

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปฏิรูประบบราชการของไทยเริ่มเป็นรูปธรรม โดยได้นำหลักเรื่องความโปร่งใส (Transparency) มาใช้ในระบอบราชการ หลักความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน (Accountability) ตลอดจนแนวความคิดของกฎหมายมหาชน และต่อมามุมมองของนักกฎหมายไทยได้พัฒนาตามยุคสมัย จึงเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของการใช้กฎหมาย เป็นเครื่องมือในการปฏิรูประบบราชการมากขึ้น จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกฎหมายอื่นๆ

แนวความคิดหลักกฎหมายมหาชนได้ถูกนำเข้ามาใช้ปฏิรูประบบราชการไทย โดยเห็นว่าการนำหลักเกณฑ์เรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นยังไม่เหมาะสม เนื่องจากไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่และอาจส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของรัฐ จึงควรบัญญัติหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะให้มีลักษณะที่แตกต่างจากหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกก็ดี ต่อหน่วยงานของรัฐเองก็ดีเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายหรือแก่หน่วยงานของรัฐ ในกรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หน่วยงานของรัฐอาจต้องร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ในผลละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปแต่ถ้าหน่วยงานของรัฐซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปก็มีสิทธิไล่เบี้ยเอากับเจ้าหน้าที่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายได้ในภายหลัง แต่เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สามารถแยกความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดออกเป็น 2 กรณี

1) กรณีการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก แบ่งออกเป็น กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่¹ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย ผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงาน โดยตรงจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิด ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานแล้ว หน่วยงานเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบหน่วยงานมีสิทธิขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้² และกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่³ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเต็มจำนวนความเสียหายเป็นการส่วนตัวผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด โดยตรงจะฟ้องหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ได้ เพราะไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะรับผิดชอบแค่ไหนเพียงใดนั้น ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การดำเนินการไล่เบี่ยระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 5 แล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี่ยให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนเฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง⁴ หากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อธรรมดาแล้ว หน่วยงานของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนไม่ได้ ส่วนการพิจารณาว่าเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ นั่นคือ ต้องพิจารณาว่าการกระทำละเมิดนั้นอาจเกิดขึ้นได้ตามปกติจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือไม่ ถ้าไม่ใช่ก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การไล่เบี่ยให้ค้ำเงินถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีประกอบกันไป บางกรณีอาจไม่ต้องใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนก็ได้⁵ ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมแล้ว การไล่เบี่ยจากเจ้าหน้าที่ก็ต้องหักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวออก ถ้าหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้ว ก็ต้องมีการหักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวออกจึงค่อยไล่เบี่ยจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด⁶ โดยไม่ให้นำหลักเรื่อง

¹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 5.

² พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 7.

³ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 6.

⁴ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 8 วรรคหนึ่ง.

⁵ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 8 วรรคสอง.

⁶ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 8 วรรคสาม.

ถูกห้รวมมาใช้กับการกระทำละเมิดที่เกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน แต่ให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดชอบแต่ละส่วนของตนเท่านั้น⁷ กรณีเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอก ซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของตนในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อธรรมดาไปแล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดดังกล่าวตามมาตรา 5 เจ้าหน้าที่ก็สามารถใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนจากหน่วยงานของรัฐได้ อายุความในการไล่เบี่ยทั้งสองกรณีข้างต้น คือ 1 ปี นับแต่วันที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปและกรณีเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานตามมาตรา 12 มีเฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงได้แก่ กรณีเจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้แก่บุคคลภายนอกเนื่องจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา 8 และกรณีเจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบ มาตรา 8

2) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดรวมถึงหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐด้วย ซึ่งก็สามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี เช่นเดียวกับการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก คือ กรณีกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และกรณีกระทำละเมิดที่ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ (กระทำละเมิดส่วนตัว) แต่กรณีการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนี้ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐและหัวหน้าหน่วยงานมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานนั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวต้องตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ โดยมีกระบวนการทางการหาผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหาย โดยใช้สิทธิเรียกร้องกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 วรรคสองนี้ ใช้ทั้งในกรณีการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำละเมิดที่ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอายุความตามมาตรา 10 วรรคสองนี้ แบ่งเป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) กรณีหน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลังมีความเห็นตรงกันว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่มีอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

⁷ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. มาตรา 8 วรรคท้าย.

