

บทที่ 1

บทนำ

รัฐมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐต้องกระทำผ่านทางเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของเอกชน หรือเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ เมื่อก่อให้เกิดปัญหาแล้ว ใครจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดระหว่างรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือว่ารัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องร่วมกันรับผิดชอบในผลแห่งละเมิด โดยจำต้องรับผิดชอบเป็นจำนวนเท่าใด โดยวิธีการใดนั้น¹ ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะได้ศึกษาทำความเข้าใจกันต่อไปนี้

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม (Liberal Democracy) มุ่งให้ความสำคัญคุ้มครองปัจเจกชน (The Individuals) จากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล โดยประเทศไทยเริ่มมีการคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบ จากการกระทำของเจ้าหน้าที่อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม² ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492³ มาตรา 44⁴ กำหนดให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ ซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบจากการกระทำของเจ้าพนักงาน ในฐานะเสมือนเป็นตุลาการหรือนายจ้าง กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐอันเป็นหน่วยราชการ (Government Agency) ที่เป็นนิติบุคคล (Juristic Person)

¹ ประยูร กาญจนกุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 108.

² พิชชา จิตรมัทธา. (2564). “หลักเกณฑ์สำคัญในกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พิศาระห์ปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายเพื่อนำไปสู่แนวคิดในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย”. *บทความเชิงวิเคราะห์เพื่อการพัฒนากฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 3.

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 5 ของประเทศไทย ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 และถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494

⁴ มาตรา 44 สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำของเจ้าพนักงานในฐานะเสมือนเป็นตุลาการหรือนายจ้าง ย่อมได้รับความคุ้มครอง

ต้องเข้ามารับผิดชอบ ในการกระทำของเจ้าหน้าที่ ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานผู้ใช้อำนาจทางปกครอง แต่ในห้วงเวลาดังกล่าว ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (Liability for a Wrongful Act of the Officials) โดยเฉพาะ กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อเอกชน (The Private) ในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรม (Courts of Justice) ศาลยุติธรรมจะนำหลักกฎหมาย เอกชนว่าด้วยละเมิดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 420 ถึงมาตรา 452) มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมักเป็นฝ่ายต้องรับผิด ในผลของการละเมิดเสมอไป ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะการปฏิบัติหน้าที่ เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐและประโยชน์ของสาธารณชน แต่กลับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องรับผิดเป็นส่วนตัวเสมอ โดยรัฐไม่มีส่วนรับผิดใด ๆ เลย เว้นแต่เป็นการรับผิดแทนไปก่อนแล้ว จึงไปใช้สิทธิไต่เบียด (Right of Recourse) เอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในภายหลัง ซึ่งวิธีการดังกล่าวมีผลเสีย ต่อระบบการดำเนินงานของราชการอยู่มาก กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่สุจริต (Honest) และมีความซื่อสัตย์เพียร ก็ยังอาจตัดสินใจผิดพลาดโดยอาจสุจริตหรือประมาทเลินเล่อเพียงเล็กน้อย แต่อาจก่อให้เกิดผลละเมิด และต้องมีความรับผิดทางละเมิดโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ ความรับผิดดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลเสียหาย อย่างมากตามขนาดการบริหารและความรับผิดชอบของรัฐ นอกจากนั้น เงินเดือนที่เจ้าหน้าที่ได้รับอยู่ ไม่อาจทำให้เป็นสัดส่วนกับความรับผิดได้ เพราะการกำหนดเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นไปตามความเหมาะสม แต่การงานของรัฐมีความกว้างขวางและอาจก่อให้เกิดความเสียหาย จำนวนสูงมากได้ และยังไม่มีการจัดให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิด โดยการผ่อนชำระเงินให้แก่ หน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ที่กล้าตัดสินใจดำเนินงานต่าง ๆ ได้ยากและไม่เต็ม ที่ ทั้งนี้ อาจมีแนวโน้มไปในทางที่ไม่ยอมตัดสินใจ หรือใช้เวลาสร้างแนวทางเอาตัวรอดเพื่อป้องกัน ความรับผิดชอบของตัวเองอันจะทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ของราชการต้องล่าช้าออกไป และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร⁵

