

ปัญหาอายุความกรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน¹

ชาลินี คงสตรี²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาอายุความกรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ.2539 มาตรา 10 วรรคสอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย ประวัติความเป็นมา วิวัฒนาการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ.2539 มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ.2539 มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐ เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการเกิดความผิดพลาดมีความเสียหายต่อบุคคลภายนอกและต่อหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดอยู่ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ประการใด ถ้าเป็นกรณีที่กระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา แต่หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว ก็ยังคงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อไป ซึ่งในกรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นหน่วยงานของรัฐต้องกระทำภายในกำหนดอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อมีบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ผ่านมายังปรากฏว่ามีกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดทำให้เกิดความเสียหายขึ้น มีการลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้นั้นทั้งทางวินัยและมีการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐซึ่งการเรียกร้องดังกล่าวตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ได้กำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้เป็นการเฉพาะแต่หน่วยงานของรัฐในแต่ละแห่งยังคงใช้วิธีการที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตามเมื่อได้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาอายุความกรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ.2539 มาตรา 10 วรรคสอง พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาอายุความกรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พิมพ์ใจ รื่นเรือง และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริดา ไชยमानนท์ และรองศาสตราจารย์ ดร. ปวีศรี เลิศธรรมเทวี

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประการแรกคือ ปัญหาการเริ่มนับอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง³ ได้กำหนดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะแล้วกล่าวคือ 2 ปีนับวันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด หรือ 1 ปีนับแต่วันที่ออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งการรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนั้นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าให้ถือวันที่หน่วยงานของรัฐทราบ ซึ่งพิจารณาจากการที่หัวหน้าของหน่วยงานของรัฐลงนามในรายงานความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ไม่ว่าจะการลงนามนั้นจะได้ลงวันที่หรือไม่ก็ตาม แต่ในกรณีที่ในรายงานผลสอบความรับผิดทางละเมิดมีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดหลายราย บางรายหน่วยงานของรัฐเห็นว่าไม่ต้องรับผิดแล้ว เมื่อมีการส่งรายงานสอบความรับผิดทางละเมิดให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังตรวจสอบ กรมบัญชีกลางมีความเห็นแย้งว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิด ดังนั้นในการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ 1 ครั้ง อาจมีอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนถึง 2 ระยะเวลาด้วยกัน ซึ่งในทางปฏิบัติการที่กรมบัญชีกลางมีความเห็นแย้งนั้นอาจมีทั้งความเห็นแย้งถึงจำนวนค่าสินไหมทดแทนและตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด หรือมีความเห็นแย้งเฉพาะตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดซึ่งหน่วยงานของรัฐมักสับสนในความเห็นของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดชัดเจน

ประการที่สอง ปัญหาการนำอายุความคดีอาญามาใช้กับคดีละเมิดทางปกครองนั้น เนื่องจากในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดอันมีลักษณะเป็นการกระทำความผิดทางอาญาที่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องในทางแพ่งด้วย ซึ่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง ไม่ได้กำหนดอายุความคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญาไว้เป็นการ โดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตามมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุด⁴ ได้วินิจฉัยให้นำในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 51 วรรคหนึ่ง ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 448 วรรคสอง กล่าวคือ นำอายุความอาญามาใช้บังคับแต่ศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมด้วยว่า ต้องเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีความประสงค์ที่จะดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดด้วยแต่ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้มีมติชี้มูลคดีอาญาเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดด้วยและได้มีการส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีอาญา และพนักงานอัยการมีความเห็นไม่ฟ้องคดีอาญานั้น จะเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐประสงค์ให้ดำเนินคดีอาญาดำเนินคดีอาญาด้วยหรือไม่ เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้วอีกทั้งยังไม่มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้เหมือนเช่นกรณีที่มีการกระทำความผิดอาญาแล้วหน่วยงานของรัฐมีความประสงค์ดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่เอง

³ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ.2539 มาตรา 10 วรรคสอง.

⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 692/2560

ประการที่สาม ปัญหาการนำอายุความมรดกมาใช้กับคดีละเมิดทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง ไม่ได้กำหนดอายุความสิทธิเรียกร้องในกรณีที่เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตายไว้เป็นการเฉพาะ แต่มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุด⁵ ได้วินิจฉัยให้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/27 ประกอบ มาตรา 1754 วรรคสาม มาใช้บังคับ แต่อย่างไรก็ตามแนวคำวินิจฉัยนั้นเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดถึงแก่ความตายก่อนอายุความ 2 ปียังไม่เริ่มนับ เนื่องจากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้สอบสวนเสร็จภายหลังที่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย จึงทำให้หน่วยงานของรัฐไม่ทราบว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ซึ่งแนวคำวินิจฉัยนี้เป็นธรรมกับทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิด เนื่องจากขณะที่สอบข้อเท็จจริงนั้นคณะกรรมการคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดพอที่จะทราบเบื้องต้นได้ว่ามีเจ้าหน้าที่คนใดต้องรับผิดบ้าง ดังนั้น ควรรับดำเนินการสอบข้อเท็จจริงให้อยู่ภายในกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1754 วรรคสาม แต่ไม่รวมถึงกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ทราบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐถึงแก่ความตายก่อนมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งถ้าหากผลการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องหาต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย และอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1754 วรรคสาม ขาดอายุความไปแล้วนั้น หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายก็จะไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ

ดังนั้นแล้วเพื่อให้การที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความ ให้มีประสิทธิภาพเหมาะสมและให้เกิดความเป็นธรรมแก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมากที่สุด ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะและให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการเริ่มนับอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ศึกษาเห็นว่าควรกำหนดประกาศกระทรวงการคลัง ดังนี้

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิด

“ กรณีดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าไม่ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิด

(1.) หน่วยงานของรัฐตรวจสอบแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องหาไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องหากระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 119/2563(ประชุมใหญ่)

(2.) กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่รายอื่นอีกที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

(3.) กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่รายอื่นอีกที่ต้องรับผิดชอบแต่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงไม่ได้สอบข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่รายนั้น ทั้งนี้ ให้นำหน่วยงานของรัฐตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงรายนั้นใหม่”

2. ปัญหาการนำอายุความคดีอาญามาใช้กับคดีละเมิดทางปกครอง ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 มาตรา 10 จากเดิมที่บัญญัติว่า “ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่งให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนและกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง”

โดยเพิ่มเติม ความในวรรคสามของมาตรา 10 ดังนี้

มาตรา 10 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนและกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ภายใต้มาตรา 10 วรรคสอง ถ้าความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐได้รับเกิดจากการทำความผิดอาญาโดยหน่วยงานของรัฐที่สังกัดเห็นเอง หรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐอื่นซึ่งมีหน้าที่สืบสวนคดีอาญาเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบนั้นกระทำความผิดอาญา สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำอายุความตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับนับแต่วันทำละเมิด”

3. ปัญหาการนำอายุความมรดกมาใช้กับคดีละเมิดทางปกครอง ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 โดยเพิ่มบทบัญญัติใหม่ ดังนี้

“ มาตรา 10/1 บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตายก่อนที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ให้ใช้สิทธิเรียกร้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากทรัพย์สินเป็นมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ และสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ให้มีกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันงานของรัฐบาลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ทั้งนี้ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย”

เอกสารอ้างอิง

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ.2539 มาตรา 10 วรรคสอง.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 692/2560. ค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2567,

จาก <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2560/01013-600041-2f-601019-0000608383.pdf>)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 119/2563(ประชุมใหญ่). ค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2567,

จาก <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2560/01013-600127-2f-630629-0000659963.pdf>)