

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹

ระพีพงศ์ มีแสง²

จากการศึกษาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พบว่า มีบทบัญญัติอายุความที่เป็นหลักอยู่เพียงสองกรณี คือ กรณีอายุความการใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 9 (กรณีการไล่เบียด) และกรณีอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องในมูลละเมิดตามมาตรา 10 (กรณีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหายโดยตรง) ดังนั้น จึงไม่อาจครอบคลุมถึงข้อเท็จจริงในหลายกรณี ก่อให้เกิดปัญหาในการปรับใช้กฎหมาย เนื่องจากจะต้องนำบทบัญญัติว่าด้วยอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา และ/หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาใช้บังคับแก่กรณีตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่กำหนดว่าในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติเรื่องใดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดไว้เป็นพิเศษ ก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังพบว่ากำหนดอายุความตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความไม่สอดคล้องกับกระบวนการหรือขั้นตอนของระเบียบกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการก่อนที่จะใช้สิทธิเรียกร้อง อีกทั้งยังมีความไม่ชัดเจนซึ่งอาจตีความได้หลายนัย โดยสามารถสรุปเป็นประเด็นปัญหาได้ ดังนี้

ประเด็นปัญหาแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” มาตราดังกล่าวกำหนดให้ผู้เสียหายจะต้องยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่ให้รับผิดชอบโดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ซึ่งในการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น หากเป็นการทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป คือเป็นการปฏิบัติภารกิจปกครองหรือเป็นการกระทำทางปกครองทางกายภาพ ผู้เสียหายจะต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ณฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ภายในกำหนดอายุความ ซึ่งกรณีนี้พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติอายุความการฟ้องคดีไว้ โดยเฉพาะ จึงต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาพิจารณาเนื่องจากเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และบทบัญญัติที่ควรจะต้องนำมาใช้บังคับ คือ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด” อันเป็นบทบัญญัติในเรื่องอายุความการฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนจากมูลละเมิด แต่ปรากฏว่า การฟ้องคดีในกรณีนี้เป็นการฟ้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบเจ้าหน้าที่โดยผลแห่งกฎหมาย มิใช่กรณีหน่วยงานของรัฐทำละเมิดโดยตรง มิใช่กรณีหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบในฐานะนายจ้างของเจ้าหน้าที่ และมิใช่กรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในฐานะที่เป็นตัวการของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น จึงมีอายุนำอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับได้ และเมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติอายุความไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำอายุความทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 อันมีอายุความสิบปีมาใช้บังคับแก่คดีทั้งนี้ โดยเริ่มนับแต่ขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องเป็นต้นไป ตามมาตรา 193/12 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 14954/2556 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12686/2557 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4373/2558) จึงทำให้เกิดปัญหาว่าการฟ้องคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้มีอายุความที่ยาวนาน ไม่สอดคล้องกับอายุความการฟ้องคดีละเมิดในกรณีอื่น ๆ

ประเด็นปัญหาที่สอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 บัญญัติว่า “ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย” มาตราดังกล่าวเป็นกำหนดอายุความการใช้สิทธิไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ อันเนื่องมาจากกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และหน่วยงานของรัฐซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้วมาใช้สิทธิไล่เบี้ยเอากับเจ้าหน้าที่ภายหลัง แต่ในการไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีเงื่อนไขตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ดังนั้น การที่

