

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ย้อนหลังของ
พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

รุ่งโรจน์ ภูขาว*
ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล**

บทคัดย่อ

ในหัวข้อนี้จะเป็นการศึกษาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับย้อนหลังกับการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ โดยมุ่งเน้นศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นกับการบังคับใช้ย้อนหลังของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกรณีศึกษา วิเคราะห์และศึกษาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายย้อนหลังและหลักความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศไทย เพื่อที่จะได้นำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จากการศึกษาพบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ว่าจะมีผลบังคับกับการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนหรือไม่ เป็นปัญหาเรื่องความมีผลย้อนหลังของกฎหมาย เนื่องจากไม่ปรากฏบทเฉพาะกาลที่จะเปลี่ยนผ่านระบบความรับผิดของรัฐที่แต่เดิมให้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ โดยสามารถแยกพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นกับการบังคับใช้ย้อนหลังของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกเป็น 3 ปัญหา ดังนี้ ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ย้อนหลังกับการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ ปัญหาการแยกกฎหมายวิธีสบัญญัติและสารบัญญัติในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และการบังคับใช้ย้อนหลังในส่วนสารบัญญัติ และปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในคดีของศาลปกครอง

ดังนั้น ภายหลังจากที่ได้ศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบแล้ว ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับใช้ย้อนหลังของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

พ.ศ. 2539 โดยบัญญัติให้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บังคับแก่ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ต้ง ซึ่งค้างพิจารณาอยู่ในกระบวนการออกคำสั่งให้รับผิดชอบ หรือค้างชำระอยู่ในศาลเมื่อวันใช้พระราชบัญญัตินี้ หรือที่ได้ยื่นต่อศาลภายหลังวันนั้น ไม่ว่าเหตุแห่งการกระทำละเมิดจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้นั้น และพระราชบัญญัตินี้ในส่วนของสารบัญญัติให้สามารถใช้บังคับย้อนหลังกับการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยถึงที่สุดแล้ว และไม่ใชเหตุที่จะนำมาขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ได้ รวมทั้งให้พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับย้อนหลังโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต

1. บทนำ

เดิมความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นระบบที่มุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรม จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหาร เพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อบังคับใช้ในช่วงเปลี่ยนผ่านกฎหมายระหว่างการบังคับใช้กฎหมายเก่าไปสู่การบังคับใช้กฎหมายใหม่ จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมีการส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แยกการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1) ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ เช่น ความรับผิดชอบในทางละเมิด สิทธิไต่เบี่ย ความรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม ฯลฯ เห็นว่าให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะที่มีการทำละเมิด

2) ในส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติ เช่น ขั้นตอนการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง การพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งการ การรายงานกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ การแจ้งผลการพิจารณา ฯลฯ ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพราะหลักเกณฑ์การปฏิบัติตามระเบียบเดิมถูกยกเลิกแล้ว

ต่อมา ประเด็นปัญหาดังกล่าวนั้นได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลฎีกาว่าความรับผิดชอบทางละเมิดของผู้ทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับนั้น จะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ได้มีบทบัญญัติให้ใช้บังคับแก่คดีละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

แต่อย่างไรก็ดี ในประเด็นปัญหาดังกล่าวนั้น ศาลปกครองได้มีแนวคำพิพากษาแตกต่างไปจากศาลฎีกา โดยแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

ก) การที่จะพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ และเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในส่วนที่เป็นสารบัญญัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยไม่อาจแยกบทบัญญัติในส่วนที่เป็นสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติออกจากกันเพื่อใช้บังคับกรณีละเมิดซึ่งเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับได้

ข) เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับ กรณีจึงต้องพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไปโดยจะต้องแยกพิจารณาหลักเกณฑ์ของกฎหมายเป็นสองส่วน คือ หลักเกณฑ์ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะที่กระทำละเมิด แต่หลักเกณฑ์ในส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากหลักเกณฑ์ปฏิบัติเดิมได้ถูกยกเลิกไปแล้ว

ฉะนั้น ปัญหาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับนั้น จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายใดยังมีความเห็นที่แตกต่างกันและขัดแย้งกันอยู่ ผู้เขียนจึงได้ศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ย้อนหลังของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และแนวทางแก้ไขปัญหา

