

บทวิเคราะห์คดี : บทบาทของตุลาการศาลปกครองในกรณีที่เกิด “จุกบกพร่อง” (Bug)**ในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กรณีศึกษาจากการใช้และการตีความอายุความ 1 ปี****ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539****(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 223/2565)**

วิชา เนตรหัตถ์สนั่น*

ความเบื้องต้น

หากท่านผู้อ่านเป็นผู้ที่มีโอกาสได้ใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์หรือแอปพลิเคชันเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว ครั้งหนึ่งในชีวิตของท่านคงอาจได้เคยประสบพบเจอปัญหาหรือความบกพร่องจากการที่โปรแกรมคอมพิวเตอร์หรือแอปพลิเคชันเหล่านั้นทำงานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งใจไว้อันเนื่องมาจาก “จุกบกพร่อง” (bug)¹ บางประการ ซึ่งจุกบกพร่องในซอฟต์แวร์ (software bug) เช่นว่านี้ สามารถเกิดขึ้นในกระบวนการร่างกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ได้เช่นกัน โดยหนึ่งในกรณีศึกษาของการเกิดจุกบกพร่องในบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งเป็นที่รู้จักกันในวงการนิติศาสตร์ คือ กรณีตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 (เดิม) ซึ่งบัญญัติว่า “ในทางเดินรถที่สวนกันได้ ห้ามมิให้ผู้ขับขี่กลับรถในเมื่อมีรถอื่นสวนหรือตามมาในระยะไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยห้าสิบเมตร” ซึ่งการใช้ถ้อยคำ “ห้ามมิให้” และ “ไม่น้อยกว่า” ในประโยคเดียวกันนั้น ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “การปฏิเสธซ้อนปฏิเสธ” (double negative) โดยการจะสอบทาน (cross-checking) ความสมเหตุสมผลในทางตรรกะของประโยคที่อยู่ในรูปปฏิเสธซ้อนปฏิเสธเช่นนี้ สามารถกระทำได้โดยการทำให้ประโยคดังกล่าวอยู่ในรูปของประโยคบอกเล่าเสียก่อน (เลิกเช่นเดียวกับหลักการทางคณิตศาสตร์ที่ว่า “ลบเจอลบเป็นบวก”)² ผลจากการเปลี่ยนให้ประโยคดังกล่าวอยู่ในรูปประโยคบอกเล่า ทำให้เกิดความเข้าใจที่ว่า ผู้ขับขี่จะสามารถกลับรถในทางเดินรถที่สวนกันได้

* นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, Master of Laws “Deutsches Recht” (LL.M.) (เกียรตินิยม) Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน 2 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

¹ การใช้คำว่า “จุกบกพร่อง” ในการกล่าวถึง “bug” (บั๊ก) นั้น เป็นไปตามศัพท์บัญญัติที่ปรากฏในราชบัณฑิตยสถาน, *ศัพท์คอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ*, ซึ่งสืบค้นได้จากระบบศัพท์บัญญัติสำนักงานราชบัณฑิตยสถานออนไลน์ <coined-word.orst.go.th>

² หรือหากพิจารณาทางตรรกศาสตร์แล้วจะเป็นไปตามกฎว่าด้วยนิเสธซ้อนนิเสธ (double negation law) ที่ว่า ค่าความจริงของประพจน์ (proposition) ใดประพจน์หนึ่ง ย่อมสมมูล (equivalent) กับค่าความจริงของนิเสธ (negation) ของนิเสธของประพจน์เช่นว่านั้น โดยกฎดังกล่าวสามารถเขียนในรูปของสัญลักษณ์ในทางตรรกศาสตร์ได้ว่า $p \equiv \sim(\sim p)$ รายละเอียดโปรดดู Elaine Rich, Alan Kaylor Cline, Reasoning : An Introduction to Logic, Sets, and Functions, [Online], retrieved from www.cs.utexas.edu/~dhp/frege/double-negation.html เมื่อ 10 สิงหาคม 2567.



ก็ต่อเมื่อมีรถอื่นสวนหรือตามมาในระยะน้อยกว่า 150 เมตร กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การกระทำที่บปัญญูติ ดังกล่าวห้ามมิให้ผู้ขับขึ้นในทางเดินรถที่สวนกันได้กระทำ แท้ที่จริงแล้วก็คือ การกลับรถเมื่อมีรถสวนหรือตามมาในระยะมากกว่าหรือเท่ากับ (ตั้งแต่) 150 เมตร ซึ่งการห้ามกลับรถเมื่อมีรถสวนหรือตามมาในระยะห่าง แต่กลับอนุญาตให้กลับรถได้เมื่อมีรถสวนหรือตามมาในระยะประชิดเช่นนี้ ย่อมขัดต่อเจตนารมณ์ ของพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ที่มุ่งหมายจะกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครอง ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ขับขี่และผู้อื่นที่ใช้ทางสัญจรอย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) จึงได้ให้ความเห็นไว้ว่า บปัญญูติตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 เป็นบปัญญูติที่ต้องตีความไปในแนวทางที่ว่า ในทางเดินรถ ที่สวนกันได้นั้น ห้ามผู้ขับขึ้นกลับรถในเมื่อมีรถอื่นสวนหรือตามมาในระยะน้อยกว่า 150 เมตร แต่ถ้าเป็นระยะ ตั้งแต่ 150 เมตรขึ้นไปให้กลับรถได้³ ซึ่งการให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในครั้งนี้ เป็นหนึ่งใน สาเหตุที่ทำให้เกิดการตราพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 เพื่อแก้ไขถ้อยคำ ของบปัญญูติตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามตรรกะที่ควรจะเป็นและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ ของพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มากยิ่งขึ้น โดยถ้อยคำที่แก้ไขดังกล่าวยังคงเป็นถ้อยคำ ที่ใช้มาถึงปัจจุบัน⁴

แม้จุดบกพร่องจะมีโอกาสเกิดขึ้นทั้งในการออกแบบซอฟต์แวร์และการออกแบบกฎหมาย หรือกฎระเบียบต่าง ๆ ดังที่ได้แสดงตัวอย่างไว้ข้างต้นก็ตาม แต่จุดบกพร่องที่เกิดขึ้นในการออกแบบทั้งสองรูปแบบ ก็ยังมีข้อแตกต่างที่สำคัญอยู่ 3 ประการ ได้แก่ **ประการที่หนึ่ง** ในแง่ผลกระทบที่เกิดจากจุดบกพร่อง กล่าวคือ แม้จุดบกพร่องที่เกิดจากการออกแบบซอฟต์แวร์จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของบุคคล⁵ หรือแม้กระทั่งความเสียหายต่อเศรษฐกิจในวงกว้าง⁶ ได้ในบางกรณีก็ตาม แต่ผลกระทบ

³ บันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 285/2528 เรื่อง การตีความมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

⁴ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

มาตรา 52 “ในทางเดินรถที่สวนกันได้ ห้ามมิให้ผู้ขับขึ้นกลับรถหรือเลี้ยวรถทางขวาในเมื่อมีรถอื่นสวน หรือตามมาในระยะน้อยกว่าหนึ่งร้อยเมตร...”

⁵ เช่น ในช่วงปี ค.ศ. 1985-1987 ซึ่งจุดบกพร่องที่เกิดในซอฟต์แวร์ของเครื่องฉายรังสี Therac-25 ทำให้คนไข้ได้รับรังสีในปริมาณที่มากเกินไปจนมีผู้เสียชีวิตจากการใช้เครื่องฉายรังสีจากทั่วโลก 4 ราย และบาดเจ็บสาหัส อีกอย่างน้อย 2 ราย รายละเอียดโปรดดู Nancy G. Leveson, The Therac-25 : 30 Years Later, [Online], retrieved from legacy.cs.indiana.edu/classes/c211/leveson-therac-25.pdf เมื่อ 10 สิงหาคม 2567; หรือเหตุการณ์เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ. 1994 ซึ่งจุดบกพร่องที่เกิดในซอฟต์แวร์ของเฮลิคอปเตอร์ Chinook ทำให้เฮลิคอปเตอร์ตกสู่พื้นดิน ณ แหลม Kintyre ประเทศสกอตแลนด์ จนมีผู้เสียชีวิต 29 ราย รายละเอียดโปรดดู UK Parliament, Chinook ZD 576 - Report, [Online], retrieved from publications.parliament.uk/pa/ld200102/ldselect/ldchin/25/2501.htm เมื่อ 10 สิงหาคม 2567.