หน่วยงานของรัฐจะไต่เบี่ยเอากับเจ้าหน้าที่ได้ จะต้องปรากฏว่าเจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำละเมิดไปด้วยความ “จงใจ” หรือ “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” เท่านั้น และการที่หน่วยงานของรัฐจะทราบได้ว่าเจ้าหน้าที่นั้นกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำการสอบข้อเท็จจริงแล้วเสนอความเห็นต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบหรือไม่ และต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใด เมื่อหัวหน้าหน่วยงานรับทราบผลการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วจึงจะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่พึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนชำระเงินต่อไป ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีที่มีค่าเสียหายเป็นจำนวนมาก หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จะต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อน และหากกระทรวงการคลังมีความเห็นประการใด หน่วยงานของรัฐก็ต้องออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ประกอบกับคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น คำสั่งดังกล่าวจะมีผลต่อเมื่อได้รับแจ้งตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งหากเจ้าหน้าที่อยู่ต่างพื้นที่ก็จะต้องใช้เวลานานหลายวัน ในการส่งคำสั่งทางไปรษณีย์ และหากเจ้าหน้าที่หลีกเลี่ยงไม่ยอมรับก็ต้องใช้วิธีการส่งโดยให้บุคคลนำส่ง ซึ่งจะต้องส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางหรือเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคไปดำเนินการ โดยระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนตามที่ได้อ้างมานั้น อายุความยังคงเดินต่อไปนับแต่วันที่หน่วยงานได้ชดใช้เงินแก่ผู้เสียหาย และไม่ได้ระงับหยุดลงจนกว่าเจ้าหน้าที่จะได้รับแจ้งคำสั่งนั้นโดยชอบแล้ว ด้วยขั้นตอนที่ต้องดำเนินการมากมาย และบางกรณีอยู่นอกเหนือการควบคุมของหน่วยงานของรัฐ เช่น กรณีที่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาก่อนหรือขั้นตอนการแจ้งคำสั่งให้ชำระเงิน ประกอบกับอายุความตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดไว้เพียง 1 ปี จึงทำให้เกิดปัญหาการใช้สิทธิเรียกของหน่วยงานของรัฐที่ไม่สามารถดำเนินการได้ทันภายในกำหนดอายุความ ดังที่เกิดขึ้นในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด คพ. 107/2563 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คพ. 205/2563 เป็นต้น

ประเด็นปัญหาที่สาม คือ ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่ในคดีเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดอาญา ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็น

หน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” วรรคสองบัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน...” มาตราดังกล่าวเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ (หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหาย) ซึ่งได้บัญญัติอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะแตกต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยให้มีอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

แต่กรณีมีปัญหาว่าในการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว หากเป็นการกระทำที่มีมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญาด้วย จะต้องนำอายุความทางอาญาที่ยาวกว่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้น ไซ้รู้ท่านให้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ” มาใช้บังคับหรือไม่ และโดยที่มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” ดังนั้น จึงมีปัญหว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง ขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคสอง หรือไม่ หากขัดหรือแย้งกัน ก็จะต้องบังคับตามพระราชบัญญัติ มาตรา 10 วรรคสอง เพราะเป็นกรณีที่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้ว แต่หากไม่ขัดแย้งกัน ก็จะต้องนำอายุความทางอาญาที่ยาวกว่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคสอง ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 51 มาใช้บังคับ ซึ่งจากการค้นคว้าของผู้ศึกษาพบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่าให้นำอายุความที่ยาวกว่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคสอง ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 51 มาใช้บังคับ เพราะถือว่าไม่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 692/2560 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คพ.132/2563) โดยกรณีนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้ศาลปกครองสูงสุดจะได้วินิจฉัยชี้ขาดไว้ดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ก็โดยลักษณะเป็นการตีความซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจในการ

วินิจฉัยคดีและไม่ผูกพันศาลในองค์คณะอื่นแต่อย่างใด จึงอาจทำให้เกิดปัญหาคำวินิจฉัยที่แตกต่าง ขึ้นได้ในอนาคต อีกทั้งบทบัญญัติเรื่องอายุความเป็นบทบัญญัติในการตัดสิทธิของบุคคลตามกฎหมาย ดังนั้น จึงควรมีบทบัญญัติกำหนดไว้โดยชัดเจน