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น จึงมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมาตรา 8⁷ วางหลักว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย

⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2550). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 18-22.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

⁷ มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

เพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และมาตรา 13 วางหลักว่า ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้⁸ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 โดยมีสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงไปจากบทบัญญัติความรับผิดเพื่อละเมิดว่าในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยแยกความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ออกจากการทำละเมิดที่มีใหม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐ (State Agency) จะต้องรับภาระชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายไปก่อน ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบชดใช้ทดแทนหน่วยงานของรัฐหรือไม่ เพียงใดนั้น หน่วยงานของรัฐจะเรียกร้องได้เฉพาะกรณีความเสียหายที่ได้เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บทบัญญัติมาตรา 8 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทั้งนี้ มาตรา 13 ยังวางหลักว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย (Damages) ก็ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนได้โดยค้ำเงินถึงรายได้ ฐานะครอบครัว ความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย นอกจากนี้ มีหลักการให้หักส่วนแห่งความรับผิดอันเกิดจากความผิด หรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมออกได้ด้วย และมีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 8 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมาตรา 8 วรรคสอง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้ค้ำเงินถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

มาตรา 13 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยค้ำเงินถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

กำหนดว่า สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ มาตรา 8 วรรคสาม บัญญัติว่าถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย และมาตรา 8 วรรคสี่ กำหนดว่าในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

การตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อกำหนดขั้นตอนกระบวนการและแนวทางปฏิบัติในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อใช้ในการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ในระเบียบดังกล่าว ข้อ 25⁹ วางหลักว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบและขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายกำหนดจำนวนเงินที่ขอผ่อนชำระนั้นตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานานุรูปของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดี และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบ ข้อ 26¹⁰ วางหลักว่าให้อำนาจกระทรวงการคลังประกาศหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการค้ำประกัน (Suretyship) การวางหลักประกันหนังสือผ่อนชำระและสัญญาค้ำประกันก็ได้ และ ข้อ 28¹¹ วางหลักว่าการประนีประนอมยอมความไม่ว่าจะเกิดจากขั้นตอนใดต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน เว้นแต่กระทรวงการคลังจะประกาศกำหนดเป็นอย่างอื่น ซึ่งโดยประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ ประกาศ ณ วันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2545 ข้อ 1¹² วางหลักว่าในประกาศนี้ “หน่วยงานของรัฐ” (Public Authority)

⁹ ข้อ 25 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบและขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายกำหนดจำนวนเงินที่ขอผ่อนชำระนั้นตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานานุรูปของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดี และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบ

¹⁰ ข้อ 26 ให้อำนาจกระทรวงการคลังประกาศหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการค้ำประกัน การวางหลักประกัน หนังสือผ่อนชำระ และสัญญาค้ำประกันก็ได้

¹¹ ข้อ 28 การประนีประนอมยอมความไม่ว่าจะเกิดจากขั้นตอนใดต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน เว้นแต่กระทรวงการคลังจะประกาศกำหนดเป็นอย่างอื่น

¹² ข้อ 1 ในประกาศนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นกรมและราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

“พ้นจากราชการ” หมายความว่า การออกจากราชการทุกรณี รวมถึงการเกษียณอายุด้วย

หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีฐานะเป็นกรมและราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งไม่ครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทุกประเภท และให้นิยามคำว่า “พ้นจากราชการ” หมายความว่า การออกจากราชการทุกกรณี รวมถึงการเกษียณอายุด้วย และ ข้อ 2¹³ กำหนดว่าการอนุมัติให้ผ่อนชำระตามประกาศนี้ต้องมีใช้กรณีที่เกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ และเป็นกรณีที่ขอผ่อนชำระเต็มจำนวนที่ต้องรับผิดชอบรวมทั้งดอกเบี้ยค่าฤชาธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี (ถ้ามี) กรณีดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่นอกเหนือพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่นอกเหนือและเกินกว่าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าบัญญัติไว้ เช่น การกำหนดหลักการอนุมัติการขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนต้องไม่ได้เกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ หรือการใดที่ไม่สามารถปฏิบัติตามประกาศได้ต้องขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังก่อน¹⁴ ถึงจะพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