(มีต่อหน้าถัดไป)

ของจุดบกพร่องในซอฟต์แวร์โดยส่วนใหญ่แล้ว มักเป็นผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากความไม่พึงพอใจของผู้ใช้ซอฟต์แวร์ที่ไม่สามารถใช้ซอฟต์แวร์เช่นนั้นได้ตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้หรือการใช้งานซอฟต์แวร์เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เช่นว่านั้น กระทำได้ยากเกินสมควร ในขณะที่จุดบกพร่องที่เกิดจากการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ นั้น เป็นความเสียหายที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม และในกรณีของการบังคับใช้บทบัญญัติที่มีโทษทางอาญาที่มีจุดบกพร่องอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพอย่างร้ายแรงต่อประชาชนได้อีกด้วย **ประการที่สอง** ในแง่ทางเลือกในการแก้ปัญหาของผู้ที่ได้รับผลกระทบ กล่าวคือ ในกรณีของจุดบกพร่องในการออกแบบซอฟต์แวร์นั้น โดยส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นกรณีที่ผู้ใช้ซอฟต์แวร์มีทางเลือกในการบรรเทาหรือหลีกเลี่ยงผลกระทบด้วยการติดตั้งซอฟต์แวร์สำหรับแก้ไขจุดบกพร่อง (patch) จากผู้พัฒนาซอฟต์แวร์รายเดิม หรือเลือกใช้ซอฟต์แวร์ของผู้พัฒนารายอื่นในลักษณะเดียวกัน ส่วนในกรณีของจุดบกพร่องในการออกแบบกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ นั้น ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายหรือกฎระเบียบย่อมได้รับผลกระทบจากกฎหมายหรือกฎระเบียบโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้โดยง่าย เว้นเสียแต่จะสิ้นคุณสมบัติ ไม่กระทำการ (ในกรณีที่เป็นการกฎหมายหรือกฎระเบียบซึ่งกำหนดข้อห้ามบางประการ) หรือกระทำการ (ในกรณีที่เป็นการกฎหมายหรือกฎระเบียบซึ่งกำหนดหน้าที่บางประการ) ตามที่องค์ประกอบในทางข้อเท็จจริงแห่งบทบัญญัติเช่นว่านั้นได้กำหนดไว้ และ**ประการที่สาม** ในแง่ผู้ที่มีอำนาจในการแก้ไขจุดบกพร่อง กล่าวคือ ในกรณีของจุดบกพร่องในการออกแบบซอฟต์แวร์นั้น โดยทั่วไปแล้วทีมงานผู้พัฒนาซอฟต์แวร์จะเป็นผู้แก้ไขจุดบกพร่องที่เกิดขึ้น ส่วนในกรณีของจุดบกพร่องในการออกแบบกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ นั้น จะต้องแก้ไขโดยผู้มีอำนาจในแต่ละกรณี ซึ่งได้แก่ องค์การฝ่ายนิติบัญญัติ (โดยการริเริ่มของคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง)⁷ และองค์กรฝ่ายบริหาร

เนื่องจากจุดบกพร่องที่เกิดจากการออกแบบกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับหลีกเลี่ยงได้ยาก ทั้งการแก้ไขจุดบกพร่องยังต้องอาศัยกระบวนการทางนิติบัญญัติหรือกระบวนการขององค์กรฝ่ายบริหารโดยเฉพาะเช่นนี้ จึงมีประเด็นที่น่าสนใจว่า องค์กรตุลาการซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลักในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น จะสามารถเป็น “ผู้แก้ไขจุดบกพร่อง” (debugger) ได้หรือไม่ หากสามารถกระทำได้ องค์กรตุลาการจะต้องใช้เครื่องมือในการแก้ไขจุดบกพร่อง (debugging tools) ประเภทใด และด้วยเงื่อนไขหรือข้อจำกัดเช่นใด

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 6)

⁶ เช่น กรณีที่การไปรษณีย์แห่งสหราชอาณาจักร (British Post Office) ได้นำซอฟต์แวร์ Horizon มาใช้กับระบบบัญชีของตน โดยซอฟต์แวร์ดังกล่าวเกิดจุดบกพร่องทำให้การบันทึกตัวเลขในทางบัญชีขาดหายไป ผลที่ตามมา คือ ระหว่างปี ค.ศ. 1999-2015 พนักงานไปรษณีย์กว่า 900 ราย ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานลักทรัพย์ ยกยอกทรัพย์ หรือลงบัญชีเท็จ ทั้งที่พนักงานไปรษณีย์มิได้กระทำความผิดดังกล่าวแต่อย่างใด รายละเอียดโปรดดู Post Office scandal : The ordinary lives devastated by a faulty IT system, BBC [Online], 17 January 2024, retrieved from <https://www.bbc.com/news/business-67956962> เมื่อ 10 สิงหาคม 2567.

⁷ รายละเอียดเป็นไปตามมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560



ด้วยเหตุนี้ ในบทวิเคราะห์คดีฉบับนี้ ผู้เขียนจึงได้วิเคราะห์ถึงบทบาทของศาลปกครอง ในกรณีที่เกิดจุดบกพร่องในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ผ่านกรณีศึกษาของการใช้และการตีความอายุความ 1 ปี ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁸ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ศาลได้นำมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐเสมอมา⁹ แต่กลับเป็นประเด็นที่ได้รับการหยิบยก ขึ้นมาถกเถียงกันอีกครั้ง เมื่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาคดีปกครอง ครั้งที่ 12/2565 วันพุธที่ 18 พฤษภาคม 2565 ได้มีมติสืบเนื่องจากคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 223/2565 เพื่อตีความบทบัญญัติดังกล่าวในแนวทางที่แตกต่างออกไปจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่มีมาแต่เดิม โดยมีสาระสำคัญของคำพิพากษาศาลปกครอง (ส่วนที่หนึ่ง) และรายละเอียดถึงหลักกฎหมายที่สนับสนุน การตีความมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในแต่ละแนวทาง (ส่วนที่สอง) ดังต่อไปนี้

ส่วนที่หนึ่ง สาระสำคัญของคำพิพากษาศาลปกครอง

สาระสำคัญของคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 223/2565 สามารถแยก การพิจารณาออกได้เป็นข้อเท็จจริงแห่งคดี (หัวข้อที่ 1.) คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น (หัวข้อที่ 2.) และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (หัวข้อที่ 3.) โดยมีรายละเอียดของแต่ละหัวข้อ ดังต่อไปนี้

1. ข้อเท็จจริงแห่งคดี

ในคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 223/2565 นี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการ สังกัดสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ควบคุมงานจ้างเหมา ซ่อมสถานีดับเพลิงและที่พักอาศัยสถานีดับเพลิงถนนจันทร์ ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบพบว่า การจัดทำราคากลางไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การกำหนดราคากลางงานก่อสร้างและการก่อสร้าง ไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการ เป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร)

⁸ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 10 “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำให้การปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติ มาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำให้การปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความ สองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐ เห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง”

⁹ รายละเอียดของแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเดิม โปรดดูต่อไปในส่วนที่สอง

จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีดังกล่าว โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีความเห็นในเวลาต่อมาว่า ผู้ควบคุมงานและคณะกรรมการตรวจการจ้าง ได้มีการตรวจสอบปริมาณงานและดำเนินการแก้ไขสัญญาตรงตามที่ก่อสร้างจริงและเบิกจ่ายเงินตามจริง จึงยังถือไม่ได้ว่ากรุงเทพมหานครได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ควบคุมงานและคณะกรรมการตรวจการจ้าง ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ควบคุมงานมิได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแต่อย่างใด จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด จึงมีหนังสือลงวันที่ 28 ธันวาคม 2553 รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ต่อมา กระทรวงการคลังมีหนังสือลงวันที่ 14 สิงหาคม 2557 แจ้งผลการพิจารณาว่า ผู้ควบคุมงานจะต้องใช้ความระมัดระวังควบคุมงานจ้างก่อสร้างให้เป็นไปตามข้อ 68 ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2538 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รายงานว่าดำเนินการก่อสร้างถูกต้องเป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียด และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาทุกประการ เห็นควรตรวจรับงานเพื่อจ่ายเงินตามสัญญาจ้างให้แก่ผู้รับจ้างต่อไป แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าการก่อสร้างที่พิพาทไม่เป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญาหลายประการ เป็นเหตุให้กรุงเทพมหานครได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ควบคุมงานไม่ได้ใช้ความระมัดระวังควบคุมงานให้เป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญา จากพฤติการณ์ดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้กรุงเทพมหานครได้รับความเสียหาย กระทรวงการคลังจึงมีความเห็นให้ผู้ควบคุมงานรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ 60 ของความเสียหายจำนวน 77,920.95 บาท คิดเป็นเงินจำนวน 46,752.57 บาท โดยให้รับผิดชอบส่วนเท่า ๆ กัน คิดเป็นเงินคนละ 15,584.19 บาท ตามนัยมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยสำนักงานเลขาธิการของผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2557 และผู้ถูกฟ้องคดีได้สั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2558 และออกคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 437/2558 ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2558 ให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรุงเทพมหานคร เป็นเงินจำนวน 15,584.19 บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2558 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแล้ว แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 437/2558 ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2558

2. คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นพิเคราะห์แล้วเห็นว่า กรณีตามข้อเท็จจริงนี้เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง



ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ทันทีที่ได้รับแจ้งความเห็นของกรมบัญชีกลาง อายุความหนึ่งปีในกรณีนี้จึงต้องเริ่มนับจากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งความเห็นของกรมบัญชีกลางซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีสามารถมีคำสั่งได้แล้ว มิใช่หมายความว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งตามความเห็นของกรมบัญชีกลางก่อน แล้วจึงจะเริ่มนับอายุความใช้สิทธิเรียกร้องหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว เนื่องจากหากนำวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งตามความเห็นของกรมบัญชีกลางเป็นวันเริ่มนับอายุความดังกล่าว วันเริ่มนับอายุความในกรณีนี้จะตั้งต้นตามอำเภอใจของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งจะมีผลทำให้การเริ่มนับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องกรณีนี้ต้องขยายออกไปโดยไม่มีกำหนด ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย¹⁰ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานเลขานุการของผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งความเห็นของกรมบัญชีกลางเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2557 และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานครตามความเห็นของกรมบัญชีกลางเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2558 แต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานเดียวกับผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อรับทราบการแจ้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2558 ประกอบกับคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อรับแจ้งคำสั่งดังกล่าวด้วยตัวเองเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2558 คำสั่งดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับแก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ 26 สิงหาคม 2558 เป็นต้นไป ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และต้องถือว่าวันที่ 26 สิงหาคม 2558 เป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในวันที่ 26 สิงหาคม 2558 ซึ่งเป็นระยะเวลาล่วงเลยมากกว่าหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งความเห็นของกรมบัญชีกลาง (วันที่ 18 สิงหาคม 2557) ไปแล้ว กรณีจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดอายุความหนึ่งปีตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 437/2558 ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2558 ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานคร จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นจึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 437/2558 ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2558

3. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่¹¹ พิจารณาแล้วเห็นว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ

¹⁰ ต่อไปในบทวิเคราะห์คดีฉบับนี้จะใช้คำว่า “วัตถุประสงค์” หรือ “จุดมุ่งหมาย” ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อแทนที่คำว่า “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” ในบางจุด เนื่องจากทั้งคำว่า “วัตถุประสงค์” และ “จุดมุ่งหมาย” ของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นคำที่ปรากฏในเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการใช้และการตีความกฎหมายเช่นกัน

¹¹ เป็นไปตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาตีปกครอง ครั้งที่ 12/2565 วันพุธที่ 18 พฤษภาคม 2565

ผู้ถูกฟ้องคดีต้องออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วยเหตุนี้ เมื่อรองปลัดกรุงเทพมหานครปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำวินิจฉัยสั่งการให้สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานครให้ถูกต้องตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2558 วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้อำนวยการสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้มีคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 437/2558 ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2558 ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานคร โดยผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2558 คำสั่งดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับต่อผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ 26 สิงหาคม 2558 เป็นต้นไป และถือเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในวันที่ 26 สิงหาคม 2558 ซึ่งเป็นระยะเวลาภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (วันที่ 12 มีนาคม 2558) กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แล้ว

เมื่อการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดี และการกำหนดสัดส่วนความรับผิดของกรมบัญชีกลางเป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0406.2/ว. 66 ลงวันที่ 25 กันยายน 2550 แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 437/2558 ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2558 ให้ผู้ควบคุมงานรวมทั้งผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานครตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลาง จึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้อง

ส่วนที่สอง บทวิเคราะห์คดี

จากกรณีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 223/2565 ที่นำเสนอข้างต้น จะเห็นได้ว่าหนึ่งในประเด็นหลักแห่งคดีดังกล่าวคือประเด็นที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ได้ใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความ 1 ปี ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้น เห็นว่า การตีความบทบัญญัติดังกล่าวตามตัวอักษรเป็นการตีความที่ไม่เป็นไปตาม “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” โดยมีได้มีการขยายความเพิ่มเติมว่าเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องใด ซึ่งอาจอนุมานจากบริบทของคำวินิจฉัยได้ว่าน่าจะหมายถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอายุความ ในขณะที่ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่ตีความบทบัญญัติดังกล่าวตามถ้อยคำที่ปรากฏ และเห็นว่าอายุความ 1 ปี จะต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง กล่าวคือ วันที่รองปลัดกรุงเทพมหานครซึ่งปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำวินิจฉัยสั่งการให้สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยออกคำสั่ง



ให้ผู้ฟ้องคดีใช้คำสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานครให้ถูกต้องตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่ในครั้งนี้ เป็นการวินิจฉัยที่ต่างไปจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ผ่านมา¹² และด้วยเหตุที่คำวินิจฉัยในครั้งนี้มาจากมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จึงส่งผลให้คดีที่ตัดสินหลังจากมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้ ได้วินิจฉัยคดีโดยยึดถือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. 223/2565 เป็นสำคัญ¹³ และมีแนวโน้มที่จะวินิจฉัยคดีโดยยึดถือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดฉบับดังกล่าวต่อไปในอนาคตอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏแนวคำวินิจฉัยที่ขัดแย้งกันเช่นนี้ จึงมีประเด็นที่น่าพิจารณาต่อไปว่า การตีความบทบัญญัติตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามแนวทางของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่ เป็นแนวทางที่เหมาะสมแก่กรณีมากกว่ากัน เพื่อค้นหาคำตอบดังกล่าว จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์จากประเด็นพิจารณาว่า มาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นบทบัญญัติที่มีจุดบกพร่องหรือไม่ (หัวข้อที่ 1.) และหากพิจารณาได้แล้วว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีจุดบกพร่องจริง มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ศาลปกครองจะสามารถแก้ไขจุดบกพร่องดังกล่าวได้หรือไม่ ด้วยวิธีการเช่นใด (หัวข้อที่ 2.) โดยมีรายละเอียดของแต่ละประเด็นพิจารณา ดังต่อไปนี้

1. มาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในฐานะบทบัญญัติที่มีจุดบกพร่อง ?

ในการจะหาคำตอบว่า มาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นบทบัญญัติที่มีจุดบกพร่องหรือไม่นั้น จะต้องเริ่มจากการพิจารณาถึงนิติวิธีที่สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อค้นหาจุดบกพร่องของบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ (หัวข้อ 1.1) จากนั้นจึงจะได้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอายุความ (หัวข้อ 1.2) และระบบของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอายุความในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ (หัวข้อ 1.3) เพื่อนำไปสู่การพิจารณาว่ามาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอายุความในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องหรือขัดแย้งกับวัตถุประสงค์แห่งการมีอยู่ของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอายุความหรือไม่ ในระดับใด (หัวข้อ 1.4) โดยมีรายละเอียดของแต่ละประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

¹² เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. 291/2563 อพ. 283/2563 อ. 1080/2558 และ อ. 1079/2558 ซึ่งวินิจฉัยว่าหน่วยงานที่จะใช้สิทธิเรียกร้องหลังจากที่กระทรวงการคลังได้มีความเห็นมาแล้วนั้น สามารถมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้คำสินไหมทดแทนได้ทันทีที่ได้รับแจ้งความเห็นของกรมบัญชีกลาง อายุความหนึ่งปีในกรณีนี้ จึงต้องเริ่มนับจากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งความเห็นของกรมบัญชีกลางซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีสามารถมีคำสั่งได้แล้ว

¹³ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. 12/2566 อพ. 285/2565 อพ. 284/2565 อพ. 277/2565 และ อพ. 275/2565

1.1 นิติวิธีเพื่อค้นหาจุดบกพร่องของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนิติวิธี (Juristische Methodenlehre; legal methodology) เพื่อค้นหาจุดบกพร่องของกฎหมายนั้น เครื่องมือที่เหมาะสมสำหรับการค้นหาจุดบกพร่องของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งใช้ในบริบทของกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในบริบทของกฎหมายเยอรมันนั้น คือ นิติวิธีทั่วไปสำหรับการใช้และการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (Auslegung; interpretation) ซึ่งประกอบไปด้วย การใช้และการตีความกฎหมายใน 4 วิธี ได้แก่ **วิธีที่หนึ่ง** การตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของถ้อยคำหรือตามหลักไวยากรณ์ (grammatische Auslegung; grammatical interpretation) **วิธีที่สอง** การตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามระบบ (systematische Auslegung; systematic interpretation) **วิธีที่สาม** การตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามประวัติความเป็นมา (historische Auslegung; Historical interpretation) และ**วิธีที่สี่** การตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามวัตถุประสงค์ (teleologische Auslegung; teleological interpretation)¹⁴

แม้ในระบบกฎหมายไทยจะมีได้มีการใช้และการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยวิธีการดังกล่าวอย่างแพร่หลายก็ตาม แต่จากหลักการใช้และการตีความกฎหมายทั่วไปที่ปรากฏในมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹⁵ ย่อมเป็นที่ชัดเจนว่า การใช้และการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยการพิจารณาเพียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามตัวอักษร (Wortlaut) เพียงอย่างเดียวนั้น ไม่อาจกระทำได้ แต่ต้องคำนึงถึงความมุ่งหมาย (วัตถุประสงค์) ของบทบัญญัตินั้น ๆ ไปพร้อมกันด้วย¹⁶

¹⁴ รายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการใช้และการตีความกฎหมายทั้ง 4 วิธี โปรดดู Muthorst, Olaf, Grundlagen der Rechtswissenschaft, 2. Aufl., § 8 Rn. 7-18; ในตำราภาษาไทย โปรดดู มานิตย์ วงศ์เสรี, นิติวิธีการใช้และการตีความกฎหมาย : ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมัน, 2562, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, น. 57-90 และวรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 : 2564, กรุงเทพฯ : อานกฎหมาย, น. 429-455.