ประเด็นปัญหาที่สี่ คือ ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่ในคดีเกี่ยวเนื่องกับอายุความมรดก ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 บัญญัติว่า “ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้กำลังไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกร้อง อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้กำลังไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย” มาตราดังกล่าวได้กำหนดให้อายุความเริ่มนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย กรณีมีปัญหาว่าหากวันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายซึ่งเป็นวันที่สิทธิเรียกร้อง (สิทธิไล่เบี้ย) ได้เกิดขึ้นและเป็นวันที่อายุความเริ่มนับนั้น หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดซึ่งจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ถึงแก่ความตายไปแล้วเกินสิบปีแล้ว จะต้องนำอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1754 วรรคท้าย ที่บัญญัติว่า “ถึงอย่างไรก็ดี สิทธิเรียกร้องตามที่ว่ามาในวรรคก่อน ๆ นั้น มิให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนด 10 ปี นับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย” มาใช้บังคับหรือไม่ ซึ่งหากนำอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1754 วรรคท้าย มาใช้บังคับ คดีก็ย่อมขาดอายุไปก่อนแล้ว แต่หากนำอายุความมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ต้องถือว่าคดียังไม่ขาดอายุความ เพราะสิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐเพิ่งเกิดขึ้นในวันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้กำลังไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย อันเป็นเวลาภายหลังจากความตายของเจ้ามรดก (เจ้าหน้าที่ผู้ตาย) ได้ผ่านพ้นไปแล้ว ซึ่งจากการค้นคว้าของผู้ศึกษาพบว่า กรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุด ได้มีแนวคำวินิจฉัยว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ถึงแก่ความตายไปแล้วและเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องให้ทายาทของเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ จึงต้องนำอายุความมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1754 วรรคท้าย มาใช้บังคับ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 162/2562 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 186/2562 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 119/2563 (ประชุมใหญ่))

กรณีนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรนำอายุความตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการทั้งหลายเกี่ยวกับอายุความ เนื่องจากสิทธิของหน่วยงานของรัฐเพิ่งจะเกิดขึ้นเมื่อความตายของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ผ่านพ้นไปแล้ว หน่วยงานของรัฐจึงมิได้มีฐานะเป็นเจ้าหนี้ในขณะที่เจ้าหน้าที่

ถึงแก่ความตาย จึงไม่อาจนำมาตรา 1754 วรรคท้าย แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกรณีการใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ต่อกองมรดกมาใช้บังคับได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่อาจนำอายุความตามมาตรา 1754 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาบังคับใช้ได้ แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่ทายาทต้องมารับผิดแทนเจ้าหนี้ที่ผู้ทำละเมิด ซึ่งได้ถึงแก่ความตายไปเป็นเวลานานแล้วเช่นนี้ ย่อมเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ทายาทของเจ้าหนี้ที่ เพราะเป็นการยากแก่ทายาทในการแสวงหาพยานหลักฐานมาต่อสู้อคดี และตัวทายาทย่อมไม่ทราบรายละเอียดแห่งการทำละเมิดนั้น อีกทั้งหากมีการไล่เบี้ยทายาทของเจ้าหนี้ที่ถึงแก่ความตายไปแล้วเกินสิบปีได้ ย่อมเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจเจ้าหนี้ที่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหนี้ที่ พ.ศ. 2539 และแม้ศาลจะพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชนะคดี แต่หน่วยงานของรัฐก็อาจไม่สามารถบังคับคดีได้เต็มจำนวนตามคำพิพากษา ด้วยเหตุว่าทายาทไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบเกินกว่าทรัพย์มรดกที่ตกทอดได้แก่ตน ตามมาตรา 1601 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และทรัพย์สินในกองมรดกของเจ้าหนี้ที่ย่อมถูกแบ่งแก่ทายาทไปจนหมดสิ้นแล้ว จึงเป็นการยากที่จะติดตามสืบหา

