

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาค้นคว้าแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการออกกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในบทที่ 2 หลักเกณฑ์สำคัญของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในบทที่ 3 และการวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในบทที่ 4 จึงสรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้

5.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (Act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996)) มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 อันเป็นระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควรแล้ว ทำให้บทบัญญัติทั้ง 15 มาตราดังกล่าว ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ อีกทั้ง ปรากฏปัญหาในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายบริหาร (The Executive) สามารถออกระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัว และความรับผิดชอบและพฤติการณ์แห่งกรณี แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (The Legislative) ได้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกระเบียบดังกล่าว พบว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเนื้อหาที่เป็น การขยายขอบเขตและกำหนดหลักเกณฑ์เกินกว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท (Primary Law) ที่ได้ให้อำนาจไว้ อาทิ การกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด การพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด การพิจารณาวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้ง และการพิจารณาตรวจสอบของกระทรวงการคลัง โดยคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญที่ทำให้บทบัญญัติในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ให้อำนาจในการออกระเบียบนี้ไม่ครอบคลุมเนื้อหาของระเบียบที่ได้ประกาศใช้ เนื่องมาจากความเร่งรีบในการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้ทันกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พร้อมทั้งจะต้องออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อรองรับการดำเนินงานตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ได้มีการประกาศใช้บังคับแล้ว จึงมีผลทำให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมายและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เนื่องจากฝ่ายบริหารสามารถออกกฎเกณฑ์ได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด และสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางเนื่องจากกฎหมายแม่บทไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวไว้ และเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย หลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม และหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นหลักที่สนับสนุนให้ฝ่ายปกครอง (Administration) ออกกฎหมายลำดับรอง ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาค้นคว้าถึงแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าว โดยปรากฏสาระสำคัญ ดังนี้

(1) ทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (The Hierarchy Theory of Law) หรือทฤษฎีบริสุทธิ์แห่งกฎหมาย (The Pure Theory of Law)

มาจากทฤษฎีตามแนวความคิดของฮันส์ เคลเซิน (Hans Kelsen) ที่มองว่ากฎหมายเป็นศาสตร์ของบรรทัดฐาน (Norms) เป็นเรื่องหรือสิ่งที่ทุกคนควรจะกระทำ ส่วนเนื้อหาของกฎหมายเป็นเรื่องความสัมพันธ์ของสิ่งที่ควรเป็นหรือควรเกิด กฎหมายจึงเป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยบรรทัดฐานหรือมาตรฐานความประพฤติของมนุษย์ เมื่อกฎหมายเป็นศาสตร์ว่าด้วยบรรทัดฐานซึ่งมีลำดับของบรรทัดฐานที่แตกต่างกันออกไปและเรียงลำดับซ้อนกันเป็นชั้น ๆ ในลักษณะที่เป็นระบบ บรรทัดฐานชั้นต่ำสุดจะได้อำนาจหรือเกิดมีขึ้นได้นั้นก็ต่อเมื่อมีบรรทัดฐานที่อยู่สูงกว่าให้ไว้หรือสร้างไว้ ไล่เรียงไปเช่นนี้จนไปจรดลำดับศักดิ์ของบรรทัดฐานที่อยู่สูงสุดที่เป็นรากฐานของบรรทัดฐานทั้งหลายที่เรียกว่า บรรทัดฐานขั้นพื้นฐาน (Grundnorm or Basic Norm) ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์แบบสอดผสานกันเป็นห่วงโซ่ในรูปของพีระมิด หรือห่วงโซ่แห่งความสมบูรณ์ (Chain of Validity) ที่คล้องหรือร้อยตามกันไป ซึ่งในสายตาของฮันส์ เคลเซิน (Hans Kelsen) บรรทัดฐานเหล่านี้ก็คือ กฎหมายแต่ละชนิดที่มีลำดับศักดิ์ของกฎหมายสูงต่ำแตกต่างกันไป กฎหมายใดมีลำดับศักดิ์ที่ต่ำย่อมจะเกิดขึ้นได้หรือมีอำนาจได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าให้อำนาจไว้หรือสร้างขึ้นมาและไล่เรียงเช่นนี้จนไปถึงกฎหมายที่มีลำดับสูงสุด ความสัมพันธ์แบบนี้ก่อให้เกิดระบบกฎหมายเกิดขึ้น ในระบบกฎหมายของรัฐมีรัฐธรรมนูญ (Constitution) เป็นกฎหมายสูงสุด (Supreme Law) และเป็นที่มาของกฎหมาย (Source of Law) ทั้งปวงของรัฐ ถ้าพิจารณาจากทฤษฎีบริสุทธิ์

