลาและอายุความ
- (ค) การแจ้ง
- (ง) ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่
- (จ) คณะกรรมการ

๑. ให้คณะกรรมการประกอบด้วย

๑.๑ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	เป็นประธานกรรมการ
๑.๒ นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์	เป็นกรรมการ
๑.๓ นายโกสิน พลกุล	เป็นกรรมการ
๑.๔ นายบรรศักดิ์ อูวรรณโณ	เป็นกรรมการ
๑.๕ นายชาญชัย แสวงศักดิ์	เป็นกรรมการ
๑.๖ นายกมลชัย รัตนสกววงศ์	เป็นกรรมการ
๑.๗ นายบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ	เป็นกรรมการ
๑.๘ นายหัตถุณี วิฑิตวิริยกุล	เป็นกรรมการ
๑.๙ นายสมคิด เลิศไพฑูรย์	เป็นกรรมการ

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการและเลขานุการคนหนึ่งกับกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการอีกสองคน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) รองนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีคำสั่งให้คณะกรรมการดังกล่าวแยกร่างกฎหมายออกเป็น ๒ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.

แต่เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ดำเนินการเสร็จและเสนอร่างกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับไปยังรัฐบาลแล้ว ปรากฏว่ารัฐบาลมีร่างกฎหมายอื่นที่ต้องเร่งรัดเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงมิได้เสนอร่างกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับต่อสภาฯ

๓.๒ การดำเนินการในสมัยรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี

(๑) ต่อมาในสมัยรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน) เป็นประธานฯ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้มีคำสั่งที่ ๗/๒๕๓๖ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง^{๓๓}

^{๓๓}

คำสั่งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน

ที่ ๗/๒๕๓๖

เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

๑. องค์ประกอบ

๑.๑ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	ประธานอนุกรรมการ
๑.๒ นายกมลชัย รัตนสกววงศ์	อนุกรรมการ
๑.๓ นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์	อนุกรรมการ
๑.๔ นายบรรศักดิ์ อูวรรณโณ	อนุกรรมการ
๑.๕ นายบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ	อนุกรรมการ
๑.๖ นายพนม เอี่ยมประยูร	อนุกรรมการ
๑.๗ นายพิทยา บวรวัฒนา	อนุกรรมการ
๑.๘ นายโกศล พลกุล	อนุกรรมการ
๑.๙ นายรังสิกร อุปพงษ์	อนุกรรมการ
๑.๑๐ นายฤทัย หงส์ศิริ	อนุกรรมการ
๑.๑๑ นายวิษณุ เครืองาม	อนุกรรมการ
๑.๑๒ นายสมคิด เลิศไพฑูรย์	อนุกรรมการ
๑.๑๓ นายสมยศ เชื้อไทย	อนุกรรมการ
๑.๑๔ นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล	อนุกรรมการ

(๒) คณะอนุกรรมการฯ ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. แล้วเสร็จ และได้นำเสนอคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้ให้ความเห็นชอบและได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๓๖

(๓) ในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ได้มีการขอความเห็นจากส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งปรากฏว่าทุกส่วนราชการได้เห็นชอบในหลักการ โดยมีกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และสำนักงาน ก.พ. เสนอข้อสังเกตบางประการ รวมทั้งคณะรัฐมนตรีก็ได้มีข้อสังเกตบางประการ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้คณะอนุกรรมการฯ รับข้อสังเกตต่าง ๆ ไปพิจารณา

(๔) ต่อมาคณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาร่วมกับรัฐมนตรีและผู้แทนส่วนราชการที่มีข้อสังเกตดังกล่าวโดยได้มีการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ชัดเจนขึ้น และได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.” แล้วรายงานผลการดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรี

(๕) คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วมีมติเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ รับหลักการและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

(๖) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกเล็กน้อยและได้นำเสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๓๗^{๓๔}

(๗) ในระหว่างนั้นคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินได้จัดทำมาตรการและแผนงานในการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล โดยมีมาตรการหนึ่งคือการตรากฎหมายว่าด้วยการพิจารณาเรื่องทางปกครองและการดำเนินการรองรับกฎหมาย

๑.๑๕ นายอภิรัตน์ เพ็ชรศิริ

อนุกรรมการ

๑.๑๖ นายอักษราทร จุฬารัตน

อนุกรรมการ

๑.๑๗ นายอเนก ศรีสนิท

อนุกรรมการ

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการคนหนึ่งกับอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการอีกสองคน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๔} เอกสารสรุปความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ., พ.ศ. ๒๕๓๘, หน้า ๑-๔

ดังกล่าว และได้เสนอมาตรการและแผนงานดังกล่าวพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองต่อคณะรัฐมนตรีด้วย

(๘) ในการจัดวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้วไปรวมไว้เป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกับมาตรการและแผนงานในการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาลไปรวมไว้เป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกับมาตรการและแผนงานในการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน และเมื่อเรื่องดังกล่าวได้รับการบรรจุให้อยู่ในวาระการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) ได้ขอถอนร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองกลับไปให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปรับปรุงรายละเอียดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ทำให้ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. มิได้รับการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีไปด้วยจนกระทั่งได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไปเสียก่อน

๓.๓ การดำเนินการในสมัยรัฐบาลที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี

(๑) ต่อมาในสมัยรัฐบาลที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ในข้อ ๑.๔.๑ ว่า รัฐบาลจะปรับระบบการอนุมัติ การอนุญาตให้มีหลักเกณฑ์ ระยะเวลา ในการดำเนินการ และขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนดให้จัดระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ ขจัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น และกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจเพื่อป้องกันและปราบปรามการเลือกปฏิบัติและการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

(๒) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกคิน พลกุล) ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้มีคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. เสนอต่อ

คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบและได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร

(๓) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกศล พลกุล) ได้มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการนำเสนอ ชี้แจง ตอบข้อซักถาม และผลักดันร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งในวาระที่หนึ่ง ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ (ซึ่งรัฐมนตรีฯ โกศลเป็นประธานกรรมการฯ ด้วย) ในวาระที่สอง และในวาระที่สาม จนในที่สุดร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วโดยพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๐