

บทที่ 4

สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติ

เมื่อมีความเสียหายเกิดแก่ผู้เสียหายไม่ว่าจะเป็นบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐก็ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ให้บัญญัติหลักเกณฑ์การดำเนินเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไว้ดังนี้

1. การดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของบุคคลภายนอก

ผู้เสียหายอาจดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้โดยวิธีใดวิธีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1.1 การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล หรือ

1.2 การใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง

1.1 การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล ถ้าเป็นกรณีผลแห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรงไม่อาจฟ้องให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือกระทรวงการคลังให้ร่วมรับผิดชอบได้เลย (มาตรา 6) แต่ถ้าเป็นกรณีผลละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือกระทรวงการคลัง ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรง ไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้เลย (มาตรา 5) แต่ถ้าได้ผู้เสียหายได้ฟ้องคดีต่อศาลโดยฟ้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ถ้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐก็มีสิทธิขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่เข้าเป็นคู่ความในคดีได้ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐก็มีสิทธิขอให้ศาลเรียกหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้เช่นเดียวกัน (มาตรา 7 วรรคแรก) และการขอให้ศาลเรียกหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีนั้นเป็นสิทธิของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่ถูกผู้เสียหายฟ้องเท่านั้น ผู้เสียหายห้ามสิทธิเช่นนั้นไม่

ฉะนั้น การที่ผู้เสียหายจะใช้สิทธิฟ้องต่อศาล ผู้เสียหายต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้น เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หรือมิใช่จากการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อพิจารณาว่าจะฟ้องใคร หากฟ้องผิดตัว ผู้ที่ถูกฟ้องคดีอาจขอให้ศาลหมายเรียกผู้ที่ต้องรับผิดชอบเข้ามาเป็นคู่ความในคดี หรือในกรณีที่ศาลยกฟ้องเพราะผู้เสียหายฟ้องผิดตัวนั้น พระราช

บัญญัติฉบับนี้ก็ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปอีกหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด¹ (มาตรา 7 วรรคสอง)

1.2 การใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง การฟ้องคดีต่อศาลเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชน และบางกรณีอาจไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางศาล พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ได้โดยตรงหรือต่อกระทรวงการคลังเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 วรรคแรก เมื่อได้รับคำขอของผู้เสียหายแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า และต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน หากเรื่องใดไม่สามารถพิจารณาได้ทันกำหนดเวลา จะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีจะพิจารณานุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกิน 180 วัน (มาตรา 11 วรรคสอง) เมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนและมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายก็มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย (มาตรา 11 วรรคแรก) ซึ่งปัจจุบันมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว ก็ใช้สิทธิยื่นต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 14

2. การดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐ

ในกรณีที่มีการละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ถ้าเป็นการละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่นั้นชำระเงินค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนดได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล (มาตรา 12) คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่าคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินดังกล่าวนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ชำระ หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม และหากการใช้

¹ ฤทัย หงส์ศิริ, "ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539," หน้า 55.

มาตรการบังคับทางปกครองมีข้อขัดข้องด้วยประการใด ๆ หน่วยงานของรัฐอาจฟ้องคดีต่อศาล ภายในกำหนดอายุความ 2 ปี นับแต่รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

3. การให้เจ้าหน้าที่ผ่อนชำระเงิน

พระราชบัญญัตินี้กำหนดหน้าที่ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบจากการปฏิบัติหน้าที่สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ฐานะครอบครัว และความรับผิดชอบและพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย(มาตรา 13) และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 27 ห้ามหน่วยงานไม่ให้ดำเนินคดีล้มละลายแก่เจ้าหน้าที่ แม้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ เว้นแต่กรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน

4. อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและในการฟ้องคดี

ระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและในการฟ้องคดีพิจารณาได้ดังนี้

4.1 กรณีผู้เสียหายฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เกิดการละเมิด จะต้องฟ้องภายในเวลา 1 ปี นับแต่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายใน 10 ปี นับแต่วันทำการละเมิด (มาตรา 448 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

4.2 ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แล้วปรากฏว่าศาลยกฟ้องเนื่องจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องไม่ใช่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อายุความในการฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบแต่ไม่ได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีนั้นจะขยายออกไปอีกจนถึง 6 เดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด (มาตรา 7 วรรคสอง)

4.3 กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน เจ้าหน้าที่มีสิทธิที่เรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย หรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน หน่วยงานของรัฐก็มีสิทธิที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหายเช่นเดียวกัน (มาตรา 9)

4.4 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะการละเมิดนั้นจะเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม หน่วยงานของรัฐในฐานะผู้เสียหายจะเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ภายใน 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (มาตรา 10)