2.1 ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ย้อนหลังกับการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ

เมื่อทำการศึกษาค้นคว้าคำพิพากษาของศาลปกครองจะพบว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สามารถนำมาใช้บังคับย้อนหลังได้ แต่จะย้อนหลังได้แค่ไหนหรือวิธีการใด ยังเป็นเรื่องที่เห็นต่างกันในหลักการใช้กฎหมายย้อนหลัง ซึ่งไม่ว่าจะเป็นไปตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับการนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก่อนนั้น ต่างก็เป็นคำวินิจฉัยที่เกิดจากการตีความแตกต่างกันไป แต่ก็เป็นไปตามหลักกฎหมายย้อนหลังทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทยด้วยกันทั้งคู่ เพียงแต่แนวทางหนึ่งดูจะเคร่งครัดในเรื่องการปรับใช้กฎหมายอย่างตรงไปตรงมา เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 609/2555 เป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุด

ไม่ใช่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ย้อนหลังในส่วนของสารบัญญัติ เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดบทเฉพาะกาลให้นำมาใช้ ซึ่งเป็นการใช้กฎหมายย้อนหลัง แบบประเทศฝรั่งเศส

ส่วนอีกแนวทางหนึ่งเป็นแนวทางที่ปรับใช้กฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นสำคัญและเป็นแนวทางที่สร้างความเป็นธรรมได้มากกว่า เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 358-360/2549 เป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้ใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ย้อนหลัง แม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวจะกำหนดให้เกิดผลทางกฎหมายไปในอนาคต (พระราชบัญญัติดังกล่าวที่ตราขึ้นมาใหม่ได้กำหนดวันที่จะใช้บังคับไว้อย่างชัดเจน) เนื่องจากถือว่าเป็นกรณีที่เหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งได้เกิดขึ้นในขณะที่ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายเก่า แต่เมื่อจะตัดสินคดีนั้นเป็นเวลาที่พระราชบัญญัติดังกล่าว อันเป็นกฎหมายใหม่ประกาศใช้บังคับแล้ว ซึ่งเป็นไปตามหลักการของการมีย้อนผลหลังไม่แท้ ของประเทศเยอรมนี และกรณีนี้ก็ยังคงตรงกับข้อห้ามมิให้ใช้กฎหมายย้อนหลังเฉพาะในคดีอาญาเท่านั้น ซึ่งเป็นข้อห้ามตามประเทศสหรัฐอเมริกา รวมทั้งเป็นการบังคับใช้กฎหมายใหม่ที่เป็นกฎหมายเฉพาะที่ให้ความเป็นธรรมมากกว่ากฎหมายเดิมที่เป็นกฎหมายทั่วไป ตามแนวความคิด Savigny ที่กล่าวไว้ว่า “กฎหมายใหม่มักจะตราขึ้นมาภายใต้สมมติฐานว่าเป็นกฎหมายที่ดีกว่ากฎหมายเดิม ดังนั้น ความมีประสิทธิภาพของกฎหมายใหม่นี้ จะถูกนำไปใช้กับกรณีต่าง ๆ ให้มากที่สุด เพื่อจะทำให้ประโยชน์จากการปรับปรุงกฎหมายเดิมส่งผลกระทบต่อกรณีต่าง ๆ มากที่สุดด้วยเช่นกัน”

เมื่อการปรับใช้หลักกฎหมายย้อนหลังของศาลปกครองในเรื่องดังกล่าวแบ่งออกเป็นสองแนวทาง ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการปรับใช้ในแนวทางใดต่างก็เป็นการปรับใช้และตีความตามหลักกฎหมายย้อนหลังทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทยด้วยกันทั้งคู่ เพียงแต่เห็นต่างกันอยู่ในเรื่องการนำหลักกฎหมายย้อนหลังมาปรับใช้เท่านั้น อันจะทำให้เกิดปัญหาเรื่องของการปรับใช้หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง

2.2 ปัญหาการแยกกฎหมายวิธีสบัญญัติและสารบัญญัติในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และการบังคับใช้ย้อนหลังในส่วนสารบัญญัติ