(2) กรณีหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกวงเงินสินเชื่อใหม่ทดแทนจากเจ้าหน้าที่ที่มีอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

การศึกษาครั้งนี้ มีปัญหาจากอายุความในการใช้สิทธิไล่เบียด ภายหลังจากหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย ไม่ว่าจะเป็กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไปกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หรือกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นสังกัดอยู่หรือไม่ และได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ถือว่าหน่วยงานของรัฐเกิดความเสียหายขึ้น และหน่วยงานของรัฐได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบทางละเมิดตาม ข้อ 8 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่า ความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นก็ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ สิทธิการเรียกวงเงินสินเชื่อใหม่ทดแทนจากเจ้าหน้าที่หรือสิทธิออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้วงเงินสินเชื่อใหม่ทดแทนมีอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้วงเงินสินเชื่อใหม่ทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา 9 หรือ กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งเรียกเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้วงเงินสินเชื่อใหม่ทดแทนภายใน 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงใช้วงเงินสินเชื่อใหม่ทดแทนหรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิดชอบ สิทธิเรียกวงเงินสินเชื่อใหม่ทดแทนมีอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จะเห็นได้ว่ามีอายุความในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้วงเงินสินเชื่อใหม่ทดแทนตามมาตรา 12 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีอายุความกำหนดภายใน 1 ปี หรือ 2 ปี แล้วแต่กรณีซึ่งหากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระ หน่วยงานของรัฐก็สามารถบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 57 ยึด อาศัย ทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ได้โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่ยังไม่ชัดเจนเพราะระยะเวลาดังกล่าวอาจจะหมายความถึงระยะเวลาเฉพาะการออกคำสั่งภายในระยะเวลาดังกล่าวหรือออกคำสั่งและต้องบังคับคดีด้วยให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว เพราะมาตรา 57 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้บัญญัติว่า หากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงิน โดยถูกต้องครบถ้วนให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึด อาศัย ทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่นั้น ออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล ซึ่งก็ยังไม่ชัดเจน

สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและมีจำกัดระยะเวลาสั้นแตกต่างจากการบังคับคดีแพ่ง 10 ปี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 เมื่อระยะเวลาอันมีจำกัดนี้มีผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งอาจจะไม่ทันภายในกำหนด เนื่องจากระบบและกระบวนการของทางราชการซึ่งหน่วยงานราชการต้องใช้เวลาในการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนข้อเท็จจริงหาผู้รับผิดชอบทางละเมิด กำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนและคณะกรรมการจะต้องใช้เวลาสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานและสอบสวนผู้ที่เกี่ยวข้องให้ชี้แจงและคณะกรรมการต้องเสนอความเห็นไปยังหัวหน้าของหน่วยงานและต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมพยานเอกสารและหลักฐานต่างๆ ให้กระทรวงการคลังตรวจสอบและพิจารณา เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วก็จะแจ้งคำสั่งมาให้หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อออกคำสั่งต่อไปและการให้นำเรื่อง วิธีการยึด อาัยัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลมซึ่งก็ยังไม่ชัดเจน สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานย่อมไม่มีความรู้ความชำนาญเท่ากับเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้ที่มีหน้าที่โดยตรง จึงอาจส่งผลกระทบต่อหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งได้ กระบวนการเช่นนี้หากเป็นเรื่องที่ร้ายแรงหรือมีข้อเท็จจริงที่สลับซับซ้อนก็จะต้องใช้เวลามากพอสมควรในการดำเนินการ อีกทั้งปัญหาการนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีปกครองซึ่งเป็นคดีที่มีข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนกรณีหนึ่ง กับคดีที่มีข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองปกครองด้วยกันอีกกรณีหนึ่ง อันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาและกำหนดค่าบังคับได้ตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีเงื่อนไขในการฟ้องคดี คือผู้ฟ้องคดีต้องมีสิทธิและความสามารถในการฟ้องคดี หรือเป็นการฟ้องโดยผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีต้องได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการตั้งการตามกฎหมายนั้น หรือได้ตั้งการในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือมีรายการตามที่กฎหมายกำหนด และยื่นโดยถูกวิธี ถ้าเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดชอบอย่างอื่น ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลตามกฎหมายกำหนด คำฟ้องต้องไม่เป็นการฟ้องซ้ำ ฟ้องซ้อนหรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ และที่สำคัญคือต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งหากไม่ยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาในเนื้อหาของคดีได้ทันที⁸ โดยไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในเนื้อหาของคดี จึงเห็นได้ว่า ในเรื่องของระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเป็นเงื่อนไขสำคัญที่มี

⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 37 วรรคสอง

ผลกระทบต่อสิทธิในการฟ้องคดีปกครองและเกี่ยวเนื่องกับอำนาจของศาลที่จะใช้ดุลพินิจในการสั่งรับหรือไม่รับคดีไว้พิจารณาเป็นอย่างมาก จากเงื่อนไขในเรื่องของระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองดังกล่าวปรากฏว่ายังมีปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองต่อศาลปกครอง

ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้จัดทำสารนิพนธ์นี้เพื่อทำการศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองในความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ว่าการกำหนดอายุความไว้มีผลกระทบต่อหน่วยงานผู้ออกคำสั่งหรือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอันอาจเกิดความเสียหายแก่ทางราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองและอาจจะเกิดการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมกันแก่สังกันได้ตลอดจนอายุความในการฟ้องคดีปกครอง ทั้งนี้แม้เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิอุทธรณ์และฟ้องคดีต่อศาลก็ตามก็เป็นเพียงการแก้ไขในภายหลังที่อาจจะช้าเกินไป และอาจทำให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ ผู้ออกคำสั่ง ปฏิบัติหน้าที่ไม่สามารถบรรลุผลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีและความเป็นมาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองในเรื่องอายุความ
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมาย บทบาท อำนาจหน้าที่และเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการฟ้องคดีของไทยและของต่างประเทศเกี่ยวกับข้อพิพาทที่เกิดจากความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบกฎหมายและแนวทางในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การดำเนินการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางละเมิดมิได้มีบทบัญญัติถึงรายละเอียดและวิธีดำเนินการทางปกครองไว้ชัดเจน โดยการยึดอายุัดและการขายทอดตลาดและอายุความเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีแพ่งของเจ้าหน้าที่อื่นพบว่ายังขาดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมและ

ยังไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนตามเจตนารมณ์ ตลอดจนกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดไม่ชำระเงินให้หน่วยงานของรัฐ ดังนั้น จึงเห็นสมควรที่จะศึกษาแนวทางแก้ไขเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุนิติประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพถูกต้องและเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงสภาพปัญหาการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำละเมิด ตลอดจนขั้นตอนและกระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของส่วนราชการต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในข้อกฎหมายและหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติ รวมตลอดทั้งข้อเสนอแนะในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษารวบรวมข้อมูลจากตัวบทกฎหมายในรูปแบบของการประมวลกฎหมาย หนังสือ ตำราของท่านอาจารย์ต่างๆ ด้านกฎหมายมหาชน อีกทั้งเอกสาร ผลงานวิจัย รายงานการศึกษาและบทความทางวิชาการต่างๆ ตลอดจนการศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วนเพียงพอต่อการนำมาสังเคราะห์และวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ให้สอดคล้องกับประเด็นที่ได้ตั้งสมมติฐานไว้ภายใต้หลักการ ทฤษฎี และหลักกฎหมาย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีและความเป็นมาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองในเรื่องอายุความ
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมาย บทบาท อำนาจหน้าที่และเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการฟ้องคดีของไทยและของต่างประเทศเกี่ยวกับข้อพิพาทที่เกิดจากความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ

4. ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบกฎหมายและแนวทางในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