

ความรับผิดชอบทางละเมิดของข้าราชการ



นายสุจิน ชัยสุวรรณ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาดตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

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

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ความรับผิดชอบทางละเมิดของข้าราชการ
โดย	นายสุจิน ธีรสวรรณ
ภาควิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. โกศิน พลกุล อาจารย์ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชานูวิทย์ ยอดมณี

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

.....  
( ศาสตราจารย์ ดร. ถาวร วัชรานัย )

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
( ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม )

..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
( รองศาสตราจารย์ ดร. โกศิน พลกุล )

..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
( อาจารย์ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ )

..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม  
( ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชานูวิทย์ ยอดมณี )

..... กรรมการ  
( รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ ไชวโลกุล )

..... กรรมการ  
( ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวสำรวง )

## พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมเพียงแผ่นเดียว



สุจิน ชื่อสุพรรณ : ความรับผิดทางละเมิดของข้าราชการ (TORT LIABILITY OF THE GOVERNMENT OFFICERS) : อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.โกศล พลกุล อ.ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ 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 เป็นส่วนตัวเช่นนี้ ก่อให้เกิดผลเสียต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการ ความเกรงกลัวต่อความรับผิดอาจทำให้ข้าราชการที่สุจริตไม่กล้าตัดสินใจและชะลอการปฏิบัติหน้าที่ของตน หรือจะพยายามปิดการความรับผิดขอมไปยังผู้อื่นถ้ามีโอกาส อันส่งผลถึงประสิทธิภาพของหน่วยราชการซึ่งกระทบกระเทือนถึงประเทศชาติโดยส่วนรวม

2. การให้หน่วยราชการมีสิทธิไล่เบี้ยจากข้าราชการได้เต็มจำนวน แม้ในกรณีกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา โดยไม่ยอมให้มีการแบ่งสรรหรือเฉลี่ยความรับผิดระหว่างหน่วยราชการในฐานะแทนรัฐกับข้าราชการ รวมทั้งการกำหนดให้ข้าราชการผู้ต้องรับผิดหลายคนในหน้าที่แบ่งแยกไม่ได้ ต้องรับผิดร่วมกันและแทนกันในลักษณะลูกหนี้ร่วม ทำให้ข้าราชการอาจต้องรับผิด เกินกว่าการกระทำความผิดได้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้ เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวในลักษณะที่รัฐควรจัดให้มีกฎหมายสารบัญญัติในเรื่องความรับผิดของฝ่ายปกครองขึ้น โดยแบ่งแยกขอบเขตความรับผิดของรัฐบาลกับข้าราชการ และกำหนดขอบเขตการฟ้องไล่เบี้ยในกรณีต่าง ๆ ให้เหมาะสมและเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีหน่วยราชการในฐานะแทนรัฐ เพื่อความรับผิดสำหรับการกระทำในทางปกครองของข้าราชการได้โดยตรง ไม่ว่าความผิดนั้นจะมีลักษณะ เป็นความผิดส่วนตัวของข้าราชการหรือความผิดของหน่วยงานก็ตาม ส่วนในเรื่องสิทธิไล่เบี้ยของหน่วยราชการต่อข้าราชการ ควรให้มีเฉพาะการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และหากรัฐมีส่วนบกพร่องก็ให้มีการแบ่งเฉลี่ยความรับผิดระหว่างรัฐบาลกับข้าราชการด้วย นอกจากนี้ ในกรณีมีข้าราชการผู้ต้องรับผิดหลายคน รัฐจะต้องพิจารณาแยกความรับผิดของแต่ละบุคคล โดยคำนึงถึงการกระทำ ตำแหน่งและหน้าที่ความรับผิดขอมด้วย ไม่ควรใช้หลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้แต่ละบุคคลรับผิดในฐานะลูกหนี้ร่วม เช่นในปัจจุบัน

ภาควิชา .....นิติศาสตร์.....

สาขาวิชา .....นิติศาสตร์.....

ปีการศึกษา .....2531.....

