

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 : ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

Legal Problems on the Statute of Limitations under the Act on Liability
for Wrongful Acts of Officials B.E. 2539 : Studying the Rulings
of the Administrative Court

ศักดา พงษากกลาง¹

Sakda Pongsaklang²

กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว³

Kittisak Noochaikaew⁴

วันที่รับบทความ: 14 พฤศจิกายน 2567

วันที่แก้ไขบทความ: 28 พฤศจิกายน 2567

วันที่ตอบรับ: 2 พฤศจิกายน 2567

วันที่เผยแพร่: 27 ธันวาคม 2567

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวคิด วิธีการ และผลทางกฎหมายเกี่ยวกับอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อสร้างมาตรการทางกฎหมายในเรื่องอายุความให้เหมาะสมกับประเทศไทย

¹ศักดา พงษากกลาง คณะนิติศาสตร์ปริดิ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 110/1-4 ถ. ประชาชื่น แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210, 645154030001@dpu.ac.th

²Sakda Pongsaklang Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University 110/1-4 Prachachuen Road, Laksi District, Bangkok 10210, 645154030001@dpu.ac.th

³อาจารย์ ดร.กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว คณะนิติศาสตร์ปริดิ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 110/1-4 ถ. ประชาชื่น แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210 E-mail : Kittisak.noo@dpu.ac.th

⁴Dr.Kittisak Noochaikaew, Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University 110/1-4 Prachachuen Road, Laksi District, Bangkok 10210, Thailand, E-mail : Kittisak.noo@dpu.ac.th

ผลการวิจัยพบว่าประเด็นแรก ปัญหาเกี่ยวกับอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ทราบถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับอายุความอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับอายุความในความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบและปรับปรุงแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอายุความของประเทศไทย โดยเสนอให้มีการสร้างมาตรการทางกฎหมายในเรื่องอายุความที่จะนำมาใช้กับทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตายลง และกำหนดให้มีระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

คำสำคัญ: ละเมิด, อายุความ, เจ้าหน้าที่

Abstract

This article aims to study and compare the concepts, methods, and legal implications concerning the statute of limitations under the Liability for Wrongful Acts of Officials Act, B.E. 2539 (1996). The objective is to develop legal measures on the statute of limitations that are suitable for Thailand.

The research findings revealed that, The first issue pertains to the problem of the one-year statute of limitations, counted from the date the state agency compensates the injured party under Section 9 of the Liability for Wrongful Acts of Officials Act, B.E. 2539. The second issue concerns the problem of the two-year statute of limitations, counted from the date the state agency becomes aware of the tortious act and identifies the official responsible for compensating the damages under Section 10 of the Liability for Wrongful Acts of Officials Act, B.E. 2539. The third issue relates to the problem of the one-year statute of limitations, counted from the date the state agency issues an order based on the opinion of the Ministry of Finance under Section 10 of the Liability for Wrongful Acts of Officials Act, B.E. 2539.

From the study of issues concerning the statute of limitations in tort liability of officials in England and France, aimed at comparative analysis and improving the statute of limitations in Thailand, it is proposed to establish legal measures concerning the statute of limitations applicable to the heirs of officials liable for compensation when the liable official passes away. Additionally, it is suggested to set a specific time frame within which state agencies must issue orders in accordance with the Ministry of Finance's recommendations.

Keywords: Tort; Prescription; Official

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

รัฐเป็นสังคมการเมืองขนาดใหญ่ที่ประกอบไปด้วยประชากรจำนวนมากมาอยู่รวมกันเป็นหมู่คณะ แต่ละคนก็มีสิทธิและเสรีภาพของตน ธรรมชาติของการอยู่ร่วมกันก็ย่อมอาจมีกรณีการล่วงละเมิดกันเกิดขึ้นได้ ดังนั้นหากมีการฝ่าฝืนและมีการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นแล้วรัฐก็ต้องเข้ามากำหนดบทลงโทษโดยมีกฎหมายบังคับให้ผู้กระทำต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ต้องเสียหายจากการกระทำละเมิดนั้น (วรพชร จันทร์ขันธ์, 2562, น. 15)

ในส่วนของประเทศไทยภายหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 มาเป็นระบอบประชาธิปไตยหน่วยงานของรัฐไม่ถือว่าเป็นส่วนราชการของพระมหากษัตริย์และใช้อำนาจแทนพระมหากษัตริย์อีกต่อไป หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจอ้างเอกสิทธิ์ใด ๆ ที่จะไม่ยินยอมเข้ามาเป็นคู่ความในคดีที่เอกชนฟ้องร้องให้รับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิด ต่อมาจึงเกิดแนวความคิดว่ารัฐควรรับผิดชอบในการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมูลสัญญา มูลละเมิด หรือมูลความรับผิดชอบอื่น โดยเอกชนอาจฟ้องร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวหรือฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่ของตนในฐานะนิติบุคคลหรือนายจ้างได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ในภายหลัง (สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์, 2554, น. 129-130)

ด้วยเหตุผลนี้จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ฉบับนี้ขึ้นเพราะการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หากได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความ

เสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใด หน่วยงานของรัฐก็จะมีภาระฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนเสมอ ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่นั้น นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้มุ่งหมายแต่จะให้ได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อเจ้าหน้าที่แต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วยจนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหาร เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควรเพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน เพื่อแก้ไขปัญหาค่าเสียหายที่ไม่เหมาะสมของระบบความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในขณะนั้นด้วย

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายพิเศษได้กำหนดอายุความในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายไว้ 3 กรณี ดังนี้ (1) อายุความกรณีไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (2) อายุความกรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (3) อายุความกรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ในเรื่องอายุความทั้ง 3 กรณี ยังไม่ครอบคลุมในหลายกรณี เช่น กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกแล้วถึงแก่ความตายยังไม่มีบทบัญญัติที่บังคับใช้กับทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแล้วตายลงก็ยังไม่ไม่มีบทบัญญัติที่บังคับใช้กับทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน และกรณีอายุความอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความในกรณีที่ต้องดำเนินการให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดที่ถึงแก่ความตายก่อนการบังคับของหน่วยงานต้นสังกัด ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอประเด็นการศึกษาออกเป็นสามประการดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามพระราชบัญญัติ

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 กำหนดว่า ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไปในการที่จะดำเนินกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ทัน และไม่มีบทบัญญัติที่บังคับใช้กับทนายของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ทราบถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังไม่มีบทบัญญัติที่บังคับใช้กับทนายของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแล้วถึงแก่ความตาย

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับอายุความอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า ...กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความในกรณีที่ต้องดำเนินการกับทนายของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแล้วถึงแก่ความตาย ยังไม่มีบทบัญญัติที่บังคับใช้กับทนายของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแล้วถึงแก่ความตาย

ดังนั้น บทความฉบับนี้มุ่งศึกษาปัญหาเกี่ยวกับอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้วางหลักเกณฑ์เอาไว้เพื่อ

การสร้างมาตรการทางกฎหมายในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง วรรคสอง มาตรา 10 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อันจะทำให้บทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความในพระราชบัญญัตินี้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถอ้างอิงบทบัญญัติดังกล่าวได้ และสะดวกแก่การนำไปปรับใช้ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการกำหนดอายุความในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในประเทศไทยกับกฎหมายต่างประเทศ

1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับอายุความในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในประเทศไทยกับกฎหมายต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอายุความจากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.2.4 เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอายุความในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้มีความเหมาะสมกับประเทศไทย

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาจะมุ่งศึกษาถึงหลักกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทยและต่างประเทศโดยจำกัดขอบเขตของการศึกษาเฉพาะกรณีกำหนดอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใน 3 กรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 และ มาตรา 10 กับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แนวคำพิพากษาศาลปกครองประกอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยทางด้านเอกสาร (Documentary research) โดยเป็นการศึกษาจากตำราทางวิชาการเอกสารบทความ เช่น บทความวิชาการ คำพิพากษาศาลปกครอง คำพิพากษาศาลยุติธรรม สิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องความเห็นทางกฎหมายตลอดจนคำสั่งคำพิพากษาของศาลและนำข้อมูลที่ได้มาเรียบเรียงโดยวิธีพรรณนา (Descriptive method) และวิเคราะห์ (Analytical method) นำเสนอเป็นรายบทเรียงตามลำดับเพื่อให้เกิดความเข้าใจพร้อมทั้งสรุปและเสนอแนะ

2. ผลการวิจัย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ

กฎหมายละเมิดเกิดขึ้นมาจากการที่มนุษย์เข้ามาอยู่ร่วมกันในสังคมซึ่งต้องมีการติดต่อสื่อสารสัมพันธ์กัน การอยู่ร่วมกันของคมหมู่มาย่อมมีการกระทบกระทั่งล่วงล้ำสิทธิกันและก่อให้เกิดความเสียหายแก่กัน ซึ่งสาระสำคัญเกี่ยวกับละเมิดสามารถอธิบายได้ ดังนี้

กฎหมายลักษณะละเมิดบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 ว่าด้วยหนี้ เนื่องจากละเมิดเป็นมูลเหตุแห่งหนี้อย่างหนึ่งและการกระทำละเมิดเป็นเหตุให้ลูกหนี้ผิดนัดตั้งแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 206 ผู้เสียหายจึงสามารถฟ้องได้โดยไม่ต้องมีการบอกกล่าวตามมาตรา 204 วรรคแรก ก่อน ซึ่งความรับผิดเพื่อละเมิดนั้นเป็นนิติเหตุ โดยคำว่า “นิติเหตุ” นั้นประกอบด้วย คำว่า “นิติ” ซึ่งหมายความว่า กฎหมาย และคำว่า “เหตุ” ซึ่งมีความหมายว่า สาเหตุหรือที่มา (ศันนักรณ โสทธิพันธุ์, 2558, น. 19 – 21)

ในประเทศไทยมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้สินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ความหมายของคำว่า “ละเมิด” นั้น หมายถึง การที่บุคคลหนึ่งไปกระทำต่อบุคคลหนึ่ง โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และเป็นการกระทำที่เป็นการล่วงล้ำสิทธิผิดกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลนั้น ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจเป็นความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ เช่นนี้เป็นการกระทำละเมิด ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ระหว่างบุคคลขึ้น ส่วนความรับผิดเพื่อละเมิด ซึ่งเป็นนิติเหตุ คือ ความรับผิดที่เกิดจากการฝ่าฝืนนี้ตามกฎหมาย ที่จะต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการที่จะก่อความเสียหายแก่บุคคลอื่น เป็นความรับผิดโดยกฎหมายมิใช่โดยข้อตกลง ความรับผิดทางละเมิดจึงมีความแตกต่างกับทางอาญา ความรับผิดทางสัญญาและความรับผิดทางปกครอง

2.1.1. ความเป็นมาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดในประเทศไทย

ในสมัยที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์รัฐาธิปัตย์ ทรงใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการได้โดยลำพังพระองค์ พระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์เป็นที่สุดในกิจการทั้งภายในและภายนอกอำนาจอธิปไตยถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ก็คือรัฐ และเนื่องจากพระราชสถานะอันสูงสุดนี้เองเป็นเหตุให้เกิดผลที่ติดตามาคือ หลักที่ว่า “พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้” (หรือหลัก “The King can do no wrong”) ซึ่งตามหลักดังกล่าวผู้ใดจะฟ้องร้องหรือกล่าวหาพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ ไม่ว่าจะเป็นในทางคดีแพ่งหรือคดีอาญาก็ตาม ด้วยเหตุนี้ เมื่อเกิดกรณีที่กระทรวงและกรมซึ่งถือว่าเป็นส่วนราชการของพระมหากษัตริย์และใช้อำนาจรัฐแทน