¹⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 4 “กฎหมายนั้น ต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใด ๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ

เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นนั้น ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นนั้นไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป”

¹⁶ เช่น ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์, คำอธิบายหลักพื้นฐานของกฎหมายเอกชน, 2562, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, น. 184 ซึ่งอธิบายว่า มาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “กฎหมายนั้น ต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใด ๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ” นั้น จะต้องตีความว่า “หรือ” คือ “และ” เนื่องจากการใช้และการตีความกฎหมายจะต้องเกิดจากการพิจารณาตัวอักษรและเจตนารมณ์ของกฎหมายไปพร้อมกัน ความเห็นในทำนองเดียวกัน โปรดดู สมยศ เชื้อไทย, ความรู้กฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 31 : 2567, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, น. 201 และวรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 : 2564, กรุงเทพฯ : อานกฎหมาย, น. 429-455.



ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การค้นหาวัตถุประสงค์ (Sinn und Zweck) ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นสามารถกระทำได้ด้วยการพิจารณาระบบของกฎหมาย (Systematik) ประกอบกับประวัติความเป็นมา (Historie) ในเรื่องนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้ การใช้และการตีความในระบบกฎหมายไทยจึงสามารถกระทำได้โดยการตีความกฎหมาย 4 วิธี ประกอบกัน เช่นเดียวกันกับในระบบกฎหมายเยอรมัน ส่วนการค้นหาวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอายุความนั้น สามารถกระทำได้โดยพิจารณาถึงระบบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอายุความเป็นสำคัญ ดังที่จะได้พิจารณาในลำดับถัดไป

1.2 วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอายุความ

โดยทั่วไปแล้ว บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอายุความ (Verjährungsfrist; prescription) เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองลูกหนี้และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะไปพร้อมกัน โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของอายุความในการคุ้มครองลูกหนี้ เนื่องจากในข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเรียกร้องทางหนี้ นั้น ยิ่งระยะเวลาล่วงผ่านไปยาวนานมากเท่าใดยิ่งทำให้ลูกหนี้สามารถหาพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้อต่อสู้ของตนได้ยากมากยิ่งขึ้นเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอายุความจึงเข้ามาเป็นบทบัญญัติซึ่งทำให้การใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพในระยะเวลาที่จำกัด¹⁷ ทั้งยังเป็นการคุ้มครองมิให้ลูกหนี้ถูกโจ่งใจในทางคดีความเมื่อเวลาที่เกิดข้อพิพาทผ่านไปเนิ่นนานจนเกินกว่าความคาดหมายโดยชอบของลูกหนี้ (reasonable expectation) ไปแล้ว และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของอายุความในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้น ผลจากการพิจารณาคดีหลังจากที่เวลาที่เกิดข้อพิพาทผ่านไปเนิ่นนานแล้ว ย่อมทำให้การอำนวยความสะดวกผ่านกระบวนการยุติธรรมทางศาลเป็นไปได้อย่างยากลำบากมากยิ่งขึ้น เนื่องจากความไม่ชัดเจนแน่นอนของพยานหลักฐานที่ยังคงหลงเหลืออยู่นั่นเอง¹⁸

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ทั้ง 2 ประการ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ทำให้เกิดการตราบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอายุความใน 2 รูปแบบ ได้แก่ **รูปแบบที่หนึ่ง** อายุความที่ไม่ขึ้นอยู่กับการรู้ข้อเท็จจริงของฝ่ายที่เสียเปรียบจากอายุความ (kenntnisunabhängige Verjährungsfrist) หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปในบริบทกฎหมายไทยว่า “อายุความอย่างยาว” ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบระยะเวลาอย่างกว้างในลักษณะที่ว่า แม้ฝ่ายที่เสียเปรียบจากอายุความจะรู้ถึงความมีอยู่ของมูลหนี้ก็ตาม ระยะเวลาตามกรอบเวลาดังกล่าวก็เน้นเข้าไปกว่าการที่ศาลจะนำคดีมาพิจารณาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ลูกหนี้และต่อประโยชน์สาธารณะโดยรวมได้ และ**รูปแบบที่สอง** อายุความที่ขึ้นอยู่กับความรู้ข้อเท็จจริงของฝ่ายที่เสียเปรียบจากอายุความ (kenntnisabhängige Verjährungsfrist) หรือที่เรียกโดยทั่วไปในบริบทกฎหมายไทยว่า “อายุความอย่างสั้น”

¹⁷ รายละเอียดโปรดดู Komilakis, Angelos, Wesen und Funktion der Verjährung im Rahmen des deutschen und englischen Schuldrechts, 2001, Berlin, S. 28 ff.

¹⁸ รายละเอียดโปรดดู Zimmermann, Reinhard, Prescription, [Online], retrieved from <https://max-eup2012.mpipriv.de/index.php/Prescription> เมื่อ 10 สิงหาคม 2567.

ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบระยะเวลาที่แคบกว่ารูปแบบแรก เพื่อเป็นการเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่รู้ถึงมูลเหตุที่ก่อให้เกิดหนี้ของตนอย่างเพียงพอแล้ว ได้นำข้อพิพาทของตนมาสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล ก่อนที่พยานหลักฐานจะค่อย ๆ สูญหายไปจนก่อให้เกิดความเสียเปรียบแก่ลูกหนี้ โดยการออกแบบบทบัญญัติที่เป็นอายุความอย่างสั้นนั้น สามารถกระทำได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่

ลักษณะที่หนึ่ง โดยการเชื่อมโยงจุดเริ่มต้นของอายุความกับการรู้ข้อเท็จจริงอย่างแท้จริง (positive Kenntnis; actual knowledge) ของเจ้าหน้าที่ในมูลหนี้ต่าง ๆ เช่น ในกรณีตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดจุดเริ่มต้นอายุความอย่างสั้นในกรณีของความรับผิดทางละเมิดโดยเชื่อมโยงกับการรู้ถึงการกระทำละเมิดและตัวผู้กระทำละเมิด

ลักษณะที่สอง โดยการเชื่อมโยงจุดเริ่มต้นของอายุความกับการรู้ข้อเท็จจริงโดยบทสันนิษฐานของกฎหมาย (fingierte Kenntnis; constructive knowledge) ซึ่งโดยส่วนมากจะเป็นการบัญญัติเคียงคู่ไปกับอายุความที่มีการเชื่อมโยงจุดเริ่มต้นของอายุความกับการรู้ข้อเท็จจริงอย่างแท้จริงโดยใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันออกไป เช่น “รู้หรือควรได้รู้”¹⁹ “ได้รู้หรือควรได้รู้”²⁰ “รู้หรือควรจะได้รู้”²¹ ทั้งนี้ จะสามารถสังเกตได้ว่า การเชื่อมโยงจุดเริ่มต้นของอายุความกับการรู้ข้อเท็จจริงโดยบทสันนิษฐานของกฎหมายนั้น เป็นการกำหนดภาระให้ฝ่ายที่เสียเปรียบจากอายุความ จะต้องมีหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงบางประการ อันเป็นภาระที่เหนือไปกว่าการเชื่อมโยงจุดเริ่มต้นของอายุความกับการรู้ข้อเท็จจริงอย่างแท้จริง

¹⁹ เช่น มาตรา 1506 วรรคสาม ซึ่งกำหนดให้สิทธิขอเพิกถอนการสมรสเพราะถูกกลั่นแกล้งเป็นอันระงับเมื่อเวลาได้ผ่านพ้นไปแล้วเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรได้รู้ถึงกลั่นแกล้ง หรือมาตรา 1598/34 ซึ่งกำหนดห้ามมิให้ฟ้องขอเลิกการรับบุตรบุญธรรมเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ขอเลิกการรับบุตรบุญธรรมรู้หรือควรได้รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้เลิกการนั้น

²⁰ เช่น มาตรา 1598/30 วรรคสอง ซึ่งกำหนดห้ามมิให้ฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องเอาทรัพย์สินที่ตนได้ให้แก่บุตรบุญธรรมคืนจากกองมรดกของบุตรบุญธรรม เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เวลาที่ผู้รับบุตรบุญธรรมได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของบุตรบุญธรรม มาตรา 1754 วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดห้ามมิให้ฟ้องคดีมรดกเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย หรือนับแต่เมื่อทายาทโดยธรรมได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก มาตรา 1754 วรรคสอง ซึ่งกำหนดห้ามมิให้ผู้รับพินัยกรรมฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องตามข้อกำหนดพินัยกรรมเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อผู้รับพินัยกรรมได้รู้หรือควรได้รู้ถึงสิทธิซึ่งตนมีอยู่ตามพินัยกรรม หรือมาตรา 1754 วรรคสาม ซึ่งกำหนดให้ในกรณีที่สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ อันมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปีนั้น มิให้เจ้าหนี้นั้นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

²¹ เช่น มาตรา 1710 วรรคสาม ซึ่งกำหนดให้ในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนข้อกำหนดพินัยกรรม และโจทก์ไม่รู้ว่าข้อกำหนดพินัยกรรมอันกระทบกระทั่งถึงส่วนได้เสียของตนนั้น แม้ว่าโจทก์จะได้รู้เหตุแห่งการที่จะขอให้เพิกถอนได้ก็ตาม ให้เริ่มนับอายุความแต่ขณะที่โจทก์รู้หรือควรจะได้รู้ว่ามีข้อกำหนดพินัยกรรมนั้น



