

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐได้กระทำการโดยการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผิดกฎหมายขึ้นแล้ว และแม้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะได้กำหนดวันที่และระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้โดยชัดเจนแล้ว แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาว่าหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลภายนอกไม่รู้ว่าตนจะต้องเริ่มใช้สิทธิเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดได้ตั้งแต่วันที่ใด ซึ่งมีหลายกรณีที่ใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อขาดอายุความไปแล้ว โดยปรากฏจากกรณีที่มีหน่วยงานของรัฐหลาย ๆ หน่วยงานได้ทำบันทึกข้อหารือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อสอบถามในเรื่องของแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากในหลาย ๆ กรณีมีความไม่ชัดเจนแน่นอนว่าจะถือเอาวันใดเป็นวันที่ทำละเมิดและให้เริ่มต้นนับอายุความนับแต่วันทำละเมิดตามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะในกรณีที่ปรากฏว่า แม้จะมีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดขึ้นแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดหรือต่อหน่วยงานของรัฐอื่นก็ตาม แต่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐกลับยังไม่ได้ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว ในทันทีที่มีการกระทำนั้น หรือในทางกลับกันในกรณีที่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายแต่ยังไม่อาจทราบถึงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นว่าเกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อใด ขึ้นตอนใด กรณีเหล่านี้จะถือว่าวันใดเป็นวันทำละเมิดและเริ่มต้นนับอายุความได้ เนื่องจากองค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิดตามมาตรา 420¹ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากต้องมีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่น

¹ มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

โดยผิดกฎหมายแล้ว จะต้องปรากฏว่าการกระทำนั้นส่งผลให้เกิดความเสียหายขึ้นด้วย ผู้กระทำละเมิดจึงจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย แต่ในทางปฏิบัติในการพิจารณาถึงการกระทำละเมิดนั้น จะต้องพิจารณาจากการกระทำในแต่ละกรณีที่แตกต่างกันไป โดยการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในบางกรณีปรากฏความเสียหายเกิดขึ้นทันทีพร้อมกับวันที่มีกระทำการนั้น ทั้งความเสียหายที่เกิดก็เป็นผลมาจากการกระทำละเมิดนั้นด้วย หรือบางกรณีในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ จะต้องมีการกระทำในหลายขั้นตอน โดยปรากฏว่ามีการกระทำการอย่างหนึ่งแล้ว แต่ยังไม่เกิดความเสียหายขึ้นในขั้นตอนนั้น แต่ต้องมีการกระทำในอีกขั้นตอนหนึ่งจึงจะเกิดความเสียหายขึ้น จากกรณีตัวอย่างนี้เกิดปัญหาว่าจะถือเอาวันใดเป็นวันทำละเมิดและจะต้องเริ่มนับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ในวันใด ซึ่งตัวอย่างที่กล่าวมานี้ล้วนเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นให้เห็นในทางปฏิบัติ เนื่องจากไม่ได้มีการรวบรวมกำหนดแนวทางการพิจารณาในแต่ละกรณีไว้ให้มีความชัดเจนเป็นบรรทัดฐานที่เป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในส่วนของอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีเหตุทำให้อายุความสะดุดหยุดลงว่าจะต้องนับระยะเวลาในกรณีนี้อย่างไร เนื่องจากในคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองหลายคดี กล่าวถึงการ ใช้สิทธิเรียกร้องของบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐผู้เสียหาย จะต้องดำเนินการภายใต้กำหนดอายุความอย่างยาวของเรื่องความรับผิดในมูลละเมิดตามมาตรา 448² วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันได้แก่ อายุความ 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดด้วย แต่เนื่องจากมีเหตุที่ทำให้อายุความดังกล่าวต้องสะดุดหยุดลง เช่นนี้จึงมีปัญหานั้น่าพิจารณาต่อไปว่าเมื่อมีเหตุทำให้อายุความสะดุดหยุดลงแล้ว จะถือเป็นการขยายอายุความอย่างยาว 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่งหรือไม่

ทั้งนี้ หากได้มีการกำหนดแนวทางการพิจารณาที่ทำให้รู้ถึงวันทำละเมิดที่แน่ชัดเป็นรูปธรรมแล้ว ย่อมจะเป็นประโยชน์ในเรื่องการคำนวณดอกเบี้ยของค่าสินไหมทดแทนที่กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับนับแต่วันทำละเมิดได้อีกด้วย ดังนั้น การทราบถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าวันใดเป็นวันทำละเมิดจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

² มาตรา 448 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญาและมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้น ไซ้ร ท่านให้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาความหมาย หลักการ แนวคิด และองค์ประกอบของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ รวมถึงหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และหลักกฎหมายเกี่ยวกับอายุความการฟ้องคดีพิพาทจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