พระมหากษัตริย์หรือข้าราชการทั้งหลายได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน การจะฟ้องพระมหากษัตริย์ซึ่งหมายความว่ารวมถึงส่วนราชการและข้าราชการได้หรือไม่นั้น จึงขึ้นอยู่กับองค์พระมหากษัตริย์ว่าจะทรงยินยอมให้ประชาชนฟ้องร้องได้หรือไม่ จึงต้องทูลเกล้าขอพระบรมราชานุญาตก่อน (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2555, น. 25-26)

ในปัจจุบัน “ราชบัลลังก์” รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 อำนาจอธิปไตยในการปกครองแผ่นดินหรืออำนาจอธิปไตยที่เคยเป็นของพระมหากษัตริย์ได้เปลี่ยนไปเป็นของประชาชน และมีการนำหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยมาบัญญัติไว้ จึงไม่อาจถือได้อีกต่อไปว่า ข้าราชการและส่วนราชการใช้อำนาจแทนพระมหากษัตริย์ ส่วนราชการจึงไม่อาจอ้างสิทธิที่จะไม่ยินยอมเข้ามาเป็นคู่ความในคดีที่ประชาชนฟ้องส่วนราชการให้รับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดได้อีกต่อไป และมีการนำแนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐมาใช้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2563, น.79-81)

2.1.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทย

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ให้มีการแยกหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และเกิดความเสียหายแก่เอกชนออกจากหลักกฎหมายเอกชนที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด จึงต้องมีการศึกษาองค์ประกอบของการกระทำละเมิด ลักษณะการกระทำทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทย หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ หลักเกณฑ์การไม่นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับในความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และหลักเกณฑ์ขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีทำละเมิดหน่วยงานของรัฐและวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดเชยเงิน ดังนี้

1) การกระทำทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก

การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ แต่บางครั้งการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แบ่งการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกไว้เป็น 2 ส่วน ดังนี้ (อนุชา ชุนสวัสดิกุล, 2555, น. 46)

1.1) การทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

ดังนั้น การพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ ดังนี้

ก) เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

ข) เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ซึ่งกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอก หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ กรณีเช่นนี้ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในผลแห่งละเมิดนั้น บุคคลภายนอกหรือประชาชนผู้ได้รับความเสียหายสามารถร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ทำนองเดียวกันกับกรณีเจ้าหน้าที่ไม่สังกัดหน่วยงานใด ผู้ได้รับความเสียหายก็สามารถร้องขอให้กระทรวงการคลังชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้แต่จะฟ้องร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้โดยตรงไม่ได้ ส่วนการไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแม้ว่าเจ้าหน้าที่จะไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหายก็ตาม แต่ก็ได้พ้นความรับผิดชอบไปทั้งหมด (สำนักงานความรับผิดชอบทางแพ่ง กรมบัญชีกลาง, 2556, น 18-22)

กล่าวโดยสรุป เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำความผิดหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนและหน่วยงานของรัฐจะไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่หากเป็นกรณีการกระทำความผิดต่อบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้เป็นกรณีเฉพาะตัวต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำความ

2) การกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ

ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นับทบบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวสรุปได้ ดังนี้ (อนุชา ชุนสวัสดิกุล, 2555, 98-101)

1.1) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐอันมิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะต้องนำหลักความรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเมื่อกระทำความผิดด้วยความจงใจหรือความประมาทเลินเล่อ ต้องรับผิดชอบเต็มจำนวนความเสียหาย และกรณีการกระทำความผิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนให้ร่วมกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม

1.2) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้นำบทบัญญัติ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอกตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รวมทั้งการมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้และสามารถนำการละเมิดที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมมาหักส่วนแห่งความรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐอาจแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐอันมิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐจะต้องนำหลักความรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ทำให้ไม่อาจนำหลักการหักส่วนความรับผิดชอบใช้บังคับและอาจต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม และกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้นำบทบัญญัติหน่วยงานรัฐอาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

2.2 การกำหนดอายุความเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอก หรือหน่วยงานของรัฐ ในการใช้สิทธิเรียกร้องของบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐที่มีต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดไม่ว่าจะโดยวิธีการออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินหรือโดยวิธีการฟ้องคดีต่อศาลการใช้สิทธิเรียกร้องนั้น จะต้องกระทำภายในอายุความที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้

2.2.1 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอก

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกแล้ว มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้แยกผู้ใช้สิทธิในการไล่เบี้ยได้ 2 ประการ ดังนี้ (พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539)

1) เจ้าหน้าที่ใช้สิทธิไล่เบี้ย

เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยการกระทำความผิดไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

อย่างร้ายแรง แต่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายไป เจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็ชอบที่จะได้รับชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวคืนจากหน่วยงานของรัฐ

2) หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบี้ย

เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่แก่ผู้เสียหายไปแล้ว และปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกระทำความผิด โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และได้กำหนดจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบ ตามมาตรา 8 แล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินคืนได้โดยมีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหาย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดอายุความไล่เบี้ยไว้ 2 กรณี คือ กรณีเจ้าหน้าที่ใช้สิทธิไล่เบี้ยหน่วยงานรัฐมีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหาย กับกรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่มีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายไป

2.2.2 กรณีการทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 10 บัญญัติอายุความในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เรียกให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ไม่ว่าการกระทำความผิดดังกล่าวเจ้าหน้าที่กระทำให้ในการปฏิบัติหน้าที่หรือนอกการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) อายุความ 2 ปี

