

# มาตรการเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่เกิดจากการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็น บุคคลล้มละลาย

สุวัฒนา บุญเดช\*

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ\*\*

## บทคัดย่อ

หน่วยงานของรัฐสามารถไล่เบี้ยเอากับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัดขายทอดตลาดทรัพย์สินได้หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ตามพบว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งตกเป็นบุคคลล้มละลายนั้นยังมีปัญหาด้านการบังคับใช้

จากการวิจัยพบว่าการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่เกิดจากการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้รับผิดชอบตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งพบว่าระเบียบดังกล่าวยังคงมีข้อปฏิบัติที่ไม่สามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพได้อันเนื่องมาจากข้อที่ห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐดำเนินคดีล้มละลายกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง รวมทั้งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่เกิดจากการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตกเป็นบุคคลล้มละลายนั้นยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนในเรื่องการปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ผู้ล้มละลาย ทั้งยังพบว่าหากหน่วยงานของรัฐได้ทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไว้ก่อนแล้วต่อมาศาลได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะมีสิทธิในทรัพย์นั้นดีกว่ากัน

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเห็นสมควรให้มีการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และแก้ไขกฎหมายล้มละลาย

\* นักศึกษาลัทธิสุตฺตนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรดิศพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

\*\* ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

เพื่อให้มีความสอดคล้องและเป็นแนวปฏิบัติในทิศทางเดียวกัน เพื่อมิให้มีการตีความความหมายของคำว่า หนี้ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นหนี้ที่หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องเช่นเดียวกับหนี้ภาษีอากรแตกต่างกันออกไป อันจะส่งผลกระทบต่อรายได้ของรัฐ

## 1. บทนำ

หน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลต้องกระทำการต่างๆ โดยเจ้าหน้าที่ของตน ซึ่งในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงกระทำต่อหน่วยงานของรัฐและบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายได้ และหน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้วไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ แต่เนื่องจากในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลธรรมดาคนหนึ่งอาจประสบปัญหาวิกฤตทางการเงินอันเป็นเหตุให้ถูกฟ้องเป็นคดีล้มละลายได้ จากการวิจัยพบปัญหาการออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินและการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่เกิดจากการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในประเด็นดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการฟ้องคดีล้มละลายจากหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานของรัฐสามารถนำหนี้ซึ่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมาฟ้องให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นบุคคลล้มละลายได้หรือไม่

2. ปัญหาการขอรับชำระหนี้จากหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีข้อพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เกิดขึ้นเมื่อใด และถือว่าเป็นหนี้เงินที่จะสามารถขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายได้หรือไม่

3. ปัญหาผลของการปลดล้มละลายจากหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากหนี้ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งถือว่าเป็นหนี้ของรัฐเช่นเดียวกับหนี้ภาษีอากร เมื่อลูกหนี้ได้รับการปลดจากล้มละลายแล้วหนี้ดังกล่าวนี้จะหลุดพ้นหรือไม่

4. ปัญหาลำดับในการได้รับชำระหนี้ในคดีล้มละลายจากหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะถือว่าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าหนี้จะมีสิทธิได้รับชำระหนี้ในลำดับที่เท่าใด

5. ปัญหาการเฉลี่ยทรัพย์สินระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เมื่อมีการยึดหรืออายัดชำระระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ผู้ใดจะมีสิทธิในทรัพย์สินที่ยึดติดดีกว่ากัน

## 2. แนวคิด หลักการความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

## 2.1 แนวคิดความรับผิดของรัฐ

ในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้น อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนได้ จำต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบและชดใช้ค่าเสียหายด้วยทรัพย์สินส่วนตัวของตนเองหรือรัฐ จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายจากเงินของรัฐ (ขวัญชัย สันตสว่าง, 2542: 132) สำหรับแนวคิดที่ว่าด้วยความรับผิดของรัฐที่นำมาใช้มีด้วยกัน 2 แนวคิด (สมลักษณ์ จันทรังษี, 2552: 10)

### 2.1.1 แนวคิดปฏิเสธหลักความรับผิดของรัฐ

เดิมระบบกฎหมายไม่ว่าจะเป็นระบบจารีตประเพณี (Common Law System) หรือระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ถือหลักที่เหมือนกันว่าฝ่ายปกครองไม่ต้องรับผิดชอบตามหลัก The King can do no wrong ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดหรือถูกดำเนินคดีสำหรับการกระทำของรัฐ