1.3 ระบบของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอายุความในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอายุความในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น มาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดอายุความสำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอันเป็น “อายุความอย่างสั้น” ไว้ 2 กรณี ได้แก่ **กรณีที่หนึ่ง** อายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด และ**กรณีที่สอง** อายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันทั้งในทางวิชาการและในทางปฏิบัติ²² ว่าอายุความในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐมิได้ถูกกำหนดด้วยอายุความอย่างสั้นเพียง 2 กรณี ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เท่านั้น แต่ยังมี “อายุความอย่างยาว” ซึ่งเป็นผลจากการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลมอีกด้วย²³ กล่าวคือ อายุความ 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²⁴ ซึ่งกรอบระยะเวลาตามอายุความอย่างยาวดังที่กล่าวมานี้ อาจถูกขยายเพื่อให้สอดคล้องกับอายุความทางอาญาที่ยาวกว่าได้ตามมาตรา 448 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²⁵ ประกอบมาตรา 51 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา²⁶ และมาตรา 95 แห่งประมวล

²² เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 803/2561 และ อ. 375/2560

²³ เป็นการอุดช่องว่างตามนัยมาตรา 4 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับกับคดีได้โดยตรง

²⁴ **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์**

มาตรา 448 วรรคหนึ่ง “สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด”

²⁵ **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์**

มาตรา 448 วรรคสอง “แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิใช่ตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ”

²⁶ **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**

มาตรา 51 “ถ้าไม่มีผู้ใดฟ้องทางอาญา สิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องทางแพ่งเนื่องจากความผิดนั้นย่อมระงับไปตามกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเรื่องอายุความฟ้องคดีอาญา แม้ถึงว่าผู้เยาว์หรือผู้วิกลจริตในมาตรา 193/20 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะเป็นผู้ฟ้องหรือได้ฟ้องต่างหากจากคดีอาญาก็ตาม

ถ้าคดีอาญาใดได้ฟ้องต่อศาลและได้ตัวผู้กระทำความผิดมาลงศาลด้วยแล้ว แต่คดียังไม่ได้เด็ดขาดอายุความซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิจะฟ้องคดีแพ่งย่อมสะดุดหยุดลงตามมาตรา 95 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ถ้าโจทก์ได้ฟ้องคดีอาญาและศาลพิพากษาลงโทษจำเลยจนคดีได้เด็ดขาดแล้วก่อนที่ได้ฟ้องคดีแพ่งสิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีแพ่งย่อมมีตามกำหนดอายุความในมาตรา 193/32 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ถ้าโจทก์ฟ้องคดีอาญาและศาลพิพากษายกฟ้องปล่อยจำเลยจนคดีได้เด็ดขาดแล้วก่อนที่ได้ยื่นฟ้องคดีแพ่งสิทธิของผู้เสียหายจะฟ้องคดีแพ่งย่อมมีอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

กฎหมายอาญา²⁷ ทั้งนี้ สมควรตั้งข้อสังเกตไว้ในขั้นนี้ว่า ศาลปกครองได้เคยเน้นย้ำถึงความเด็ดขาดของอายุความอย่างยาวไว้ในคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 375/2560 ว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความอย่างสั้นก็ตาม แต่หากรวันที่ยื่นฟ้องคดีเป็นวันที่พ้นกำหนดอายุความอย่างยาวไปแล้ว ก็เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีสิ้นสิทธิในการฟ้องคดี โดยไม่สามารถกล่าวอ้างการฟ้องคดีตามอายุความอย่างสั้นได้อีกต่อไป

1.4 ความสอดคล้องกันระหว่างระบบของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอายุความ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ (บทกฎหมายเฉพาะ) กับวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอายุความ (บทกฎหมายทั่วไป)

จากการพิจารณาวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอายุความประกอบกับระบบของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอายุความในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ดังที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า การเริ่มต้นนับอายุความอย่างสั้นในส่วนที่เป็นอายุความ 2 ปี เป็นการเริ่มต้นนับอายุความที่ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงอย่างแท้จริงของหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ ต้องรู้ทั้งการกระทำละเมิดและตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด การกำหนดอายุความในรูปแบบดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดอายุความที่สร้างกรอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในคดีที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอายุความ ในการที่จะคุ้มครองลูกหนี้และประโยชน์สาธารณะได้อย่างชัดเจน

ในขณะที่การเริ่มต้นนับอายุความอย่างสั้นในส่วนที่เป็นอายุความ 1 ปี นั้น เป็นการเริ่มต้นนับอายุความที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงอย่างแท้จริงของหน่วยงานของรัฐหรือการรับรู้ข้อเท็จจริงโดยบทสันนิษฐานของกฎหมายแต่อย่างใด แต่กลับขึ้นอยู่กับอำเภอใจของหน่วยงานของรัฐที่จะออกคำสั่งเมื่อใดก็ได้ トラบเท่าที่ยังอยู่ภายในอายุความอย่างยาว (อายุความ 10 ปี หรืออายุความที่ขยายตามอายุความทางอาญา แล้วแต่กรณี) ซึ่งแม้อายุความอย่างสั้น 1 ปี ยังจะมีผลให้หน่วยงานของรัฐ

²⁷ ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 95 “ในคดีอาญา ถ้ามิได้ฟ้องและได้ตัวผู้กระทำความผิดมาศาลภายในกำหนดดังต่อไปนี้ นับแต่วันกระทำความผิด เป็นอันขาดอายุความ

- (1) ยี่สิบปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกยี่สิบปี
- (2) สิบห้าปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกกว่าเจ็ดปีแต่ยังไม่ถึงยี่สิบปี
- (3) สิบปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกกว่าหนึ่งปีถึงเจ็ดปี
- (4) ห้าปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกกว่าหนึ่งเดือนถึงหนึ่งปี
- (5) หนึ่งปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งเดือนลงมา หรือต้องระวางโทษอย่างอื่น

ถ้าได้ฟ้องและได้ตัวผู้กระทำความผิดมาศาลแล้ว ผู้กระทำความผิดหลบหนีหรือวิกลจริต และศาลสั่งงดการพิจารณาไว้จนเกินกำหนดดังกล่าวแล้วนับแต่วันที่หลบหนีหรือวันที่ศาลสั่งงดการพิจารณา ก็ให้ถือว่า เป็นอันขาดอายุความเช่นเดียวกัน”



ใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ก็ตาม แต่ตราบไต่ที่หน่วยงานของรัฐสามารถกำหนดวันเริ่มต้นของอายุความได้ตามอำเภอใจเช่นนี้ ย่อมเป็นมาตรการบังคับที่มีผลต่อการเร่งรัดหน่วยงานของรัฐที่เล็กน้อยและไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะที่เป็นลูกหนี้ในมูลหนี้ของการละเมิดได้ ทั้งยังไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการเร่งรัดการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐได้อย่างแท้จริง

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า บทบัญญัติตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอายุความ 1 ปี นั้น เป็นบทบัญญัติที่มีจุดบกพร่องในระดับที่ไม่สามารถตีความถ้อยคำว่า “นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง” เพื่อให้สอดคล้องกับระบบและวัตถุประสงค์ของความมีอยู่ของบทบัญญัติซึ่งกำหนดอายุความอย่างสิ้นได้

2. การแก้ไขจุดบกพร่องในมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เมื่อได้ผลสรุปเบื้องต้นแล้วว่า บทบัญญัติตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอายุความ 1 ปี นั้น เป็นบทบัญญัติที่มีจุดบกพร่องอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ ศาลปกครองจะมีอำนาจในการใช้นิติวิธีเพื่อแก้ไขจุดบกพร่องดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด โดยผู้เขียนจะเริ่มจากการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ที่ศาลปกครองจะแก้ไขจุดบกพร่องที่เกิดขึ้นในบทบัญญัติดังกล่าว (หัวข้อ 2.1) จากนั้นจึงจะได้วิเคราะห์ถึงความสมเหตุสมผลในการแก้ไขจุดบกพร่องเช่นนั้นด้วยการกำหนด “ระยะเวลาอันสมควร” (หัวข้อ 2.2) ต่อไป โดยมีรายละเอียดของการพิจารณาแต่ละหัวข้อ ดังต่อไปนี้

2.1 การแก้ไขจุดบกพร่องสามารถกระทำได้หรือไม่

สำหรับการพิจารณาว่าการแก้ไขจุดบกพร่องที่เกิดขึ้นในมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยศาลปกครอง จะสามารถกระทำได้หรือไม่นั้น ผู้เขียนจะเริ่มจากการนำเสนอถึงความหมาย ขอบเขต และข้อจำกัด (หัวข้อ 2.1.1) ของ “การพัฒนาหลักกฎหมายโดยผู้พิพากษา” (richterliche Rechtsfortbildung) อันเป็นนิติวิธีที่สำคัญสำหรับการแก้ไขจุดบกพร่องที่เกิดขึ้นในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อนำมาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของการแก้ไขจุดบกพร่องในกรณีตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะเจาะจง (หัวข้อ 2.1.2) โดยมีรายละเอียดของการพิจารณาแต่ละหัวข้อ ดังต่อไปนี้

2.1.1 ความหมาย ขอบเขต และข้อจำกัดของ “การพัฒนาหลักกฎหมายโดยผู้พิพากษา” (richterliche Rechtsfortbildung)

“การพัฒนาหลักกฎหมายโดยผู้พิพากษา” (richterliche Rechtsfortbildung) เป็นกระบวนการซึ่งผู้ใช้อำนาจตุลาการใช้สำหรับการขยายความหรือปรับแต่งกฎหมายให้เข้ากับสภาพสังคม