กรณีเกิดความเสียหายขึ้นและหน่วยงานของรัฐได้ตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงแล้วได้วินิจฉัยว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเจ้าหน้าที่รายหนึ่งหรือหลายรายจะต้องรับผิดชอบ กรณีนี้ก็ถือว่าในวันดังกล่าวเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการกระทำความผิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งสิทธิของหน่วยงานของรัฐจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดที่มีกำหนดสองปีจะเริ่มนับ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 326/2538)

2) อายุความ 1 ปี

ถ้ากรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้วินิจฉัยว่าการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบเนื่องจากไม่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่ต่อมาได้รายงานไปยังกระทรวงการคลัง และกระทรวงการคลังกลับเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้น อายุความที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิฟ้องต่อศาลเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะมีเพียงหนึ่งปี

กล่าวโดยสรุป กรณีเจ้าหน้าที่ทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดอายุความไล่เบี้ยไว้ 2 กรณี คือ กรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ

ได้รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีอายุความ 2 ปี นับแต่วันดังกล่าว กับกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังกลับเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้น จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีนี้มีอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

2.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากการศึกษาพบว่า ในการดำเนินคดีหากปล่อยให้ระยะเวลาเนิ่นนานไปมากอาจก่อให้เกิดปัญหาในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน จึงควรมีกรอบระยะเวลาที่แน่นอนและเสร็จสิ้นในเวลาอันควรที่เรียกว่า “อายุความ” อันเป็นเงื่อนไขสำคัญในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งในบทนี้ผู้เขียนจะได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในประเด็นดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอการวิเคราะห์ปัญหา ดังนี้

2.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 ได้กำหนดอายุความกรณีไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย โดยไม่อยู่ในบังคับว่าต้องดำเนินการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับอายุที่ต้องวิเคราะห์ ดังนี้

1) กรณีวันเริ่มนับอายุความไล่เบี้ย จากการศึกษพบว่า วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย หากเป็นกรณีที่เป็นการชำระหนี้ตามคำพิพากษา วันที่หน่วยงานของรัฐจ่ายเงินต่อศาลเพื่อชำระค่าสินไหมทดแทน ถือเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย จึงเป็นวันเริ่มนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ ดังนี้

กรณีวันเริ่มนับอายุความไล่เบี้ย คือ วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 104/2559 ว่า ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ของตนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ตามบทบัญญัติดังกล่าวหน่วยงานของรัฐอาจใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน หรือหน่วยงานของรัฐที่เสียหายอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออก

คำสั่งเรียกได้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นชำระเงินดังกล่าว แต่ทั้งนี้การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลหรือออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต้องดำเนินการภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และอายุความตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้ในเรื่องนี้ ดังนั้น การเริ่มนับอายุความหนึ่งปีจึงนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ส่วนระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงตัวผู้ต้องรับผิดและรู้ถึงความเสียหายที่ต้องรับผิด เป็นการดำเนินการภายในของผู้ฟ้องคดีที่ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้น ภายในอายุความหนึ่งปี

ส่วนกรณีที่เป็นการชำระหนี้ตามคำพิพากษา วันที่หน่วยงานของรัฐวางเงินชำระค่าสินไหมทดแทนย่อมเป็นวันเริ่มนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 107/2563

ผู้ศึกษาเห็นว่า การเริ่มนับอายุความไล่เบี้ยหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายและการเริ่มนับอายุความไล่เบี้ยหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้วางเงินชำระค่าสินไหมทดแทนต่อศาลซึ่งเป็นการชำระหนี้ให้แก่ผู้เสียหายทางหนึ่งสอดคล้องกับหลักความรับผิดในการทำละเมิดของบุคคลอื่น (Vicarious theory) เพราะหน่วยงานของรัฐมีความเกี่ยวพันเป็นต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด แต่ไม่สอดคล้องกับอายุความละเมิดของประเทศอังกฤษกรณีอายุความทั่วไปที่ใช้สิทธิเรียกร้องต้องดำเนินการภายใน 6 ปี นับแต่วันที่เกิดความเสียหายและในกรณีที่กำหนดอายุความไว้เฉพาะการใช้สิทธิเรียกร้องในทางศาล อันเนื่องมาจากการได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต มีอายุความ 3 ปี นับแต่มีการกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือละเลย หรือ นับแต่วันที่รู้ถึงการได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตนั้น และประเทศฝรั่งเศสที่อายุความการฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดทางปกครองระบบกฎหมายของฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองไว้โดยเฉพาะทำให้ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธโดยแจ้งชัดหรือนิ่งเฉยแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธโดยแจ้งชัดหรือโดยปริยายนั้นตามหลักทั่วไปได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับการวางแนวทางของศาลปกครองสูงสุดเนื่องจากหน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิไล่เบี้ยได้นั้น หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายก่อนจึงจะรับช่วงสิทธิของผู้เสียหายมาไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ トラบดีที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย トラบนั้นหน่วยงานของรัฐก็ยังไม่มีความผิดไล่เบี้ย ดังนั้น การเริ่มนับอายุความนับแต่วันที่ใช้สิทธิไล่เบี้ยจึงชอบแล้ว

2) กรณีสิทธิเรียกร้องไล่เบี้ยตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิใช่สิทธิเรียกร้องที่มีอายุความยาวกว่าหนึ่งปี จึงไม่อยู่ในบังคับของอายุความมรดกตามมาตรา 1754 วรรคสาม การใช้สิทธิเรียกร้องกรณีนี้จึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้มีการใช้เงินให้กับบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหาย และกรณีที่หน่วยงานของรัฐซึ่งต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด

ทางละเมิดของเจ้าหน้าทีพ.ศ. 2539 การใช้สิทธิเรียกร้องให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้แก่ตน ต้องอยู่ในบังคับของมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่มีให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย ศาลปกครองได้วางแนวทางไว้ ดังนี้