### 2.1.2 แนวคิดที่ยอมรับหลักความรับผิดของรัฐ

เมื่อรัฐมีบทบาทมากขึ้นก็ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนได้มากขึ้นเช่นกัน ระบบกฎหมายต่างๆ จึงยอมรับหลักความรับผิดของรัฐและได้มีการพัฒนาเรื่อยมาโดยมีการออกกฎหมายบัญญัติขึ้นมาโดยเฉพาะกำหนดให้รัฐต้องรับผิดในผลของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของตน แต่อย่างไรก็ตามหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำความเสียหายโดยส่วนตัวโดยแท้ รัฐสามารถไล่เบี้ยเอากับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้

## 2.2 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดในทางละเมิด

ความผิดที่จะเกิดขึ้นได้นั้นต่อเมื่อมีผู้กระทำความผิด (Fault) คือ ได้มีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อให้บุคคลอื่นเสียหาย ตามหลัก ไม้มีความรับผิดโดยไม่มี ความผิด (No liability without fault) สำหรับความรับผิดของรัฐมีหลักการเช่นเดียวกับหลักในกฎหมายละเมิดที่กำหนดให้รัฐต้องรับผิดต่อเอกชนต่อเมื่อรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้กระทำความผิด ซึ่งทฤษฎีที่ใช้ในการกำหนดความรับผิดทางละเมิดนั้นมีทฤษฎีที่สำคัญอยู่ 2 ทฤษฎี (ศันันท์กรณ (จำปี) โสติพิพันธุ์ โสติพิพันธุ์, 2553: 53-54) คือ

1. ความรับผิดที่ต้องการความผิด (Subjective responsibility) คือ กรณีที่ผู้กระทำความผิดเพื่อละเมิดในกรณีนี้ได้ต้องมีความผิด (Fault) ของผู้กระทำผิด คือ มีความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อย่างใดอย่างหนึ่ง

2. ความรับผิดที่ไม่ต้องการความผิด (Objective responsibility) คือ เป็นกรณีที่ผู้กระทำมีความรับผิดโดยไม่ต้องพิจารณาว่าผู้กระทำมีความผิด คือ จงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่

## 2.3 หลักการเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง

### 2.3.1 การบังคับทางปกครองใช้กับคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับได้

เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองได้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองและจัดให้มีคำสั่งทางปกครองตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดขึ้นแล้ว คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับกับตัวผู้รับคำสั่งเมื่อได้มีการแจ้งคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทราบ (กมลกานต์ ศรสวรรณ, เกวลี มโนภินเวศ และศรีรัตน์ งามนิตย์, 2552: 10-13)

### 2.3.2 หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมายซึ่งถือเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญ ประกอบด้วยหลักการย่อย

#### 2 หลักการ คือ

- 1) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย
- 2) หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

### 2.3.3 หลักพอสมควรแก่เหตุ

กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องเลือกออกคำสั่งที่สามารถดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมายตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้หากคำสั่งทางปกครองใดไม่สามารถบรรลุความมุ่งหมายที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสม (ภุริชญา วัฒนรุ่ง, 2558: 458) ดังนั้น องค์กรฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจดังกล่าวลิดรอนสิทธิหรือกำหนดหน้าที่ให้กับประชาชนเกินสมควรมิได้

### 2.3.4 หลักการเตือนก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

เมื่อผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองอีกครั้ง การเตือนจึงเป็นขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งตัดสินใจเลือกปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเมื่อได้พิจารณาถึงประโยชน์ได้เสียที่ตนจะได้รับจากการบังคับทางปกครอง

### 2.3.5 การบังคับทางปกครองต้องมีความชัดเจนแน่นอน

การกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือว่าของฝ่ายปกครองที่กำหนดกฎเกณฑ์ให้ปัจเจกชนต้องปฏิบัติ จึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นที่ยอมรับได้จากปัจเจกชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจปกครอง

### 2.3.6 การบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้

กรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ โดยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อองค์กรฝ่ายปกครอง หรือโดยฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

## 3. กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกฎหมายล้มละลายของต่างประเทศและประเทศไทย

### 3.1 ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System)

#### 3.1.1 สหรัฐอเมริกา

เดิมหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของสหรัฐอเมริกาวางหลักว่าข้าราชการต้องรับผิดชอบในผลละเมิด แต่ต่อมาได้มีการพัฒนาว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบในผลและต่อมาได้ถูกยกเลิกไปแต่ว่าหลักความรับผิดชอบของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อเอกชนนั้นเป็นไปตามกฎหมายละเมิดปกติ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในผลที่ตนทำละเมิด แต่รัฐหรือองค์กรของรัฐหากถูกฟ้องจะต้องรับผิดชอบในบางกรณี และฟ้องไล่เบี้ยเอาากับเจ้าหน้าที่ของรัฐภายหลัง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบเฉพาะเมื่อได้กระทำโดย

จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น กรณีประมาทธรรมดาหรือไม่ร้ายแรงมากนักไม่ควรไปฟ้องไล่เบี้ยให้ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

การเข้าสู่กระบวนการล้มละลายของสหรัฐอเมริกาสามารถทำได้โดยลูกหนี้ยื่นคำร้องขอให้ตนเองล้มละลายโดยสมัครใจ และกรณีเจ้าหนี้อ้างให้ลูกหนี้อ้างล้มละลาย และเจ้าหนี้จะต้องยื่นคำขอพิสูจน์ชำระหนี้พร้อมเอกสารหลักฐานต่อศาลภายใน 90 วัน นับแต่วันกำหนดประชุมเจ้าหนี้ครั้งแรก หรือเว้นแต่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น กรณีการปลดจากล้มละลาย กำหนดให้ศาลต้องมีคำสั่งปลดลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาจากการล้มละลาย ภายใน 60 วัน นับแต่วันประชุมเจ้าหนี้ครั้งแรก อย่างไรก็ตาม การปลดล้มละลายก็มิได้ทำให้หนี้เกี่ยวกับภาษีอากร ศุลกากร หนี้ที่เกิดจากการทุจริตฉ้อโกงของลูกหนี้ หรือหนี้เบี้ยปรับ ริบทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของรัฐ หลุดพ้นไปแต่อย่างใด

### 3.1.2 อังกฤษ

ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายอังกฤษต้องอาศัยหลักเกณฑ์ของกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ในการพิจารณาในเบื้องต้นว่าได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ส่วนบุคคลจะต้องรับผิดชอบในผลของความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเมื่อเป็นผลมาจากการกระทำของตน ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินคดีกับราชบัลลังก์ ค.ศ.1947 (The Proceeding Act 1947) โดยมาตรา 2 (1) กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการละเมิดภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในผลนั้นหากความผิดนั้นเป็นความผิดส่วนตัว คือกระทำนอกอำนาจหน้าที่ หรือที่กฎหมายบัญญัติไว้ ในการใช้สิทธิไล่เบี้ยหากรัฐมีส่วนต้องรับผิดชอบเพราะความประมาทหรือความบกพร่องในการควบคุมดูแลของภาครัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องให้รับผิดชอบอาจฟ้องเรียกส่วนชดเชยของตนจากรัฐได้

ตามหลักกฎหมายล้มละลาย กระบวนการในการขอให้ลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลายเริ่มจากเจ้าหนี้นยื่นคำร้องขอให้ลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลายตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เมื่อศาลพิพากษาให้ลูกหนี้อ้างล้มละลาย เจ้าหนี้ควรยื่นขอพิสูจน์หนี้ของตนให้เร็วที่สุด เนื่องจากกฎหมายอังกฤษมิได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นขอพิสูจน์หนี้ไว้แน่นอน ส่วนผลของการปลดจากล้มละลายไม่ทำให้หนี้ที่เกิดจากความรับผิดชอบของลูกหนี้อันเกิดจากความประมาทเลินเล่อ ค่าปรับ ความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และจิตใจของผู้อื่น หรือหนี้ที่เกี่ยวกับคำสั่งศาลเกี่ยวกับครอบครัว คู่สมรส เป็นต้น หลุดพ้นไปแต่อย่างใด

## 3.2 ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)

### 3.2.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในการพิจารณาหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐของฝรั่งเศส โดยหลักรัฐจะเข้ามารับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเมื่อเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานในกรอบของบริการสาธารณะ (Service public) และไม่มีกฎหมายที่โดยเว้นความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐในระบบกฎหมายมหาชนไว้ อย่างไรก็ตามการกระทำของเจ้าหน้าที่ข้าราชการอาจต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวด้วย ซึ่งคล้ายกับระบบกฎหมายไทยที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในความเสียหายที่ข้าราชการได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้วก็สามารถไล่เบี้ย

เอาจากข้าราชการผู้กระทำละเมิดได้ อย่างไรก็ตามการฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐจะฟ้องได้เฉพาะในกรณีที่กระทำโดยจงใจ โดยเจตนาร้าย หรือโดยการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

กฎหมายล้มละลายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้ลูกหนี้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรวมทั้งพนักงานอัยการ และเจ้าหน้าที่เพื่อเริ่มต้นกระบวนการล้มละลายได้ ซึ่งในการยื่นขอรับชำระหนี้ต้องยื่นขอรับชำระหนี้ต่อตัวแทนเจ้าหน้าที่ภายใน 2 เดือนนับแต่วันประกาศคำสั่งเริ่มกระบวนการ สำหรับหลักการปลดจากล้มละลายกฎหมายกำหนดต้องไม่น้อยกว่า 5 ปี บุคคลนั้นจึงจะหลุดพ้นจากการล้มละลายโดยคำสั่งศาล ส่วนสิทธิในการที่จะได้รับการแบ่งทรัพย์สินนั้นเจ้าหน้าที่บุริมสิทธิชั้นสูงมีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อน