และเศรษฐกิจอยู่ตลอดเวลา โดยหากเปรียบเทียบกับการใช้และการตีความกฎหมาย (Auslegung) แล้ว การใช้และการตีความกฎหมายเป็นเพียง “กระบวนการพินิจพิจารณาอย่างมีประสิทธิภาพ” (produktives Nachvollzug)²⁸ เพื่อค้นหาความหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ด้วยวิธีการทั้ง 4 วิธี ดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น²⁹ แต่การพัฒนาหลักกฎหมายโดยผู้พิพากษาเป็น “กระบวนการคิดต่อเนื่องและสุดท้ายอย่างมีประสิทธิภาพ” (produktives Weiter- und Zuendedenken) เพื่อเติมเต็มความหมายของถ้อยคำของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หลังจากที่ได้ใช้และการตีความกฎหมายด้วยวิธีการทั่วไปทั้ง 4 วิธี แล้ว³⁰ ซึ่งการเติมเต็มความหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยการพัฒนาหลักกฎหมายโดยผู้พิพากษา สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ การอุดช่องว่างของกฎหมาย (Lückenfüllung) และการแก้ไขจุดบกพร่องในกฎหมาย (Gesetzeskorrektur)³¹

โดยที่ “การอุดช่องว่างของกฎหมาย” (Lückenfüllung) เป็นการพัฒนากฎหมายจากถ้อยคำตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั่นเอง (gesetzesimmanente Rechtsfortbildung) นิติวิธีที่ใช้สำหรับการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายจึงมักจะเป็นการสร้างหลักกฎหมายเพื่อเติมเต็ม ขยาย หรือลดทอนผลของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง (Analogie) การตีความกฎหมายแบบลดรูปเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (teleologische Reduktion)³² และการตีความแบบขยายความเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (teleologische Extension)

ในขณะที่ “การแก้ไขจุดบกพร่องในกฎหมาย” (Gesetzeskorrektur) เป็นการพัฒนากฎหมายในลักษณะที่นอกเหนือไปจากถ้อยคำตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (gesetzesübersteigende Rechtsfortbildung) นิติวิธีที่ใช้สำหรับการแก้ไขจุดบกพร่องในกฎหมายจึงมักเป็นการใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายให้มีผลไม่ตรงกันกับหรือตรงกันข้ามกับถ้อยคำที่บัญญัติไว้ (*contra legem*) เพื่อที่จะยังใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้

²⁸ Muthorst, Olaf, Grundlagen der Rechtswissenschaft, 2. Aufl., § 8 Rn. 5.

²⁹ รายละเอียด โปรดดู หัวข้อ 1.1 ข้างต้น

³⁰ Muthorst, Olaf, Grundlagen der Rechtswissenschaft, 2. Aufl., § 8 Rn. 5.

³¹ Muthorst, Olaf, Grundlagen der Rechtswissenschaft, 2. Aufl., § 8 Rn. 3 ff อย่างไรก็ตามความเห็นในทางวิชาการบางส่วนเห็นว่า “การพัฒนาหลักกฎหมายโดยผู้พิพากษา” (richterliche Rechtsfortbildung) หมายถึง “การอุดช่องว่างของกฎหมาย” (Lückenfüllung) เท่านั้น รายละเอียดโปรดดู Wiedemann, Herbert, “Richterliche Rechtsfortbildung,” NJW, 2014, S. 2407 (2407 ff.) และ Meier/Jocham, “Rechtsfortbildung – Methodischer Balanceakt zwischen Gewaltenteilung und materieller Gerechtigkeit,” JuS, 2016, S. 392 (392 ff.).

³² ตัวอย่างของการตีความกฎหมายแบบลดรูปเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (teleologische Reduktion) ในบริบทของการใช้เสรีภาพการชุมนุม โปรดดู วิชชา เนตรหัสนันท์, การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมในระบบกฎหมายเยอรมัน, เผยแพร่ในอินเทอร์เน็ตของสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เดือนกรกฎาคม 2567, น. 7-8 และ 31.



อย่างไรก็ตาม ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Prinzip der Gewaltenteilung) แล้ว องค์การตุลาการซึ่งมิได้เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ นั้น มีหน้าที่ที่จะต้องสงวนท่าที (Gebot der richterlichen Zurückhaltung) ในการพัฒนาหลักกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับความประสงค์ของผู้บัญญัติกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ จนเกินสมควรแก่เหตุ นอกจากนี้ ในบริบทของกฎหมายปกครองนั้น ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงในการพัฒนาหลักกฎหมาย คือ ข้อจำกัดที่เกิดจากหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Gesetzmäßigkeit der Verwaltung) ซึ่งเป็นหลักการที่ทำให้ตุลาการศาลปกครองอาจต้องใช้ความระมัดระวังในการพัฒนาหลักกฎหมายไปในแนวทางที่ทำให้การกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดไม่มีผลใช้บังคับ

2.1.2 วิเคราะห์กรณีตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เมื่อพิจารณาถึงความหมาย ขอบเขต และข้อจำกัดของการพัฒนาหลักกฎหมายโดยผู้พิพากษาที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า กรณีตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น เป็นกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่ได้มีช่องว่างในตัวเอง แต่เป็นกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่าที่มีอยู่มีจุดบกพร่องจนไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการมีอยู่ของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอายุความได้ การแก้ไขจุดบกพร่องดังกล่าวจึงไม่อาจใช้เพียงการวินิจฉัยคดีโดยอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งได้ แต่จะต้องสร้างหลักกฎหมายที่อยู่นอกเหนือไปกว่าถ้อยคำตามบทบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือ ต้องใช้วิธีวิธีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขจุดบกพร่อง (Gesetzeskorrektur) นั้นเอง

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นบทบัญญัติที่มีได้มีประเด็นปัญหาในด้านตรรกะของการใช้ถ้อยคำดังเช่นในกรณีศึกษาจากมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 (เดิม) ที่ได้อภิปรายไว้ในช่วงต้นของบทวิเคราะห์คดีฉบับนี้ ซึ่งหากพิจารณาในแง่มุมนี้แล้ว การที่ตุลาการศาลปกครองเพิ่มเติมเนื้อหาเข้าไปในบทบัญญัติซึ่งมีความสมบูรณ์ในแง่ของการใช้ถ้อยคำอยู่ในตัว ก็อาจจะเป็นกรณีที่ตุลาการศาลปกครองรับบทบาทเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเสียเองได้

ถึงกระนั้น หากพิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่งแล้ว กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่มีวิวัฒนาการมาจากการนำ “หลักการทั่วไปของกฎหมายปกครอง” (allgemeine Grundsätze des Verwaltungsrechts) อันเกิดจากหลักการทางทฤษฎีและแนวปฏิบัติของฝ่ายปกครอง อันเป็นกรอบของการดำเนินกิจการที่ตีมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร³³ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า การแก้ไขจุดบกพร่องในกรณีที่บทบัญญัติมิได้มีจุดบกพร่อง

³³ Schmidt-Aßmann/Schenk in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Werkstand : 45. EL Januar 2024, Einleitung Rn. 175 และโปรดดูต่อไปใน Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 13. Aufl. : 2017, München, § 25 Rn 1 ff.

ในเชิงตรรกะของการใช้ถ้อยคำในตัวเอง แต่มีจุดบกพร่องในแง่วัตถุประสงค์ของการนำบทบัญญัติดังกล่าวไปใช้เช่นนี้ เป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ เพียงแต่ตุลาการศาลปกครองต้องแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นอย่างยิ่งยวดในการที่จะเข้าไปพัฒนาหลักกฎหมายด้วยตนเอง กล่าวคือ ต้องให้เหตุผลในทำนองที่ว่า หากไม่มีการพัฒนาหลักกฎหมายโดยตุลาการศาลปกครองแล้ว ฝ่ายปกครองจะไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติภารกิจของตนได้ ซึ่งตามความเห็นของผู้เขียนแล้วหลักการทั่วไปของกฎหมายปกครองที่สนับสนุนการใช้อำนาจของตุลาการศาลปกครองเพื่อแก้ไขจุดบกพร่องที่ปรากฏในมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีอยู่ 3 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง หลักความเชื่อถือและความไว้วางใจ (Vertrauensschutz) อันเป็นหลักการที่มาจากหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) ซึ่งเรียกร้องให้มีมาตรการเพื่อคุ้มครองความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อการดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง โดยในกรณีของบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความนั้น การที่หน่วยงานของรัฐปล่อยปละละเลยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ภายในระยะเวลาอันสมควรย่อมเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ในสังกัด (ในฐานะเป็นประชาชนที่อาจได้รับการกระทบสิทธิโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้) คาดหมายได้โดยชอบว่าหน่วยงานของรัฐจะไม่ใช้สิทธิเรียกร้องต่อตนอีกต่อไปแล้ว