จากการศึกษา พบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ตาม คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.153/2563 ว่า กรณีที่จะอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติห้ามมิให้เจ้าหนี้ฟ้องร้องทายาทของเจ้ามรดกเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดกตายได้นั้น สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดกต้องมีอายุความยาวกว่าหนึ่งปี หากมีอายุความหนึ่งปีหรือน้อยกว่าหนึ่งปี อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้นี้ย่อมเป็นไปตามอายุความนั้น ๆ ดังนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อสิทธิเรียกร้องไล่เบี้ยตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิใช่สิทธิเรียกร้องที่มีอายุความยาวกว่าหนึ่งปี จึงไม่อยู่ในบังคับของอายุความมรดกตามมาตรา 1754 วรรคสาม การใช้สิทธิเรียกร้องกรณีนี้จึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้มีการใช้เงินให้กับบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหาย

ส่วนกรณีที่หน่วยงานของรัฐซึ่งต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การใช้สิทธิเรียกร้องให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้แก่ตน ต้องอยู่ในบังคับของมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่มีให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย ตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 227/2563 (ประชุมใหญ่) ว่า กรณีที่หน่วยงานของรัฐซึ่งต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ใช้สิทธิเรียกร้องให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้แก่ตน ต้องอยู่ในบังคับของมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 193/27 แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหนี้นั้นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก และวรรคสี่ที่บัญญัติว่า ถึงอย่างไรก็ดี สิทธิเรียกร้องตามที่ว่ามาในวรรคก่อน ๆ นั้น มิให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย

ผู้ศึกษาเห็นว่า การวางแนวทางตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดทั้งสองดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับอายุความที่กำหนดให้อายุความเป็นเงื่อนไขสำคัญทางกฎหมายเพื่อให้การใช้สิทธิของบุคคลในเรื่องต่าง ๆ มีกรอบระยะเวลาที่แน่นอนและเสร็จสิ้นไปในเวลาอันสมควร ส่วนในประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส ไม่พบว่ามีกรอบอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับการวางแนวทางของศาลปกครองสูงสุดเพราะหากเวลาผ่านพ้นนานเกินไปก็อาจมีปัญหาเกี่ยวกับการพยานหลักฐานในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเพื่อการใช้สิทธิไล่เบี้ยได้

3) การใช้สิทธิไล่เบี้ยที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อหน่วยงานรัฐได้ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ต้องผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและผู้นั้นได้รับแจ้งคำสั่งแล้ว คำสั่งดังกล่าวเป็นการกระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีตามมาตรา 193/15 (5) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลง ในกรณีดังกล่าวจากการศึกษา พบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.124/2563 ว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้วางเงินเพื่อชำระหนี้ให้แก่ผู้เสียหาย จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อบังคับชำระหนี้ด้วยการไล่เบี้ยภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นการกระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีตามมาตรา 193/15 (5) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลงในวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว เมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้วระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในอายุความ และเมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใดให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้นตามมาตรา 193/15 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน กับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.93/2562 ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ หากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระให้ครบถ้วนได้เอง การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีตามมาตรา 193/14 (4) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้วย่อมมีผลให้อายุความสะดุดหยุดลง โดยระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในอายุความ และเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่วันที่เหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลงตามนัยมาตรา 193/15 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว

ผู้เขียนเห็นว่า การวางแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับอายุความ ซึ่งเป็นการณที่มีเหตุการณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้นทำให้อายุความที่ผ่านมายุติไปและมีการนับอายุความกันใหม่นับแต่เหตุที่ทำให้อายุความยุติไปได้สิ้นสุดลง ผู้เขียนเห็นด้วยกับการวางแนวทางของศาลปกครองสูงสุดเพราะเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระหนี้ซึ่งมีผลเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีแล้ว ก็ไม่ควรนับระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในอายุความอีก

อย่างไรก็ตาม กรณีอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นเวลาที่สั้น

เกินไปในการที่จะดำเนินกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ทัน จึงควรกำหนดอายุความใหม่ให้มีอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย และการนำมาตรา 1754 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับกรณีที่จะต้องเรียกให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนเมื่อเจ้าหน้าที่นั้นตายลง เป็นปัญหากับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเพราะหากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานนั้นไม่ทราบการวางแนวทางตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดอาจทำให้เกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติงานได้ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้สิทธิเรียกร้อง จึงควรบัญญัติการนับอายุความในกรณีดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ทราบถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากการศึกษา พบว่า มาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่จะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับอายุความ ดังนี้

1) กรณีการนับอายุความต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดชุดใหม่ ต้องถือว่าวันที่คณะกรรมการสอบสวนชุดใหม่รายงานผลการตรวจสอบให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งทราบเป็นวันที่รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเป็นวันเริ่มนับอายุความ จากการศึกษาในประเด็นดังกล่าว พบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ ดังนี้

กรณีการนับอายุความต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน โดยในประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 251/2556 ว่า การเริ่มนับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และคณะกรรมการดังกล่าวสรุปความเห็นว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบ จึงต้องถือเอาวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น ได้รับทราบรายงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.89/2564 ว่า ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีดังกล่าว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ

ทางละเมิดแล้ว ต่อมาผู้แต่งตั้งได้มีการลงนามรับทราบรายงานแต่ไม่ปรากฏวันที่ลงนามรับทราบรายงานดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนในวันที่ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด นั้นแล้ว

ส่วนกรณีที่หากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดชุดใหม่ ต้องถือว่าวันที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงชุดใหม่รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งทราบเป็น วันที่รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นวันเริ่มนับอายุความ