จากปัญหาเกี่ยวกับอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหนี้ที่ พ.ศ. 2539 ข้างต้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป นั้น เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยเพิ่มความเป็นวรรคสามของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนี้ “การฟ้องคดีของผู้เสียหายตามวรรคหนึ่ง ให้มีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” โดยการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะช่วยให้อายุความการฟ้องคดีในกรณีนี้สอดคล้องไปในทางเดียวกับอายุความการฟ้องคดีความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีอื่น ๆ เช่น กรณีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และกรณีตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะช่วยให้กำหนดอายุความในกรณีนี้ไม่ยาวนานจนเกินไป

2. ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการเรียกให้เจ้าหนี้ที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นั้น เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนี้ “มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหนี้ที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหนี้ที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย” โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดอายุความดังกล่าวจาก 1 ปี เป็น 2 ปี จะช่วยให้สอดคล้องกับกระบวนการหรือขั้นตอนที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการภายหลังอายุความเริ่มต้นนับ และช่วยให้

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีระยะเวลาในการพิจารณาได้อย่างรอบคอบและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ถูกสอบข้อเท็จจริงเองก็สามารถโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้อย่างเต็มที่ และในท้ายที่สุดจะช่วยให้หน่วยงานของรัฐสามารถแจ้งคำสั่งให้ชำระเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบได้ภายในกำหนดอายุความ ป้องกันความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐที่จะเกิดขึ้นจากการที่สิทธิเรียกร้องนั้นขาดอายุความ

3. ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่ในคดีเกี่ยวเนื่องกับการกระทำ ความผิดอาญา นั้น เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยเพิ่มความเป็นวรรคสามของมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนี้ มาตรา 10 วรรคสาม “หากสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ในมูลละเมิดตามวรรคสองเกิดจากการกระทำอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้น ให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ” โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวจะช่วยให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่ในคดีเกี่ยวเนื่องกับการกระทำ ความผิดอาญา มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น สะดวกแก่การนำไปใช้ บุคคลทั่วไปรวมถึงหน่วยงานของรัฐเองก็ย่อมอ่านข้อความในกฎหมาย และปฏิบัติตามได้โดยง่าย สามารถอ้างอิงกันได้ทุกฝ่าย เนื่องจากอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องนั้นเป็นเรื่องสำคัญที่ส่งผลต่ออำนาจฟ้องคดีของโจทก์ หรือผู้ฟ้องคดีโดยตรง

4. ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่ในคดีเกี่ยวเนื่องกับอายุความ มรดก นั้น เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยเพิ่มความเป็นวรรคสองของมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนี้ มาตรา 9 วรรคสอง “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐตามวรรคแรกได้ถึงแก่ความตายเป็นเวลาตั้งแต่สิบปีนับแต่วันที่ถึงแก่ความตายจนถึงวันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ให้สิทธิในการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่นั้นตกเป็นพับแก่หน่วยงานของรัฐ” โดยการแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสองดังกล่าวจะช่วยให้อายุความในกรณีนี้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และเป็นการให้ความเป็นธรรมกับทายาทของเจ้าหน้าที่ นั้นที่จะไม่ต้องถูกฟ้องร้องในเรื่องราวที่ผ่านมานานแล้วทั้งที่มีได้เป็นเรื่องที่ดินได้ก่อให้เกิดขึ้น ทั้งยังสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ต้องการคุ้มครองเจ้าหน้าที่อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. พิมพ์ครั้งที่ 11.

กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2563.

ชูชาติ อัสวโรจน์. คำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พิมพ์ครั้งที่ 2

แก้ไขเพิ่มเติม-ปรับปรุงใหม่. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555.

ศันนทกรณ โสคติพันธุ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิดจัดการงานนอกสั่งและลามิควรได้. พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.

สราธิษั สุวรรณเสรี และอาคม ศรียาภัย. อายุความครบวงจร. แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร:

ห้างหุ้นส่วนจำกัด แสงจันทร์การพิมพ์, 2561.

สุริยา ปานแป้น และอนวัตนันท์ บุญนันท์. คู่มือสอบกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562.