

บทที่ 1

บทนำ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ (the Official) ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในบางกรณีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อาจทำให้เกิดความเสียหาย แก่บุคคลภายนอก ซึ่งถือเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐ (State Agency) จึงมีหน้าที่เยียวยาความเสียหายจากการกระทำละเมิดนั้นต่อบุคคลภายนอก ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยบุคคลภายนอกสามารถดำเนินการ เรียกให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ ทั้งนี้ เหตุที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิด ก็เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ ดังนั้น หน่วยงานต้องรับผิดชอบเฉพาะผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ถ้ามิใช่การกระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว โดยหน่วยงานไม่ต้องรับผิดชอบ¹

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (Act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996)) มาตรา 5² วางหลักให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิด ต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งผู้เสียหาย อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และถ้าการละเมิด เกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงาน ของรัฐที่ต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามนัยมาตรา 5 เป็นความรับผิดจากการปฏิบัติหน้าที่

¹ สักดิ์ สนองชาติ. (2556). *คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ. หน้า 158.

² มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง

(Liability from the Performance of Duties) ซึ่งกรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำ³ เช่น อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ กรมการค้าต่างประเทศ ในฐานะหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (Compensation) (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 562/2546)⁴ ทั้งนี้ บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหาย สามารถดำเนินการ เรียกร้องหน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งผู้เสียหายสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ได้ 2 แนวทาง ดังนี้

1) เรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง โดยยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 11⁵ เมื่อยื่นคำขอแล้วหน่วยงานรัฐมีคำสั่ง เช่นใดหากผู้เสียหายไม่พอใจสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้⁶

2) ฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน และถ้าหากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงาน

³ พัทธมา จิตรมหีมา. (2564). หลักเกณฑ์สำคัญในกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พิเคราะห์ปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายเพื่อนำไปสู่แนวคิดในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย. *บทความเชิงวิเคราะห์เพื่อการพัฒนากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 13-14.

⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 562/2546 วินิจฉัยว่า อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้นำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักรโดยมิชอบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย กรณีจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ กรมการค้าต่างประเทศในฐานะหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

⁵ มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุญาตขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณานุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

⁶ ตรีเพชร จิตรมหีมา. (2565). เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชา LAW 621 บัณฑิตสัมมนาในกฎหมายเอกชน (Graduate Seminar in Public Law) ครั้งที่ 4. *สัมมนาประเด็นความรับผิดของรัฐและหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 62.

ใดก็ให้ฟ้องกระทรวงการคลังแทน ตามมาตรา 5⁷ ทั้งนี้ อาจยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง (Administrative Court) หรือศาลยุติธรรม (Courts of Justice) แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐก่อนก็ได้

สำหรับกรณีการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 11 เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า มาตรา 11 มิได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐไว้อย่างชัดเจนว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอภายในระยะเวลาเท่าใด แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสรีที่ 110/2553⁸ ให้ความเห็นว่า ผู้เสียหายต้องยื่น

⁷ เพิ่ง เพิ่งนิติ. (2561). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานคร พับลิชชิ่ง. หน้า 477.

⁸ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสรีที่ 110/2553) ให้ความเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี ได้มีคำสั่งให้ นาย ข. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเนื่องจากได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่า นาย ข. บกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งอันเป็นผลให้ นาย ข. ต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และส่งผลให้นาย ป. และนาง ว. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านอีก 2 คน ออกจากตำแหน่งตามไปด้วย แต่เนื่องจากการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีที่สั่งให้ นาย ข. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งจังหวัดอุดรธานีให้ นาย ข. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำละเมิดต่อ นาย ข. กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีผู้ออกคำสั่งจึงเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งเยียวยาความเสียหายที่บุคคลภายนอกได้รับจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ จึงกำหนดให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 51 หรือยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกำหนดไว้ด้วย กล่าวคือ ถ้าเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่อันมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ต้องดำเนินการยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือถ้าเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรต้องดำเนินการยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องโดยวิธีการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ 573/2549 สรุปความได้ว่า แม้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนภายใน

คำขอภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง⁹ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (Civil and Commercial Code) หากผู้เสียหายยื่นคำขอเมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าว ผู้เสียหายย่อมไม่มีสิทธิได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ

เมื่อพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มีปัญหาทางกฎหมายในกรณีนี้ คือ การที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้วางหลักกฎหมายเพิ่มเติมไปจากบทบัญญัติมาตรา 11 โดยให้ผู้เสียหายต้องยื่นคำขอภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 11 มิได้บัญญัติไว้เช่นนั้น จึงเป็นปัญหาว่าควรปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 11 ให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ดังกล่าวหรือไม่ จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แล้วนำผลจากการศึกษาไปใช้ประโยชน์ และเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้เหมาะสมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

2. เพื่อศึกษาถึง แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ

ระยะเวลาใด แต่ก็เป็นที่เห็นได้จากเหตุผลของเรื่องว่าผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งการพิจารณาว่าผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองตั้งแต่เมื่อใดนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ 890/2549 และที่ 703/2551 สรุปได้ว่า ต้องถึงวันที่ผู้เสียหายได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองหรือได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี มิใช่วันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและคดีถึงที่สุดแล้ว

⁹ มาตรา 448 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกชดใช้ค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิใช่ตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้น ไชร์ ท่านให้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

3. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ให้พิจารณาخذใช้คำสัณใหม่ทดแทนโดยเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายอื่น ๆ ของประเทศไทย ที่เกี่ยวข้อง

4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาخذใช้คำสัณใหม่ทดแทน

5. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา และพัฒนาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาخذใช้คำสัณใหม่ทดแทนให้เหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 วางหลักว่า ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาخذใช้คำสัณใหม่ทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 11 แล้วจะเห็นได้ว่า มาตรา 11 มิได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐไว้อย่างชัดเจนว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอภายในระยะเวลาเท่าใด แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสรีจที่ 110/2553 ได้ให้ความเห็นว่า ผู้เสียหายต้องยื่นคำขอภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสัณใหม่ทดแทน แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากผู้เสียหายยื่นคำขอเมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าว ผู้เสียหายย่อมไม่มีสิทธิได้รับخذใช้คำสัณใหม่ทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ

ปัญหาทางกฎหมายในกรณีนี้ คือ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้วางหลักกฎหมายเพิ่มเติมไปจากบทบัญญัติมาตรา 11 โดยให้ผู้เสียหายต้องยื่นคำขอภายในกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสัณใหม่ทดแทน แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 11 มิได้บัญญัติไว้เช่นนั้น จึงเป็นปัญหาว่าควรปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 11 ให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ดังกล่าวหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ตามนัยมาตรา 11 และสอดคล้องกับระบบกฎหมายไทยที่เป็นระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ประเด็นปัญหานี้เป็นประเด็นในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งเป็นประเด็นที่ควรศึกษา และวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว เพื่อค้นหานิติวิธีในการแก้ไขปัญหานี้ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี กฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ และวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยทำการศึกษาพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ อาทิ กฎหมายฝรั่งเศส กฎหมายเยอรมัน การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ไม่ได้มุ่งหมายในการศึกษาวิจัยไปถึงการเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายอาญาซึ่งมีกำหนดอายุความทางอาญาที่ยาวกว่า

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์นี้มุ่งเน้นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยวิธีการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมเอกสาร ทั้งเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เช่น หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร ตำบทยกฎหมาย บทความ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาศาลฎีกา และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เข้าใจถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
2. ทำให้ทราบถึง แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ
3. สามารถวางหลักเกณฑ์การกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายอื่น ๆ ของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง
4. สามารถวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
5. ทำให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา และพัฒนาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่