แห่งกฎหมายของฮันส์ เคลเซ่น (Hans Kelsen) รัฐธรรมนูญก็จะเป็นบรรทัดฐานขั้นพื้นฐานของกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าทั้งหมด พระราชบัญญัติก็จะเป็นบรรทัดฐานที่อยู่เหนือกว่าพระราชกฤษฎีกา ประกาศกระทรวง เป็นต้น ดังนั้น การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายตามแนวคิดของฮันส์ เคลเซ่น (Hans Kelsen) เป็นการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของกฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์อื่นกับกฎเกณฑ์ที่ออกตามอำนาจของกฎเกณฑ์อื่น กฎเกณฑ์ทุกกรณีจะเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย ซึ่งจะออกได้และมีผลบังคับเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อกฎเกณฑ์ที่เหนือกว่าให้อำนาจไว้ และหากเกิดความขัดแย้งกัน (Conflict) ย่อมต้องถือว่ากฎหมายในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมาย ดังนั้น หากกฎหมายต่างกันสองลำดับศักดิ์เกิดการขัดแย้งกัน ผู้ใช้กฎหมายย่อมจะต้องใช้กฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่า ตามหลัก *Lex Superior Derogat Legi Inferiori* คือ กฎหมายที่สูงกว่าย่อมตัดกฎหมายที่ต่ำกว่าไม่ให้ใช้บังคับ ระบบกฎหมายบางระบบอาจกำหนดให้กฎหมายซึ่งอยู่ในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่าและขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าตกเป็นโมฆะ (Void) โดยองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในรัฐธรรมนูญที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ บางประเทศกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรม แต่บางประเทศอาจกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรพิเศษ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการพิเศษ นอกจากนี้ ในบางกรณี เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ก็อาจเกิดความขัดหรือแย้งต่อกฎหมายแม่บท จึงมีปัญหว่าองค์กรใดจะเป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัย ซึ่งแต่เดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้บัญญัติไว้ ดังนั้น จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมที่จะทำหน้าที่ชี้ขาดหากมีคดีดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาของศาล แต่ในยุคปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยกฎหมายลำดับรองว่าขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดหรือไม่

(2) หลักประชาธิปไตย (Democracy)

หลักประชาธิปไตย คือ หลักการที่ยอมรับว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ดังนั้น ประชาธิปไตยจึงเป็นรูปแบบการปกครองที่ปกครองโดยประชาชน และอำนาจรัฐทั้งหลายมีความเชื่อมโยงไปถึงประชาชน ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรงในการเลือกตั้ง และเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในทางอ้อมโดยผ่านองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ จากหลักพื้นฐานดังกล่าว จึงเป็นเงื่อนไขให้องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐอื่น ๆ จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับรัฐสภา ซึ่งรัฐบาลมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย ควบคู่กันที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา และในขณะเดียวกัน การบริหารงานของรัฐบาลย่อมอยู่

ภายใต้การควบคุมของรัฐสภาด้วย เพราะรัฐสภาเป็นองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงก่อให้เกิดหลักสำคัญ 2 ประการ คือ

(2.1) หลักเจตนาของรัฐสภา หมายความว่า การกำหนดกฎเกณฑ์ในปัญหาต่าง ๆ ที่มีความสำคัญจะต้องได้รับการกำหนดโดยองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเอง และปัญหาหรือกฎเกณฑ์ที่มีความสำคัญดังกล่าวนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาไม่อาจมอบอำนาจในการกำหนดในเรื่องดังกล่าวให้แก่องค์กรอื่นได้ เช่น กรณีของกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิของบุคคลได้ โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเป็นผู้กำหนดหลักการสำคัญด้วยตนเอง แต่สำหรับหลักเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดต่าง ๆ นั้น ฝ่ายนิติบัญญัติอาจมอบให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดได้

(2.2) หลักความสัมพันธ์ในทางความชอบธรรมที่ไม่ขาดสาย หมายความว่า การใช้อำนาจรัฐโดยผ่านองค์กรต่าง ๆ นั้น จะต้องมีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงไปถึงประชาชน และการใช้อำนาจรัฐทั้งหมดจะต้องถูกใช้เพื่อประชาชนและมุ่งหมายเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเท่านั้น โดยความสัมพันธ์พื้นฐานเช่นนี้จะก่อให้เกิดความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยต่อการใช้อำนาจรัฐขององค์กรนั้น ๆ และเพื่อเป็นหลักประกันว่า การใช้อำนาจของรัฐโดยผ่านองค์กรต่าง ๆ นั้น มีพื้นฐานมาจากประชาชนและดำรงอยู่ในลักษณะที่เชื่อมโยงไปถึงประชาชน

(3) หลักนิติรัฐ (Legal State) และหลักนิติธรรม (Rule of Law)