ผู้เขียนเห็นว่า การวางแนวทางตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดทั้งสองกรณีดังกล่าว สอดคล้องกับทฤษฎีความผิด (Theory of fault) ที่เป็นการนำเอาพฤติกรรมการกระทำต่าง ๆ ของผู้กระทำความผิดมาพิจารณาว่าอาจก่อให้เกิดการกระทำละเมิดได้โดยพิจารณาจากวิญญูชนในสถานการณ์นั้น ๆ ว่าเป็นการกระทำที่เหมาะสมหรือไม่ เหตุอันควรหรือไม่ และสอดคล้องกับการนับอายุความของประเทศอังกฤษในกรณีที่กำหนดอายุความไว้เฉพาะการใช้สิทธิเรียกร้องในทางศาลอันเนื่องมาจากการได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต มีอายุความ 3 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต แต่ไม่สอดคล้องกับอายุความละเมิดกรณีอายุความทั่วไปที่ใช้สิทธิเรียกร้องต้องดำเนินการภายใน 6 ปี นับแต่วันที่เกิดความเสียหาย กับมีความสอดคล้องกับการนับอายุความของประเทศฝรั่งเศสที่เริ่มนับอายุความนับแต่วันที่ผู้ที่มีสิทธิเรียกร้องรู้หรือควรจะรู้ข้อเท็จจริงที่ทำให้เกิดสิทธิเรียกร้อง ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับการวางแนวทางของศาลปกครองสูงสุดเพราะการที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้ใดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ย่อมต้องได้ความชัดเจนก่อนว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิด อันเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

2) กรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในกรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 288/2549 ว่า หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐในกรณีนี้จึงสิ้นสุดลงและโดยที่อำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว เป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แม้ว่าประเด็นนี้มีได้ยกขึ้นว่ากล่าวกันมา ศาลปกครองก็มีอำนาจยกขึ้นมาวินิจฉัยได้ เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นอายุความใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวแล้ว จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ คำสั่งของหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้เขียนเห็นว่า การวางแผนทางดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับอายุความที่ต้องการให้การใช้สิทธิของบุคคลในเรื่องต่าง ๆ มีกรอบระยะเวลาที่แน่นอนและเสร็จสิ้นไปในเวลาอันสมควร อันเป็นการป้องกันมิให้บุคคลผู้ทรงสิทธิเพิกเฉยไม่ใช้สิทธิ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับการวางแผนทางของศาลปกครองสูงสุดเพราะการใช้สิทธิเรียกร้องเงินค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ มิใช่เป็นการใช้สิทธิติดตามเอาคืนซึ่งทรัพย์สินเฉพาะสิ่ง หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจฟ้องคดีเพื่อติดตามเอาทรัพย์สินคืนโดยไม่มีกำหนดอายุความตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3) กรณีการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 10 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีตามมาตรา 193/14 (5) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.123/2563 ว่า การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีตามมาตรา 193/14 (5) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้วย่อมมีผลให้อายุความสะดุดหยุดลง โดยระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในอายุความ และเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่วันที่เหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลงตามมาตรา 193/15 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน เมื่อคำสั่งแจ้งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กำหนดให้คดีใช้ภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือฉบับดังกล่าว และเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งคำสั่งไว้แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงถือได้ว่าเป็นวันดังกล่าวเป็นวันที่เหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลง อายุความสองปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเริ่มนับใหม่ในวันครบกำหนดดังกล่าว เพราะหากถึงกำหนดแล้วเจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินตามคำสั่งแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระให้ครบถ้วนได้เองคำสั่งดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี

ผู้เขียนเห็นว่า การวางแผนทางตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดทั้งสองดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับอายุความ ซึ่งเป็นการกรณีที่เหตุการณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้นทำให้อายุความที่ผ่านมายุติไปและมีการนับอายุความกันใหม่นับแต่เหตุที่ทำให้อายุความยุติไปได้สิ้นสุดลง ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับการวางแผนทางของศาลปกครองสูงสุดเพราะเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระหนี้ซึ่งมีผลเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีแล้ว ก็ไม่ควรนับระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้เข้าในอายุความอีก

4) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่อย่างไรก็ดี หากในขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตายมีกำหนดอายุความเดิมยาวกว่าหนึ่งปีให้ย้อนอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐที่จะฟ้องร้องทนายของเจ้าหน้าที่เหลือเพียงหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ แต่หากปรากฏว่าในวันที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตายนั้น อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องเดิมของหน่วยงานของรัฐผู้ฟ้องคดีเหลือสั้นกว่าหนึ่งปี ย่อมเป็นกรณีที่อายุความสิทธิเรียกร้องอันเป็นโทษแก่ผู้ตายจะครบกำหนดภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ถึงแก่ความตาย อายุความดังกล่าวก็จะขยายออกเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทนายของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย ตามมาตรา 193/23 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีดังกล่าวนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.82/2563

ผู้เขียนเห็นว่า การวางแนวทางตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดทั้งสองกรณีดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับอายุความที่ต้องการกำหนดให้อายุความเป็นเงื่อนไขสำคัญทางกฎหมายเพื่อให้การใช้สิทธิของบุคคลในเรื่องต่าง ๆ มีกรอบระยะเวลาที่แน่นอนและเสร็จสิ้นไปในเวลาอันสมควร ส่วนในประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส ไม่พบว่ามี การนำอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับในความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับการวางแนวทางของศาลปกครองสูงสุดเพราะสอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่มีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

5) สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้ฟ้องคดีกรณีผู้ถูกฟ้องคดีกระทำความผิดอาญาสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ย่อมเป็นไปตามอายุความอาญาที่ยาวกว่า ตามมาตรา 448 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.123/2563

ผู้เขียนเห็นว่า การวางแนวทางตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับอายุความที่ต้องการกำหนดให้อายุความเป็นเงื่อนไขสำคัญทางกฎหมายเพื่อให้การใช้สิทธิของบุคคลในเรื่องต่าง ๆ มีกรอบระยะเวลาที่แน่นอนและเสร็จสิ้นไปในเวลาอันสมควร ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับการวางแนวทางของศาลปกครองสูงสุดเพราะสอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา 448 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ

พาณิชย์ ที่กำหนดให้การใช้เรียกองค์เสียหายในมูลอันเป็นความผิดที่มีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญาและมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าให้นำกำหนดอายุความทางอาญาที่ยาวกว่ามาใช้บังคับ

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนเห็นว่า กรณีอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ทราบถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ถ้ามีการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้วย่อมมีผลให้อายุความสะดุดหยุดลง โดยระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความ และเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่วันที่เหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลงตามมาตรา 193/15 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตายหน่วยงานของรัฐที่ได้รับเสียหายฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากในกรณีที่ปรากฏว่า ในวันที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตายนั้น อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องเดิมของผู้ฟ้องคดีเหลือสั้นกว่าหนึ่งปี ย่อมเป็นกรณีที่อายุความสิทธิเรียกร้องอันเป็นโทษแก่ผู้ตายจะครบกำหนดภายในหนึ่งปี นับแต่วันตายอายุความดังกล่าวก็จะขยายออกเป็นหนึ่งปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย ซึ่งการวางแนวทางของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมีทั้งกรณีที่มีการยื่นอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องและขยายอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องซึ่งอาจสร้างความผิดหลงในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐได้ จึงควรบัญญัติอายุความกรณีที่ ต้องฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไว้ในแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับอายุความอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า ...กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับอายุความซึ่งผู้เขียนขอวิเคราะห์ในประเด็น ดังนี้

1) กรณีอายุความ 1 ปี ตามมาตรา 10 วรรคสอง นั้น จะต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐเท่านั้น และเมื่อมีการสอบสวนตามระเบียบแล้วจะต้องเป็นกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีความเห็นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ถูกสอบสวนว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน แล้วส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบข้อพิจารณาที่สำคัญในการพิจารณาอายุความในกรณีนี้ แต่สำหรับเจ้าหน้าที่รายอื่นที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า ต้องรับผิดชดเชยค่า

สินไหมทดแทน กรณีนี้การพิจารณาอายุความเฉพาะเจ้าหน้าที่ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐวินิจฉัยว่าต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจะมีอายุความ 2 ปี นับแต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในกรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.72/2550

ผู้เขียนเห็นว่า การวางแนวทางตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดทั้งสองกรณีสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับอายุความที่ต้องการกำหนดให้อายุความเป็นเงื่อนไขสำคัญทางกฎหมายเพื่อให้การใช้สิทธิของบุคคลในเรื่องต่าง ๆ มีกรอบระยะเวลาที่แน่นอนและเสร็จสิ้นไปในเวลาอันสมควร ส่วนในประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส ไม่พบว่ามี การนำอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับการวางแนวทางของศาลปกครองสูงสุดเพราะการใช้สิทธิเรียกร้องจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดระยะเวลาของการใช้สิทธิให้ชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเรียกร้องใช้สิทธิได้ตามกำหนดระยะเวลาอย่างถูกต้อง

2) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ถึงแก่ความตาย และหน่วยงานของรัฐได้ใช้สิทธิฟ้องทายาทให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่หน่วยงานของรัฐรู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ก็ตาม แต่เมื่อการฟ้องทายาทให้รับผิดชอบดังกล่าวได้พ้นระยะเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิดย่อมต้องห้ามตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.845/2562 (ประชุมใหญ่) ว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 193/14 (5) มาตรา 448 วรรคหนึ่ง และมาตรา 1752 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะเห็นได้ว่าการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบแต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ทำละเมิด

ผู้เขียนเห็นว่า การวางแนวทางตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับอายุความที่ต้องการกำหนดให้อายุความเป็นเงื่อนไขสำคัญทางกฎหมายเพื่อให้การใช้สิทธิของบุคคลในเรื่องต่าง ๆ มีกรอบระยะเวลาที่แน่นอนและเสร็จสิ้นไปในเวลาอันสมควร ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับการวางแนวทางของศาลปกครองสูงสุดเพราะการวางแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 193/14 (5) มาตรา 448 วรรคหนึ่ง และมาตรา 1752 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว

3. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

โดยจากการศึกษาได้ข้อสรุปในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ประเด็นแรก กรณีอายุความกรณีไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้เขียนเห็นว่า การที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิไล่เบี้ยคำสั่งใหม่ทดแทนที่ได้ชดใช้แก่ผู้เสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้นั้น ต้องมีการดำเนินการหลายขั้นตอน และอาจต้องส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อนจึงจะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายไปก่อนได้ ซึ่งการส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ก็ไม่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงแต่อย่างใด ประกอบกับคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน อันเป็นการใช้สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานที่ได้รับ ความเสียหาย เป็นการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะมีผลเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้รับแจ้งตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2339 โดยขั้นตอนทุกอย่างที่กล่าวมาต้องทำให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 104/2559, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 107/2563) จึงทำให้เกิดปัญหาการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐที่ไม่สามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยได้ทันภายในกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย เพราะเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป กล่าวคือ ขั้นตอนการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบนั้น เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานที่ได้รับความเสียหายไม่อาจควบคุมเวลาได้ รวมทั้งการพิจารณาของกระทรวงการคลังก็ไม่มีระยะเวลาบังคับที่แน่นอน ประกอบกับการที่คำสั่งให้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งจะมีผลเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แสดงว่า การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต้องเสร็จสิ้นลงไม่น้อยกว่า 10 วัน ก่อนครบอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย เพื่อการออกคำสั่งให้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนและการแจ้งคำสั่งให้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ดังนั้น ผู้เขียนจึงไม่เห็นด้วยกับการใช้สิทธิไล่เบี้ยภายในความอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