ประการที่สอง หลักความซื่อสัตย์และสุจริต (Treu und Glauben) อันเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายแพ่งที่ปรากฏในบทบัญญัติต่าง ๆ ของระบบกฎหมายไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์³⁴ ซึ่งเป็นบทบัญญัติอันมีที่มาจากมาตรา 242 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน³⁵ โดยหลักความซื่อสัตย์และสุจริตเป็นหลักการที่ก่อให้เกิดสถาบันทางกฎหมายในระบบกฎหมายเยอรมันที่เรียกว่า “การสิ้นสิทธิเรียกร้อง” (Verwirkung) อันเป็นหลักการที่กำหนดให้การใช้สิทธิเรียกร้องนั้น จะต้องกระทำภายในระยะเวลาที่อีกฝ่ายสามารถคาดหมายได้โดยชอบไม่ว่าสิทธิเรียกร้องเช่นนั้นจะมีหรือไม่มีกำหนดระยะเวลาไว้โดยเฉพาะก็ตาม โดยที่การสิ้นสิทธิเรียกร้องจะต้องเกิดจากองค์ประกอบ 3 ประการ³⁶ ได้แก่ (1) องค์ประกอบในแง่ของการรู้ข้อเท็จจริง (Kenntnis) กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ได้รู้ถึงข้อเท็จจริงอันเป็นมูลเหตุแห่งสิทธิเรียกร้องแล้ว หรือไม่รู้ข้อเท็จจริงเช่นนั้นด้วยความประมาทเลินเล่อ (2) องค์ประกอบในแง่ของเวลา (Zeitmoment) กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ปล่อยปละละเลยไม่ใช้สิทธิเป็นระยะเวลายาวนานเกินสมควร ทั้งที่รู้หรือควรได้รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นมูลเหตุแห่งสิทธิเรียกร้องแล้ว

³⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 5 “ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต”

³⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน

มาตรา 242 “ลูกหนี้มีหน้าที่ที่จะต้องชำระหนี้ด้วยความซื่อสัตย์และสุจริต (Treu und Glauben) โดยคำนึงถึงธรรมเนียมปฏิบัติสำหรับการทำนิติกรรมนั้น ๆ (Verkehrssitte)”

³⁶ รายละเอียดเป็นไปตาม BGH Urteil vom 23.01.2014 – VII ZR 177/13; การใช้หลักการสิ้นสิทธิเรียกร้องในคดีปกครอง โปรดดู VGH München, Beschl. v. 9.10.2014 – 8 B 12.1546, NVwZ-RR, 2015, S. 277.



(3) องค์ประกอบในแง่ของบริบทแวดล้อม (Umstandsmoment) กล่าวคือ มีบริบทแวดล้อมที่บ่งชี้ได้ว่า เจ้าหน้าที่ไม่ประสงค์จะใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวอีกต่อไป การนำหลักความซื่อสัตย์และสุจริตมาใช้ในบริบทของมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงคล้ายคลึงกับการใช้หลักความเชื่อถือและความไว้วางใจดังที่กล่าวไว้ข้างต้นนั่นเอง

ประการที่สาม เหตุผลจากหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Administration) อันเป็นหลักการที่เรียกร้องให้การบริหารกิจการโดยหน่วยงานของรัฐนั้น วางแผนงาน จัดองค์กร และดำเนินกิจการโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้เงินงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ เปรียบเทียบได้กับการบริหารกิจการในภาคเอกชน³⁷ ซึ่งประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการที่หน่วยงานของรัฐจะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการที่มีการตราใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ด้วยเหตุนี้ การบริหารงานคดีของหน่วยงานของรัฐจึงต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว เพื่อมิให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร ซึ่งการแก้ไขจุดบกพร่องของบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยใช้เหตุผลจากหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น ปรากฏในข้อสังเกตของศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ที่ได้ให้ไว้ในที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาคดีปกครอง ครั้งที่ 12/2565 วันพุธที่ 18 พฤษภาคม 2565 เช่นกัน³⁸

ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาถึงการสร้างความสมดุลระหว่างการรักษาหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองฝ่ายหนึ่ง ประกอบกับการคุ้มครองหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายปกครอง (และกฎหมายแพ่ง) ประการต่าง ๆ อันเป็นหลักการที่กำหนดหน้าที่ของฝ่ายปกครอง (ทั้งในฐานะที่เป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนและในฐานะเจ้าหน้าที่) ไม่ว่าจะเป็นหลักความเชื่อถือและความไว้วางใจ หลักความซื่อสัตย์และสุจริต รวมไปถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อีกฝ่ายหนึ่ง ประกอบกันแล้วจะเห็นได้ว่า การใช้มาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยปราศจากการพัฒนาหลักกฎหมายโดยผู้พิพากษาในทางใดทางหนึ่ง ย่อมทำให้หน่วยงานของรัฐไม่อาจดำรงไว้ซึ่งหลักความเชื่อถือและความไว้วางใจ หลักความซื่อสัตย์และสุจริต รวมไปถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้ ผลกระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจึงมีความสำคัญน้อยกว่าเมื่อเทียบกับผลกระทบที่มีต่อหลักการทั่วไปของกฎหมายปกครองทั้ง 3 ประการ ดังกล่าว ด้วยเหตุผลทั้งหมดข้างต้นนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ศาลปกครอง

³⁷ Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 13. Aufl. : 2017, München, § 2 Rn 13 ff.

³⁸ มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาคดีปกครอง ครั้งที่ 12/2565 วันพุธที่ 18 พฤษภาคม 2565, น. 6.

สามารถพัฒนาหลักกฎหมายเพื่อแก้ไขจุดบกพร่องในมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้

2.2 การแก้ไขจุดบกพร่องโดยการกำหนด “ระยะเวลาอันสมควร”

เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า ศาลปกครองสามารถพัฒนาหลักกฎหมายเพื่อแก้ไขจุดบกพร่องในมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ ประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ ศาลปกครองจะกำหนดหลักเกณฑ์ในรูปแบบใดที่จะสามารถแก้ไขจุดบกพร่องในบทบัญญัติดังกล่าวได้ โดยหนึ่งในทางเลือกที่เป็นไปได้ ซึ่งเป็นแนวทางที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยมาโดยตลอดก่อนที่จะมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 233/2565³⁹ คือ การแก้ไขจุดบกพร่องโดยการกำหนด “ระยะเวลาอันสมควร” ซึ่งมีข้อพิจารณาเบื้องต้น (หัวข้อ 2.2.1) และทัศนะของผู้เขียนต่อการแก้ไขจุดบกพร่องด้วยวิธีการดังกล่าว (หัวข้อ 2.2.2) ดังต่อไปนี้

2.2.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้น

การแก้ไขจุดบกพร่องโดยการกำหนด “ระยะเวลาอันสมควร” ที่ปรากฏในแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองนั้น เป็นการกำหนดให้การเริ่มนับระยะเวลา 1 ปี ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะต้องเริ่มนับจากตั้งแต่วันที่โอกาสแรกที่หน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังผ่านพ้นไป อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ ได้ให้ข้อสังเกตไว้ในที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาคดีปกครอง ครั้งที่ 12/2565 วันพุธที่ 18 พฤษภาคม 2565 ว่า การนับระยะเวลาอันสมควรในรูปแบบดังกล่าว เป็นระยะเวลาอันสมควรที่ใช้กับกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม⁴⁰ แต่หากเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในราชการส่วนท้องถิ่น ดังเช่นในกรณีของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 223/2565 แล้ว หน่วยงานของรัฐดังกล่าวนอกจากจะต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาว่าจะวินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกับกระทรวงการคลังหรือไม่แล้ว ยังต้องใช้ระยะเวลาในการเสนอความเห็นให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐดังกล่าววินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง ด้วยเหตุนี้ การเริ่มนับระยะเวลาในกรณีของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวจึงต้องเป็นระยะเวลานานกว่ากรณี

³⁹ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 291/2563 อผ. 283/2563 อ. 1080/2558 และ อ. 1079/2558

⁴⁰ มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาคดีปกครอง ครั้งที่ 12/2565 วันพุธที่ 18 พฤษภาคม 2565, น. 6.



ของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การบริหารราชการส่วนกลาง แต่ไม่ว่ากรณีเช่นใดก็ตาม ระยะเวลาดำเนินการดังกล่าว**ไม่ควรเกิน 15 วัน** นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้รับความเห็นของกระทรวงการคลัง⁴¹

อย่างไรก็ตาม ในมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาคดีปกครอง ครั้งที่ 12/2565 วันพุธที่ 18 พฤษภาคม 2565 มีได้ระบุว่าระยะเวลา 15 วัน เป็นมาตรฐานการนับระยะเวลาที่มาจากการเทียบเคียงมาตรฐานการนับระยะเวลาที่มาจากกฎหมายหรือกฎระเบียบฉบับใด นอกจากนี้ ในกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเป็นไปได้ว่ามาตรฐานดังกล่าวนั้น อาจเป็นเพียงการคาดการณ์ระยะเวลาที่โดยทั่วไปสามารถพิจารณาเรื่องทางปกครองแล้วเสร็จ