### 3.2.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

หลักเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (Amtshaftungsanspruch) ของเยอรมนีปรากฏอยู่ใน มาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งประกอบมาตรา 39 แห่งกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่จะทำให้อำนาจรัฐเข้ารับผิดชอบนั้นต้องกระทำในตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชน และการที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นต้องเป็นการกระทำละเมิดที่จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ แต่ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นนอกเหนือความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลโดยปกติธรรมดาแล้ว จะถือว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการละเมิดหน้าที่รัฐการไม่ได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555: 22) และเมื่อรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว รัฐมีสิทธิไล่เบี้ยจากข้าราชการผู้กระทำละเมิดได้ แต่จำกัดอยู่เฉพาะกรณีที่ข้าราชการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2555: 22-23)

ตามหลักกฎหมายล้มละลายนั้นลูกหนี้หรือเจ้าหน้าที่สามารถยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ลูกหนี้ล้มละลายได้ สำหรับการยื่นคำขอรับชำระหนี้เจ้าหน้าที่สามารถยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อผู้บริหารของลูกหนี้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งสามารถขยายได้ไม่น้อยกว่าสองสัปดาห์และไม่เกินสามเดือน กรณีการปลดจากล้มละลายเมื่อระยะเวลาผ่านไป 6 ปี ศาลจะพิจารณาปลดลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาจากการล้มละลายตามคำร้องของลูกหนี้ที่สุจริต ซึ่งผลของการปลดจากล้มละลายไม่ทำให้หนี้เกี่ยวกับการบำรุงรักษาภายใต้กฎหมายครอบครัว หนี้ละเมิด ค่าปรับ หลุดพ้นแต่อย่างใด

### 3.3 ประเทศไทย

ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของไทยปรากฏอยู่ใน พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งได้แยกการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกเป็น 2 ประเภท คือ การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก กับ การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งทั้งสองกรณีจะต้องพิจารณาว่าการกระทำละเมิดนั้นเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ตามเมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในหน้าที่ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลภายนอก เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการละเมิดนั้น เฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ในการใช้สิทธิไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิไล่เบียดได้เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีซึ่งในบางครั้งไม่จำเป็นต้องใช้เต็มจำนวนความเสียหาย โดยพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องด้วยหรือไม่เป็นสัดส่วนเท่าใด ทั้งนี้ไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับเนื่องจากตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งจะต้องมีการนำพยานหลักฐานมาสืบให้เห็นว่าความเสียหายที่เกิดจากเจ้าหน้าที่คนใดเท่าใด โดยหน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล อย่างไรก็ตามเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนให้ถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ตามหลักกฎหมายล้มละลายของไทยนั้นเมื่อปรากฏว่าลูกหนี้เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว เจ้าหนี้สามารถฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายได้ กระบวนการในการขอรับชำระหนี้เมื่อลูกหนี้ถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแล้วเจ้าหนี้ต้องยื่นขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายในกำหนดระยะเวลาสองเดือนนับแต่วันโฆษณาคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 และ 91 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 สำหรับการปลดจากล้มละลายยอมทำให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากการเป็นบุคคลล้มละลายและมีอำนาจจัดการทรัพย์สินของตนเองตามปกติ เว้น หนี้ภาษีอากร หรือทูลงจ้อโกงของลูกหนี้

#### 4. ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยพบว่าเมื่อหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว แต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวถูกศาลพิพากษาให้ล้มละลาย การออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินและการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้ล้มละลายเป็นวิธีการหนึ่งซึ่งช่วยให้รัฐสามารถได้รับชำระหนี้ ซึ่งมีปัญหาที่ต้องแก้ไข ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการฟ้องคดีล้มละลายจากหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง ผู้วิจัยเสนอให้มีการแก้ไขข้อ 27 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้ “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายพิจารณาผ่อนผันตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดและหากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวอันเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีล้มละลาย”

2. ปัญหาการขอรับชำระหนี้จากหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง ผู้วิจยเสนอให้มีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายและเพิ่มเติมระเบียบภายในของหน่วยงานของรัฐเพื่อใช้บังคับกรณีความรับผิดทางละเมิดโดยเฉพาะ ดังนี้