อีกประการหนึ่งคือ กรณีที่มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิจะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย นั้น มีเจตนารมณ์ที่จะบังคับใช้กับกรณีที่หน่วยงานของรัฐซึ่งต้องรับผิดชอบชดใช้ค่า

สินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ยังมีชีวิตอยู่เท่านั้น ไม่นำไปใช้กับกรณีที่จะต้องเรียกให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนเมื่อเจ้าหน้าที่นั้นถึงแก่ความตาย หากจะต้องเรียกให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นชดเชยค่าสินไหมทดแทน ต้องอยู่ในบังคับของมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.153/2563 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 227/2563 (ประชุมใหญ่)) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การนำมาตรา 1754 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับกรณีดังกล่าวอาจเป็นปัญหากับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอยู่บางหากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานนั้นไม่ทราบแนวทางคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว

ประการที่สอง กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐที่ได้รับเสียหายไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยการออกคำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ แต่หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นโดยการฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนภายใน 1 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากในขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนตายลงมีกำหนดอายุความเดิมยาวกว่าหนึ่งปีก็ให้นับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐที่จะฟ้องร้องทายาทของเจ้าหน้าที่เหลือเพียงหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ แต่หากในกรณีที่ปรากฏว่า ในวันที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายนั้น อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องเดิมของผู้ฟ้องคดีเหลือสั้นกว่าหนึ่งปี ย่อมเป็นกรณีที่อายุความสิทธิเรียกร้องอันเป็นโทษแก่ผู้ตายจะครบกำหนดภายในหนึ่งปีนับแต่วันตายอายุความดังกล่าวก็จะขยายออกเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายหน่วยงานของรัฐจึงสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย ตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.82/2563) ซึ่งการวางแนวทางของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมีทั้งกรณีที่มีการยื่นและขยายอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องและขยายอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง ซึ่งแตกต่างจากหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1754 วรรคสาม ที่มีเจตนารมณ์ที่จะให้นับอายุความให้ใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่อื่นมีต่อเจ้ามรดกที่มีกำหนดยาวกว่า 1 ปี ให้เหลือเพียง 1 ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก มิได้มีเจตนาที่จะขยายอายุความใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่อื่นมีต่อเจ้ามรดกให้ยาวออกไปเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การนำอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1754 วรรคสาม มาปรับใช้ในกรณีดังกล่าวจึงยังคงมีความแตกต่างกันอยู่

ประการที่สาม กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่า ต้องรับผิดชอบให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเท่านั้น แต่ไม่นำมาใช้กับทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด และได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความในกรณีที่ต้อง

ดำเนินการกับทายาทของเจ้าหน้าที่ยุติการผู้ทำละเมิดไว้ จึงต้องนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความในกรณีที่ต้องดำเนินการกับทายาทของเจ้าหน้าที่ยุติการผู้ทำละเมิดไว้ จึงไม่อาจครอบคลุมถึงข้อเท็จจริงในหลายกรณี ก่อให้เกิดปัญหาในการปรับใช้กฎหมายได้ เนื่องจากจะต้องนำบทบัญญัติว่าด้วยอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับปัญหาที่ได้ยกขึ้นมาสามารถแบ่งออกได้เป็นทั้งสามประการได้แก่

3.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กรณีมีปัญหาว่า อายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย เป็นอายุความที่สั้นเกินไปและไม่มีบทบัญญัติที่บังคับใช้กับทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้เขียนขอเสนอแนะทางว่า ควรสร้างมาตรการทางกฎหมายโดยเพิ่มเติมบัญญัติในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้

มาตรา 9 “ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

วรรคสอง ในกรณีที่ต้องฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่นั้นถึงแก่ความตาย”

3.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาอายุความอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กรณีมีปัญหาว่า ไม่มีบทบัญญัติที่บังคับใช้กับทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้เขียนขอเสนอแนะทางว่า ควรสร้างมาตรการทางกฎหมายโดยเพิ่มเติมบัญญัติในมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้

มาตรา 10 วรรคสอง “สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่า

สินไหมทดแทน ซึ่งในกรณีที่ต้องฟ้องทนายของเจ้าหน้าที่ให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รับหรือควรได้รับรู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่และรู้ถึงความเป็นหนี้ แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย”

3.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาอายุความอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กรณีมีปัญหาว่า ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความในกรณีที่ต้องดำเนินการกับทนายของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไว้ ผู้เขียนขอเสนอแนวทางว่า ควรสร้างมาตรการทางกฎหมายโดยเพิ่มเติมบัญญัติเป็นมาตรา 10 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้มีระยะเวลาที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความในกรณีที่ต้องดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกับทนายของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด

ซึ่งการสร้างมาตรการทางกฎหมายโดยเพิ่มเติมบัญญัติในมาตรา 9 และมาตรา 10 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะทำให้บทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความในพระราชบัญญัตินี้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถอ้างอิงบทบัญญัติดังกล่าวได้ และสะดวกแก่การนำไปปรับใช้

4. เอกสารอ้างอิง

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และ
ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด (พิมพ์ครั้งที่ 8). วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2563). ความรับผิดชอบของรัฐ ความรับผิดทางละเมิดโดยปราศจากความรับผิด.
วิญญูชน.
- วรพชร จันทร์ขันตี. (2562). คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลามิควรได้.
ร้านป๊อปปูล่า.
- สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์. (2554). ความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่คู่มือสอบกฎหมายปกครอง คู่มือสอบกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 4). วิญญูชน.
- ศันท์กรณ โสทธิพันธุ์. (2558). คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลามิควรได้
(พิมพ์ครั้งที่ 6). วิญญูชน.

อนุชา อนุสวัสดิ์กุล. (2555). *แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*.

ธรรมดาเพล.

สำนักงานความรับผิดทางแพ่ง กรมบัญชีกลาง. (2556). *คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.