ทั้งหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมเป็นคำที่ใช้เรียกรัฐหรือระบอบการปกครองซึ่งเรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐนั้น จะต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายและความยุติธรรม ดังนั้น หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมจึงมีความใกล้เคียงกัน โดยหลักนิติรัฐเป็นหลักที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ส่วนหลักนิติธรรมเป็นหลักที่เกิดขึ้นในประเทศระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ซึ่งโดยทั่วไปแล้วหลักการทั้งสองมีลักษณะสำคัญที่เหมือนกัน คือ

ประการแรก องค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐ จะต้องผูกพันตนกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย และไม่อาจกระทำการใดเป็นการบังคับปัจเจกชนโดยเขาไม่สมควรใจได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น (Loi) ให้อำนาจไว้เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐไม่สามารถใช้มาตรการใด ๆ ต่อประชาชนได้ เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นจะให้อำนาจไว้โดยตรง หรือโดยปริยาย

ประการที่สอง รัฐจะประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมืองของรัฐ โดยมีข้อสังเกตว่าหลักการดังกล่าวไม่ได้เรียกร้องให้องค์กรของรัฐต้องผูกพันตนต่อกฎหมาย แต่เพียงประการเดียวเท่านั้น เพราะหากพิจารณาแต่เฉพาะในทางรูปแบบแล้ว สิ่งที่เราเรียกว่ากฎหมายนั้น อาจเป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่ยุติธรรมก็ได้ อันที่จริงแล้วในรัฐเผด็จการหรือกึ่งเผด็จการ

ที่ผู้ปกครองสามารถคุมสภาพความเป็นไปของการออกกฎหมายได้อย่างเด็ดขาดแล้ว ผู้ปกครองก็มักจะเรียกร้องให้บุคคลต้องการกฎหมายด้วยซ้ำไป เพราะกฎหมายนั้นตนเองเป็นผู้กำหนดขึ้น ดังนั้น การเคารพซึ่งหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรมจึงไม่ใช่การใช้อำนาจอยู่ภายใต้กฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ต้องเป็นการใช้อำนาจอย่างเป็นทางการเพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

รัฐที่เป็นนิติรัฐหรือนิติธรรม จึงหมายถึงรัฐที่ยอมทนอยู่ภายใต้กฎหมาย เป็นแนวคิดที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อควบคุมการกระทำของรัฐไม่ให้ดำเนินไปตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจทางการเมือง การใช้อำนาจของรัฐต้องอยู่ใต้กรอบของกฎหมายที่ได้วางไว้ล่วงหน้าบนพื้นฐานความเชื่อว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าวนี้จะช่วยสามารถปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ดำรงได้อย่างมั่นคง การใช้อำนาจของผู้ปกครองรัฐต้องเป็นการใช้อำนาจที่สอดคล้องกับความเป็นธรรมตามกฎหมาย กล่าวคือ ต้องเป็นการใช้กฎหมายที่สร้างความเป็นธรรมให้แก่ทุก ๆ คนในรัฐโดยไม่มี การเลือกปฏิบัติ ไม่มีการเลือกชั้นวรรณะ ไม่มีการเลือกข้างเลือกกลุ่ม ไม่ละเมิดหรือขัดต่อสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นก็แสดงว่าเคารพต่อหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง

(4) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power)

เป็นหลักการสำคัญในการจัดโครงสร้างและภารกิจในรัฐที่ปกครองประเทศโดยถือกฎหมาย และความยุติธรรมเป็นใหญ่ และเมื่อกล่าวถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจ พึงเข้าใจว่าหลักการดังกล่าวนี้ไม่ได้มุ่งหมายที่จะนำอำนาจรัฐมาแบ่งแยกเป็นส่วน ๆ เนื่องจากตามหลักในทางทฤษฎีอำนาจรัฐย่อมมีความเป็นเอกภาพ (Unity) เป็นเนื้อเดียวกัน ไม่สามารถตัดแบ่งออกเป็นส่วน ๆ ได้ ที่พูดถึงการแบ่งแยกอำนาจนั้น แท้ที่จริงแล้วหมายถึงการแบ่งแยกการใช้อำนาจของรัฐ โดยกระจายอำนาจของรัฐไปให้องค์กรของรัฐหลาย ๆ องค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐดังกล่าว การแบ่งแยกอำนาจรัฐตามหลักการนี้เกิดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลายประการ ดังนี้

วัตถุประสงค์ประการแรก คือ การแบ่งแยกอำนาจรัฐไปให้แต่ละองค์กรที่แตกต่างกันเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น เป็นวัตถุประสงค์ที่ประจักษ์ชัดอยู่ในตัว เพราะเมื่ออำนาจรัฐไม่ได้รวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง ก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่จะไม่มีองค์กรใดมีอำนาจรัฐแต่เพียงองค์กรเดียว ผลจากการนี้ย่อมทำให้เกิดการดุลและคานอำนาจกันระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐต่าง ๆ การที่ไม่มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงองค์กรเดียวย่อมจะช่วยให้การประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเป็นไปได้ง่ายขึ้น อนึ่ง พึงเข้าใจว่าการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐในที่นี้ หมายความว่ารวมถึงการจำกัดอำนาจขององค์กรของรัฐ การให้องค์กรของรัฐแต่ละองค์กรมีอำนาจยับยั้งอำนาจขององค์กรอื่น ตลอดจนควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอื่นด้วย