เมื่อพิจารณาแล้วจึงเห็นควรศึกษาหลักกฎหมาย แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยให้มีหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน โดยการแก้ไขเพิ่มเติมไม่แต่เพียงแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ ประกาศ ณ วันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2545 เท่านั้น แต่ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท เพื่อให้สอดคล้องกับทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ซึ่งผลจากการศึกษาจะนำไปใช้ประโยชน์และเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
2. เพื่อวิเคราะห์ถึงวิวัฒนาการของกฎหมาย แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับปัญหาการผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน ตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

¹³ข้อ 2 การอนุมัติให้ผ่อนชำระตามประกาศนี้ ต้องมีใช้กรณีที่เกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ และเป็นกรณีที่ขอผ่อนชำระเต็มจำนวนที่ต้องรับผิดชอบ รวมทั้งดอกเบี้ย ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี (ถ้ามี)

¹⁴ข้อ 9 หน่วยงานของรัฐใดไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์นี้ได้ ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง

3. เพื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญของปัญหาการฟ้องชำระค่าสินไหมทดแทน ตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

4. เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาการฟ้องชำระค่าสินไหมทดแทน ตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

5. เพื่อวินิจฉัยถึงแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการฟ้องชำระค่าสินไหมทดแทน ตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการฟ้องชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Law) มีการกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่นอกเหนือไปจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท (Primary Law) เช่น ข้อ 2 แห่งประกาศกระทรวงการคลังฯ กำหนดให้มีการฟ้องชำระค่าสินไหมทดแทนที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยกำหนดให้การอนุมัติให้ฟ้องชำระต้องมีใช้กรณีที่เกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ และข้อ 9 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐแห่งใดไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์นี้ได้ ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ข้อ 27 กำหนดว่าถ้าการไม่สามารถชำระหนี้ได้เกิดจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีล้มละลาย และข้อ 28 กำหนดให้การประนีประนอมยอมความไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใด ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน เว้นแต่กระทรวงการคลังจะประกาศกำหนดเป็นอย่างอื่น

พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวของประกาศกระทรวงการคลังฯ และบทบัญญัติดังกล่าวที่ได้กล่าวมาของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกินกว่าขอบเขตซึ่งมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ บัญญัติไว้ กรณีดังกล่าวถือเป็นการออกกฎหมายลำดับรองที่เกินกว่ากฎหมายแม่บทบัญญัติไว้ กรณีนี้ ถือเป็นการออกกฎหมายลำดับรองที่ขัดต่อหลักหลักนิติรัฐ (État de droit) ในเรื่องของลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญที่ควรศึกษาค้นคว้าเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เหมาะสมต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมา รูปแบบ โครงสร้าง เนื้อหา บทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ หนังสือ ข้อหารือในคดีพิพาทที่เกิดจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเด็นเกี่ยวกับการฟ้องชำระค่าสินไหมทดแทนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการฟ้องชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์นี้มุ่งเน้นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ด้วยวิธีการค้นคว้าและรวบรวมเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศในรูปแบบตัวบทกฎหมาย คำอธิบาย วิทยานิพนธ์ วารสาร บทความต่าง ๆ เอกสารประกอบการสัมมนา คำสั่งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาของศาลฎีกา คำพิพากษาของศาลปกครอง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อประกอบในการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ และเปรียบเทียบ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เข้าใจถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการฟ้องชำระค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
2. ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการของกฎหมาย แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับปัญหาการฟ้องชำระค่าสินไหมทดแทน ตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
3. สามารถอธิบายถึงสาระสำคัญของปัญหาการฟ้องชำระค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
4. สามารถวิเคราะห์ถึงปัญหาการฟ้องชำระค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
5. ทำให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการฟ้องชำระค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่