การที่ผู้ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่กำหนดบทเฉพาะกาลให้ใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวย้อนหลังกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ ผู้ร่างอาจมีเจตนาว่าพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นสารบัญญัติทั้งฉบับ และให้เป็นหน้าที่ของผู้ใช้กฎหมายที่จะต้องตีความนำพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลปกครองได้ตีความไปในแนวทางเดียวกันว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวแบ่งออกเป็นวิธีสบัญญัติซึ่งสามารถบังคับได้ทันทีและมีผลย้อนหลังกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมาแล้วในอดีต เนื่องจากไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และสารบัญญัติซึ่งไม่สามารถใช้บังคับย้อนหลังได้ เว้นแต่จะมีบทเฉพาะกาลกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

แต่อย่างไรก็ดี ในส่วนสารบัญญัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังเป็นปัญหาว่าจะสามารถนำมาใช้บังคับย้อนหลังได้หรือไม่ ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ แนวคำพิพากษาของศาลปกครองยังมี 2 แนวทาง โดยแนวทางแรกให้ใช้ย้อนหลังได้ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 638/2548 และที่ 331/2546 กับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 22/2553 ส่วนแนวทางที่สองไม่สามารถใช้ย้อนหลังได้ เนื่องจากไม่มีบทเฉพาะกาล เช่น แนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 809/2551 และที่ 33/2546 กับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 887/2556 ที่ อ. 609/2555 ที่ อ. 37/2555 ที่ อ. 214/2549 ที่ อ. 276/2549 และที่ อ. 329/2549

โดยปัญหาในส่วนนี้เป็นเรื่องของการตีความว่าสารบัญญัติจะใช้ย้อนหลังได้หรือไม่ หากตีความตามประเทศฝรั่งเศสกรณีนี้ย้อนหลังไม่ได้ เพราะไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดไว้ แต่หากตีความตามประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเยอรมันแล้ว สามารถย้อนหลังได้ เนื่องจากไม่ใช่เรื่องโทษทางอาญาและเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด อันเป็นปัญหาในเรื่องดุลพินิจในการตีความว่าจะให้เป็นไปในแนวทางใด ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้นสามารถทำได้โดยกำหนดระบุไว้ให้ชัดเจนในตัวของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือกำหนดบทเฉพาะกาลให้ชัดเจนว่าจะให้ใช้ย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง อันจะทำให้ปัญหาในเรื่องการตีความดังกล่าวได้รับการแก้ไข

2.3 ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในคดีของศาลปกครอง

การนำพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้ในการวินิจฉัยคดีนั้น ศาลปกครองยังเห็นต่างกันอยู่เป็น 2 แนวทาง คือ สามารถใช้บังคับย้อนหลังได้ทั้งหมด กับ ใช้บังคับย้อนหลังได้บางส่วน แต่ความเห็นดังกล่าวนี้ต่างก็เป็นไปตามหลักกฎหมายย้อนหลังทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย จึงทำให้เห็นว่าการตีความของศาลปกครองยังไม่เป็นที่ยุติในปัญหานี้

แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในขณะที่เจ้าหน้าที่ได้มีการกระทำละเมิดนั้น เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังมากกว่าวิญญูชนจะพึงกระทำ เนื่องจากในขณะนั้นเพียงแค่กระทำละเมิดธรรมดาก็ต้องรับผิดชอบค่าเสียหายแล้ว อีกทั้ง ยังเป็นการรับผิดชอบเฉพาะตัว ซึ่งเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่คนนั้นได้รับรู้ถึงผลจากการกระทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วว่าจะต้องได้รับผลอย่างไร อันทำให้เจ้าหน้าที่เชื่อโดยสุจริตใจได้ว่าหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ไม่ได้กำหนดบทเฉพาะกาลไว้ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดไว้ โดยชัดเจนว่าให้พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับย้อนหลังได้หรือไม่ ซึ่งกระทบต่อความเชื่อโดยสุจริตของเจ้าหน้าที่ดังที่กล่าวมาข้างต้นว่าจะใช้กฎหมายใดบังคับกับความรับผิดชอบที่เกิดขึ้น