วัตถุประสงค์ประการที่สอง คือ การทำให้อำนาจรัฐชอบธรรมและมีเหตุผลนั้น ย่อมส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่ออำนาจรัฐไม่ได้อยู่ในมือของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่ได้รับการกระจายไปให้องค์กรของรัฐต่างองค์กร การเป็นผู้ใช้อำนาจบุคคลต่าง ๆ ในสังคมก็จะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐได้ เมื่อบุคคลจำนวนมากได้เข้ามามีส่วนในการใช้อำนาจรัฐ ก็จะทำให้เกิดความโปร่งใสและความชอบธรรมในการปกครองขึ้น

วัตถุประสงค์ประการที่สาม คือ การสร้างความเชี่ยวชาญให้แก่ผู้ใช้อำนาจรัฐนั้นอธิบายได้ว่าเมื่อมีการแบ่งแยกอำนาจรัฐออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ บุคลากรของรัฐที่อยู่ในองค์กรที่ใช้อำนาจในลักษณะใด ก็ย่อมจะสั่งสมประสบการณ์ในการตัดสินใจ ทำให้เกิดความเชี่ยวชาญขึ้น เมื่อองค์กรของรัฐมีความเชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ แล้ว ก็มีโอกาที่จะทำให้งานของรัฐสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีมากขึ้น

(5) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล (Protection of Individual Rights and Liberties)

หลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ การกระทำของรัฐทั้งหลายต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (Constitution) ดังนั้น การที่รัฐจะแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมาย (Law) ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนให้ความเห็นชอบไว้แล้วเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้อีกทั้ง การแทรกแซงหรือการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (Rule of Law) ไม่เพิ่มภาระ (Burden) หรือจำกัด (Restrict) สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) ของบุคคลมิได้ และต้องระบุมเหตุผลความจำเป็น (Justification and Necessity) ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ¹ รวมทั้งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป (General Application) ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง (Any Particular Case or Person) เป็นการเจาะจง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากอันตรายที่อาจจะ

¹ มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจรัฐ (State Power) และเพื่อป้องกันมิให้องค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมาย หรือ องค์กรฝ่ายบริหารออกกฎหมายใด อันมีผลล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ได้ตามอำเภอใจ

5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว 2 แนวทาง ดังนี้

(1) แนวทางแก้ไขปัญหาระยะเร่งด่วน

ให้ยกเลิกบทบัญญัติในมาตรา 13 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และให้แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจการพิจารณาของกระทรวงการคลัง จากเดิมที่กำหนดไว้ในข้อ 21² แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาบัญญัติไว้ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพราะที่ผ่านมา กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับเงินงบประมาณแผ่นดิน และการวางกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง การออกหนังสือเวียนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และแนวทางให้ส่วนราชการได้ถือปฏิบัติ รวมทั้งดูแลการปฏิบัติงานตามกฎหมายฉบับนี้มาโดยตลอด ประกอบกับในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้กำหนดผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่า ลักษณะงานในทางข้อเท็จจริง กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในขณะที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในฝ่ายบริหารที่ดูแลข้าราชการ และเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหมด จึงให้แก้ไขเพิ่มเติมเป็น ดังนี้

² ข้อ 21 ในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้มี “คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง” เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนกระทรวงการคลัง ตามจำนวนที่จำเป็นซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งเป็นกรรมการ

คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้

ในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งให้นำความในข้อ 13 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 13 ในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้มี “คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง” เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ประกอบด้วย อธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนกระทรวงการคลังตามจำนวนที่จำเป็น ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และมีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือในกรณี queเห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือเรียกมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 15 ให้ นายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวง และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง และระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(2) แนวทางแก้ไขปัญหาระยะยาว

หากนำกรณีของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 โดยนำมาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว จะเห็นได้ว่ากรณีนี้อาจนำแบบอย่างของการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายที่มีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และนำไปบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งกรณีนี้ก็อาจนำไปใช้ในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยอาจยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และนำข้อกำหนดต่าง ๆ ในระเบียบนี้ ไปบัญญัติรวมไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งจะช่วยให้มีการแก้ไขปรับปรุงและพัฒนากฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และยังเป็น การสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ อันจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่กล้าตัดสินใจดำเนินงานอันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารงานแผ่นดิน ทำให้หลักเกณฑ์และการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