2.2.2 ทศนะของผู้เขียน

ในทศนะของผู้เขียนแล้ว การค้นหาวิธีการแก้ไขจุดบกพร่องของอายุความ 1 ปี ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น จะต้องเริ่มจากการพิจารณาว่า การกำหนดจุดเริ่มต้นของอายุความ 1 ปี นั้น ควรเชื่อมโยงกับการรู้ข้อเท็จจริงอย่างแท้จริง (“ได้รู้”) หรือการรู้ข้อเท็จจริงโดยบทสันนิษฐานของกฎหมาย (“ควรได้รู้”) มากกว่ากัน⁴² ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาจากสถานะของฝ่ายปกครองที่ต้องผูกพันตามหลักทั่วไปของกฎหมายปกครอง (รวมไปถึงกฎหมายแพ่ง) ประการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักความเชื่อถือและความไว้วางใจ หลักความซื่อสัตย์และสุจริต รวมไปถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีแล้ว ย่อมสรุปได้ว่า การกำหนดจุดเริ่มต้นของอายุความที่เชื่อมโยงกับการรู้ข้อเท็จจริงโดยบทสันนิษฐานของกฎหมาย (“ควรได้รู้”) ย่อมเหมาะสมกว่าการเชื่อมโยงกับการรู้ข้อเท็จจริงอย่างแท้จริง เนื่องจากการที่จะทำให้การดำเนินการของฝ่ายปกครองในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคดีเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหลักการทั้ง ๓ ประการที่กล่าวไว้ข้างต้นนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการทำให้หน่วยงานของรัฐใส่ใจถึงเอกสารที่เข้าสู่ขอบเขตความรับผิดชอบของตนอยู่เสมอ พร้อมทั้งดำเนินการให้เป็นไปตามความเห็น

⁴¹ มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาคดีปกครอง ครั้งที่ 12/2565 วันพุธที่ 18 พฤษภาคม 2565, น. 6-7 ซึ่งเป็นการวินิจฉัยตามมาตรา 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ฉบับซึ่งบังคับใช้อยู่ในขณะที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม มาตรา 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้ทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สั่งการให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

⁴² รายละเอียดของความแตกต่างระหว่างอายุความที่เชื่อมโยงกับการรู้ข้อเท็จจริงอย่างแท้จริง (“ได้รู้”) และอายุความที่เชื่อมโยงกับการรู้ข้อเท็จจริงโดยบทสันนิษฐานของกฎหมาย (“ควรได้รู้”) โปรดดู หัวข้อ 1.2 ข้างต้น

ของกระทรวงการคลังอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งการกำหนดหน้าที่ในการระมัดระวังเช่นนี้ โดยเชื่อมโยงแต่เพียงการรู้ข้อเท็จจริงอย่างแท้จริงเพียงอย่างเดียว ย่อมไม่อาจส่งผลทำให้หน่วยงานของรัฐ ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบเอกสารทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเห็นของกระทรวงการคลัง ที่เข้าสู่ขอบเขตความรับผิดชอบของตนเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าการแก้ไขจุดบกพร่องของอายุความ 1 ปี ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยการกำหนดระยะเวลาอันสมควร ตามแนวทางที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยไว้แต่เดิมและตามข้อสังเกต ของศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิชาสุตพิชญ์ อันเป็นการกำหนดจุดเริ่มต้นในระยะเวลาซึ่งเทียบเคียงกันได้ กับการบัญญัติคำว่า “ควรได้รู้” เข้าไปในบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น เป็นแนวทางในการแก้ไขจุดบกพร่อง ที่เหมาะสมแล้ว

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ การเชื่อมโยงอายุความ 1 ปี ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กับการรู้ข้อเท็จจริง ของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่นั้น ควรเป็นไปในรูปแบบใด ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว เนื่องจาก หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งมีภารกิจ ภาระงาน และอัตรากำลังที่แตกต่างกันออกไป ปัจจัยเหล่านี้ ย่อมทำให้สมรรถนะ (capacity) ของหน่วยงานของรัฐในการที่จะบริหารจัดการคดีให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว และเป็นธรรมนั้น แตกต่างกันไปในแต่ละหน่วยงานอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ คงไม่สมเหตุสมผลที่จะสันนิษฐานว่า หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานจะสามารถดูแลและบริหารจัดการเอกสารทางกฎหมายที่เข้าสู่ขอบเขต ความรับผิดชอบของตนและดำเนินการให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลังได้ภายในระยะเวลา เท่ากัน ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่า นอกจากปัจจัยที่ว่าหน่วยงานของรัฐผูกพันที่จะต้องวินิจฉัยตามความเห็น ของกระทรวงการคลังหรือไม่ ดังข้อสังเกตของศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิชาสุตพิชญ์ ที่ปรากฏ ในมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาคดีปกครอง ครั้งที่ 12/2565 วันพุธที่ 18 พฤษภาคม 2565 แล้ว ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจนำมาใช้ในการพิจารณาเพื่อกำหนดระยะเวลาอันสมควร ให้เหมาะสมกับสมรรถนะในการบริหารจัดการคดีของแต่ละหน่วยงาน เช่น อัตราร้อยระหว่างภาระงาน และอัตรากำลังของหน่วยงานของรัฐ แผนการสร้างความรู้ความเชี่ยวชาญให้แก่บุคลากร หรืองบประมาณ ที่หน่วยงานของรัฐได้รับจัดสรร โดยในกรณีซึ่งเป็นที่ยอมรับว่า หน่วยงานของรัฐย่อมมีหน้าที่ในการพิสูจน์ให้เห็น ถึงเหตุปัจจัยที่ทำให้ “โอกาสแรก” ที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตนจะได้เห็นเอกสารจากกระทรวงการคลัง และดำเนินการให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลังในระยะเวลาที่แตกต่างออกไปจากหน่วยงานอื่น

ด้วยเหตุผลทั้งหมดข้างต้นนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า การที่ศาลปกครองสูงสุด ในคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 223/2565 ได้กล่าวถึงเพียงผลลัพธ์ที่เกิดจากการใช้ และการตีความมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวคือ ได้วินิจฉัยแต่เพียงว่า วันเริ่มต้นของการนับอายุความ 1 ปี คือ วันที่รองปลัดกรุงเทพมหานคร ได้มีคำวินิจฉัยสั่งการให้สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่กรุงเทพมหานคร โดยมีได้ให้เหตุผลของการตีความในแนวทางดังกล่าวนั้น ยังไม่เพียงพอต่อการหักล้าง

เหตุผลของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งได้วินิจฉัยถึงความจำเป็นในการแก้ไขจุดบกพร่องที่เกิดขึ้นในมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อป้องกันการประวิงเวลาการออกคำสั่ง ตามความเห็นของกระทรวงการคลังไปโดยอำเภอใจ อันเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ ของบทบัญญัติดังกล่าวได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับการรับรู้ถึงความจำเป็นในการที่จะต้องแก้ไขจุดบกพร่องที่เกิดขึ้นในมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้

อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวทางในการแก้ไขจุดบกพร่องนั้น ศาลปกครองชั้นต้นในคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 223/2565 มิได้มีการอธิบายถึงวิธีการ นำหลักการของการกำหนดระยะเวลาอันสมควรไปใช้เพื่อแก้ไขจุดบกพร่องที่เกิดขึ้นในมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ในการพิจารณาคดีต่อไปในอนาคตที่เกี่ยวข้องกับการใช้และการตีความอายุความ 1 ปี ตามบทบัญญัตินี้ ศาลปกครองจึงควรอธิบายความหมายของระยะเวลาอันสมควรให้ชัดเจน ซึ่งตามความเห็นของผู้เขียนแล้ว ระยะเวลาอันสมควรไม่ควรยึดติดกับระยะเวลาที่แน่นอนตายตัว (ดังเช่น ระยะเวลา 15 วัน) แต่ศาลควรพิจารณา ถึงพฤติการณ์แวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภารกิจ ภาระงาน และอัตรากำลังที่แตกต่างกันออกไป ของแต่ละหน่วยงานตามที่กล่าวไว้ข้างต้น ประกอบด้วย

บทส่งท้าย

จากกรณีศึกษาตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 223/2565 ฉบับนี้ จะเห็นได้ว่า ในกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกิดจุดบกพร่อง (bug) นั้น ด้วยข้อจำกัดจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแล้ว การที่ตุลาการศาลปกครองจะเข้าสวมบทบาท เป็น “วิศวกรสังคม” (social engineer) ด้วยการเป็นผู้เข้าไปแก้ไขจุดบกพร่อง (debugger) ด้วยตนเองนั้น คงจะมีใ้ง่ายนัก แต่ก็มีใ้ว่าจะไม่สามารถกระทำได้เลย เพียงแต่ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย มิได้มีจุดบกพร่องในระดับของตรรกะของการใช้ถ้อยคำแล้ว ตุลาการศาลปกครองจะต้องนำ “หลักการทั่วไป ของกฎหมายปกครอง” (allgemeine Grundsätze des Verwaltungsrechts) มาใช้เป็นเสมือนเครื่องมือ ในการแก้ไขจุดบกพร่อง (debugging tools) สำหรับการค้นหาหลักการที่ฝังรากลึกอยู่ในระบบกฎหมายปกครอง เพื่อกำหนดหน้าที่ให้แก่ฝ่ายปกครอง อันเป็นหน้าที่ตามปกติที่ฝ่ายปกครองพึงต้องกระทำต่อไป

คำสำคัญ : จุดบกพร่อง, อายุความ, นิติวิธี, ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, การพัฒนาหลักกฎหมาย โดยผู้พิพากษา (richterliche Rechtsfortbildung), หลักความเชื่อถือและความไว้วางใจ (Vertrauensschutz), หลักความซื่อสัตย์และสุจริต (Treu und Glauben), หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Administration), การสิ้นสิทธิเรียกร้อง (Verwirkung)