ฉะนั้น การนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้ บังคับย้อนหลังกับการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนกับเจ้าหน้าที่ จึงไม่ได้กระทบกับการคุ้มครอง ความเชื่อโดยสุจริตของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เป็นคุณกับเจ้าหน้าที่ ทำให้ไม่จำเป็นต้องคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตที่เจ้าหน้าที่เชื่อว่าจะต้องรับผิดตามประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์

3. ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนได้ศึกษาวิเคราะห์แต่ละปัญหาแล้วเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้

3.1 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับแก่ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทั้งปวง ซึ่งค้างพิจารณาอยู่ในกระบวนการออกคำสั่งให้รับผิด หรือค้างชำระอยู่ในศาล เมื่อวันที่ ใช้พระราชบัญญัตินี้ หรือที่ได้ยื่นต่อศาลภายหลังวันนั้น ไม่ว่าเหตุแห่งการกระทำละเมิดจะได้เกิดขึ้น ก่อนหรือหลังวันใช้นั้น

3.2 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้พระราชบัญญัตินี้ในส่วนของสารบัญญัติให้สามารถใช้บังคับย้อนหลังกับการกระทำละเมิด ที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่ได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยถึงที่สุดแล้ว และไม่เป็นเหตุที่จะนำมาขอให้พิจารณาพิพากษา คดีใหม่ได้

3.3 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับย้อนหลังโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้หลักการคุ้มครองความเชื่อ โดยสุจริต

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กิริพัชร์ ผลพฤกษ์. บทความวิชาการ เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานในระดับสหรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐแห่งสหรัฐ (Federal Tort Claims Act) ของประเทศสหรัฐอเมริกา.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2558). คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- ชำนาญ จันทรเรือง. (2550). ข้อค้างคาใจในคำวินิจฉัยคดียุบพรรค. <[http://www.pub-law.net/Publaw/view.asp? PublawIDs=1112](http://www.pub-law.net/Publaw/view.asp?PublawIDs=1112)>
- เชิดวุฒิ สิ้นพิมลบุรณ. สรุปผลการค้นคว้าหลักกฎหมายย้อนหลังกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กับการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อน : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างหลักกฎหมายเยอรมันและไทย.
- ณัฐพล สกลเมฆา. บทความวิชาการ เรื่อง หลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร และวิชามหาคุณ. (2548). การตีความกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : ชวนพิมพ์.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2534). อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- ประภาพรธรณ อุดมจรรยา. (2521). กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พีรพิชญ์ วงศ์วัฒนศานต์. (2554). หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พูนศักดิ์ ไวสำรวจ. (2530). ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 6. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- มานิตย์ วงศ์เสรี. (2550). หลักการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชน (Vertrauensschutzprinzip). วารสารวิชาการศาลปกครอง. 1. 41-42.

- ร้อยตำรวจโท รัชพงษ์ บุปผเวส. (2553). ปัญหากฎหมายย้อนหลัง (วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบ
กฎหมาย เยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรรณรี สิงห์โต. (2553). บทความ เรื่อง การคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในกรณียกเลิกเพิกถอนคำสั่ง
ทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน. วารสารกฎหมายปกครอง. 27. 2.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2541). กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. วารสาร
นิติศาสตร์ 28, 2 .
- วีรียา เจียมศิริ. (2553). ปัญหาการตราและการบังคับใช้กฎหมายย้อนหลังกรณีการเพิกถอนสิทธิ
เลือกตั้ง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2540). บันทึก เรื่อง การนำหลักการตามพระราชบัญญัติความรับ
ผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่
ก่อนบังคับใช้ กฎหมาย. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2540). บันทึก เรื่อง ทวีติการปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทาง
ละเมิดของเจ้าหน้าที่. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- อดุลย์ อุดมผล. (2530). ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการศึกษาความกฎหมายอาญา. (วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อมร จันทรสุมบูรณ์. (2516). หลักทั่วไปของกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง. กฎหมายไทย : เล่มข้าราชการ.
กรุงเทพฯ : มงคลการพิมพ์.
- อุษณีย์ ลีวิไลกุลรัตน์. (2551). ผลกระทบของการพิพากษาเพิกถอนกฎโดยให้มีผลย้อนหลัง :
ศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดกรณี กฟผ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต).
กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2552). การบังคับใช้กฎหมายย้อนหลัง. พิมพ์ครั้งที่ 1 .กรุงเทพฯ :
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.