1.2.2 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวันทำละเมิดกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือระยะเวลาการฟ้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1.2.3 เพื่อหาแนวคำวินิจฉัยจากคำพิพากษาของศาลปกครองและศาลฎีกา ที่จะนำมาใช้กำหนดเป็นบรรทัดฐานเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ว่าวันใดที่ถือว่าเป็นวันทำละเมิด และเริ่มนับอายุความนับแต่วันทำละเมิด ให้แก่บุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐใช้เป็นวันเริ่มต้นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่นับแต่วันทำละเมิดได้

1.2.4 เพื่อหาแนวทางในการพิจารณานับอายุความ กรณีมีเหตุทำให้อายุความสะดุดหยุดลง โดยจะถือเป็นเหตุให้ขยายระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะได้กำหนดวันที่และระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้โดยชัดเจนแล้ว แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาว่าหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลภายนอกยังไม่รู้ว่าตนจะต้องเริ่มใช้สิทธิเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ตั้งแต่วันใด ซึ่งมีหลายกรณีที่ใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อขาดอายุความไปแล้ว เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหให้กับบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ว่าจะต้องเริ่มใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาใดจึงจะไม่เสียสิทธิ จึงควรกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าวันใดจะถือเป็นวันทำละเมิดและเริ่มนับอายุความนับแต่วันทำละเมิดไว้ให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยให้กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และให้บัญญัติ

เพิ่มไว้ในหมวดที่ 3 เรื่องแนวทางและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าวันใดเป็นวันเริ่มนับอายุความนับแต่ วันทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาจากคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง ศาลฎีกา เอกสารทางวิชาการ บทความทางวิชาการ เอกสารที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการพิจารณาถึงวันทำละเมิด หลักเกณฑ์และระยะเวลาในการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

ผู้เขียนได้ทำการศึกษาค้นคว้าวิจัยทางเอกสารเป็นหลักและใช้วิธีการศึกษาเชิงวิเคราะห์ทางนิติศาสตร์ โดยการศึกษาจากเอกสารตำราทางวิชาการ บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาของศาล คำวินิจฉัยขององค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้อง ยกตัวอย่างเช่นคณะกรรมการศาลฎีกา ศาลปกครอง เป็นต้น และทำการศึกษาหลักแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ทั้งแนวคิดของประเทศไทยและของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เช่น สหรัฐอเมริกา และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) เช่น สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึง ความหมาย หลักการ แนวคิด และองค์ประกอบของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ รวมถึงหลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ที่มีหลักเกณฑ์กำหนด โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รวมทั้งหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ของต่างประเทศ และหลักกฎหมายเกี่ยวกับอายุความการฟ้องคดีพิพาทจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

1.6.2 ทำให้ทราบความสัมพันธ์ระหว่างวันทำละเมิดกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือระยะเวลาการฟ้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1.6.3 ทำให้ทราบถึงแนวคิดที่ศาลปกครอง ศาลฎีกา และแนวคิดที่ต่างประเทศใช้ในการกำหนดวันทำละเมิด และกำหนดวันที่ในการเริ่มใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่และนำแนวคิดดังกล่าวมารวบรวมกำหนดไว้ให้เป็นแนวทางการพิจารณาที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมเพื่อให้บุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการเริ่มใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ได้โดยไม่เสียสิทธิเพราะเหตุขาดอายุความ

1.6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการพิจารณานับอายุความ กรณีมีเหตุทำให้อายุความสะดุดหยุดลง โดยจะถือเป็นเหตุให้ขยายระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ หมายความว่า การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำลงทั้งโดยตั้งใจ หรือไม่ได้ตั้งใจก็ตาม และการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ทั้งยังส่งผลให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลอื่น โดยความเสียหายดังกล่าวอาจเป็นความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน สิทธิหรือเสรีภาพก็ได้ และการกระทำนั้นอาจมีทั้งการกระทำที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นการกระทำโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เองก็ได้

ความเสียหายปรากฏขึ้นภายหลัง

เป็นกรณีที่ปรากฏว่าได้มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นแล้ว แต่ในวันที่กระทำละเมิดนั้นยังไม่ปรากฏความเสียหายให้เห็นในทันที แต่ความเสียหายมาปรากฏให้เห็นในภายหลังจากวันที่ได้มีการกระทำละเมิดนั้นแล้ว โดยความเสียหายที่เกิดขึ้นมีทั้งความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ความเสียหายแก่ชื่อเสียง เกียรติคุณ ทางทำมาหาได้ ก็ได้ ซึ่งความเสียหายมีได้ทั้งที่สามารถคำนวณเป็นเงินหรือไม่อาจคำนวณเป็นเงินก็ได้ และความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมดนี้จะต้องเป็นความเสียหายที่มีกฎหมายรับรอง เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแน่นอน และเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดนั้นด้วย