2.1 ผู้วิจยเสนอให้มีการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 เรื่อง การฟ้องคดีล้มละลายและระยะเวลาการขอรับชำระหนี้ ดังนี้

1) มาตรา 9 “การฟ้องคดีล้มละลายอาจทำได้โดยลูกหนี้ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิพากษาให้ล้มละลายทั้งนี้ลูกหนี้ต้องแนบบัญชีเจ้าหนี้ รายการเอกสารเกี่ยวกับทรัพย์สินให้ศาลทราบด้วย และเจ้าหนี้อาจฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลายได้ต่อเมื่อ

1. ลูกหนี้มีหนี้สินส่วนตัว
2. ลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเป็นหนี้เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์คนเดียวหรือหลายคนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท หรือลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคลเป็นหนี้เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์คนเดียวหรือหลายคนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสองล้านบาท

3. หนี้้นั้นอาจกำหนดโดยจำนวนแน่นอนไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม”

2) มาตรา 91 “ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แจ้งให้เจ้าหนี้ยื่นขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์โดยเร็วแต่ไม่ช้ากว่าสี่เดือนนับแต่วันโฆษณาคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด”

2.2 ผู้วิจยเสนอให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นข้อ 27 วรรคสอง ความว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถูกศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ให้หน่วยงานของรัฐรับดำเนินการยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์โดยเร็ว และภายในกำหนดอายุความ 10 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงิน”

2.3 ผู้วิจยเสนอให้มีการออกระเบียบภายในเพื่อใช้บังคับกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีเจ้าหนี้ล้มละลาย

3. ปัญหาผลของการปลดล้มละลายจากหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง ผู้วิจยเสนอให้มีการเพิ่มเติมมาตรา มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ดังนี้ “คำสั่งปลดจากล้มละลายทำให้บุคคลล้มละลายหลุดพ้นจากหนี้ทั้งปวงอันพึงขอรับชำระหนี้ได้ เว้นแต่

(1) หนี้เกี่ยวกับภาษีอากร หรือจ้จอบของรัฐบาลหรือเทศบาล หรือหนี้ที่เกิดจากความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หนี้ค่าปรับ หรือสิทธิเรียกร้องอย่างหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องอันเนื่องมาจากการกระทำผิดของลูกหนี้ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของรัฐ”

นอกจากนี้กรณีเจ้าหนี้ที่ผู้กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หากกรณีที่เกิดความเสียหายนั้นเจ้าหนี้ที่ผู้กระทำไปโดยทุจริตต่อหน้าที่โดยถูกฟ้องต่อศาลตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเจ้าหนี้ที่ผู้กระทำผิดหรือละเว้นการ



ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตแล้วให้ขยายระยะเวลาปลดจากการล้มละลายตาม 3 ปี เป็น 10 ปี นับแต่วันที่ศาลพิพากษาให้ล้มละลาย โดยเพิ่มเติมมาตรา 81/1 (2) ดังนี้ “เป็นบุคคลล้มละลายทุจริตที่ไม่มีลักษณะตาม (3) และเป็นบุคคลล้มละลายซึ่งถูกฟ้องและศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ให้ขยายระยะเวลาเป็น 10 ปี เว้นแต่...”

4. ปัญหาลำดับในการได้รับชำระหนี้ในคดีล้มละลายจากหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง ผู้วิจยเสนอให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติข้อ 27 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยเพิ่มเติมเป็นข้อ 27/1 ดังนี้ “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดล้มละลาย ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้จากกองทัพโยธาของลูกหนี้ตามมาตรา 130 (6) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483”

5. ปัญหาการเฉลี่ยทรัพย์สินระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ผู้วิจยเสนอให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 วรรคสาม ดังนี้ “ถ้าเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามมาตรา 57 ได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนแล้วหน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหน้ที่อื่นที่ยึดหรืออายัดเข้า และคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดมิสามารถบังคับกับบทบัญญัตินี้ได้”

#### บรรณานุกรม

กมลกานต์ ศรสวรรณ, เกวลี มโนภินิเวศ และศรีรัตน์ งามนิสัย. (2552). สภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539. (รายงานการศึกษาวิจัย) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

ขวัญชัย สันตสว่าง. (2542). กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ชาญชัย แสงศักดิ์. (2555). คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ และความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความรับผิด. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ:วิญญูชน.

ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2558). หลักกฎหมายมหาชน. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ . (2555). กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ:ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศนันท์กรณ (จำปี) โสทธิพันธุ์. (2553). คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้ (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สมลักษณ์ จันทรังษี. (2552). ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Commercial Code (France)

Insolvency Act 1989 (England)

Insolvency Rule 1989 (England)

Insolvency Statute 1994 (Germany)

United States Code (USA)