ลายมือชื่อนิติ .....  
.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....  
.....



## พิมพ์ต้นฉบับบทความวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

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

ลายมือชื่อนิติ .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลือและความเมตตาของบุคคลต่าง ๆ หลายท่าน ซึ่งผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งเป็นที่สุด ดังนี้

ขอกราบขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ที่ท่านได้ให้ความกรุณามาเป็นประธานในการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์แก่ผู้เขียน ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล ที่ท่านให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ทั้งได้สละเวลาอันมีค่าของท่านให้คำแนะนำผู้เขียนตลอดมา และตรวจแก้ไข ตลอดจนมอบเอกสารซึ่งเป็นผลงานของท่านอันเป็นประโยชน์ในการเขียนวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ อาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือและให้ความเมตตาต่อผู้เขียนอย่างมาก โดยสละเวลาอันมีค่าของท่าน ทั้ง ๆ ที่งานประจำของท่านมีมากมาย ท่านได้กรุณาตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์อย่างละเอียด ทั้งได้แนะนำหนังสือ และบทความในวารสารภาษาต่างประเทศ เพื่อใช้ประกอบในการเขียนวิทยานิพนธ์นี้ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชัญญุวิทย์ ยอดมณี ที่ท่านให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม กับได้ให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์และให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ ท่านรองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ ไชวโกล กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ท่านให้ความกรุณารับเป็นกรรมการ และให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นุศศักดิ์ ไวสำรวจ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ และให้ความกรุณาแปลคำนิพนธ์จากคำแปลของฝรั่งเศสบางคดี ทุกท่านที่กล่าวข้างต้นมีพระคุณต่อผู้เขียนอย่างหาที่สุดมิได้

ขอขอบพระคุณ คุณระเบียบรัตน์ พงษ์พานิช หัวหน้าฝ่ายอัตรากำลังและระบบงาน รักษาการแทนผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ และคุณสุรพล สุประดิษฐ์ หัวหน้าฝ่ายวินัย ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้เขียน ที่ได้ให้ความสนับสนุนผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อูวรรณโณ 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 ผู้เขียนใคร่กราบขอพระคุณ บิดา - มารดา ซึ่งให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอด  
มาจนสำเร็จการศึกษา

นายสุจิน ชื่อสุวรรณ



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ค
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทก	
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. การควบคุมฝ่ายปกครองในกรณีการกระทำในทางปกครอง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยศาล.....	15
5. ความรับผิดของฝ่ายปกครองในกรณีละเมิด.....	17
(1) ความรับผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่.....	18
(2) ความรับผิดของหน่วยงาน.....	18
(3) ความรับผิดร่วมกันระหว่างหน่วยงานกับเจ้าหน้าที่.....	18
ข้าราชการและหน่วยงานกับคดีละเมิด.....	18
1. ความหมายของข้าราชการ.....	19
2. ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการกับข้าราชการ.....	20



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

บทที่		หน้า
	2. ประเทศเยอรมัน.....	100
	(ก) ความรับผิดชอบของข้าราชการ.....	100
	(ข) ความรับผิดชอบของรัฐสำหรับการฝ่าฝืน หน้าที่ราชการของข้าราชการ.....	103
	(ค) การไล่เบี้ย.....	109
3	ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองไทย.....	111
	ความรับผิดชอบทางละเมิด.....	111
	1. วิจารณ์การของกฎหมายลักษณะละเมิด.....	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. ความรับผิดชอบเป็นส่วนตัวของข้าราชการ.....	140
	3. ความรับผิดชอบของหน่วยราชการ.....	148
	การไล่เบี้ยของหน่วยราชการต่อข้าราชการ.....	172
	1. ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง.....	172
	2. สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยราชการ.....	191
	3. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากแนวทางปฏิบัติของทางราชการ ในการไล่เบี้ยข้าราชการ.....	194
4	วิเคราะห์ความเหมาะสมของความรับผิดชอบทางละเมิดของข้าราชการไทย	202

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