

เสร็จที่ 639/2543

บันทึก

เรื่อง แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการ
สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้มีหนังสือ ที่ สกท.
1442/2543 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2543 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือ
ปัญหาข้อกฎหมาย โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

กระทรวงการคลังได้มีคำสั่งกระทรวงการคลังที่ 376/2540 ลงวันที่ 16
ธันวาคม 2540 แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการ
บริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) เพื่อวิเคราะห์ต้นเหตุที่นำไปสู่สถานการณ์
วิกฤติทางเศรษฐกิจและการเงิน และเสนอมาตรการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ
ระบบการเงินของประเทศ ศปร. ได้เสนอรายงานผลการศึกษาคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
การคลังเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2541 และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติ
เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2541 รับทราบผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริง และให้
กระทรวงการคลังไปศึกษาพิจารณารายงานในรายละเอียดหากเห็นว่าประเด็นการกระทำใด
ของบุคคลใดเกี่ยวข้องกับความผิดใด ไม่ว่าจะ เป็นในทางแพ่งหรืออาญาหรือความผิดใน
ทางอื่นใด ให้กระทรวงการคลังดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามกระบวนการ
ยุติธรรมต่อไป

กระทรวงการคลังได้มีคำสั่งกระทรวงการคลังที่ 131/2541 ลงวันที่ 20
กรกฎาคม 2541 แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษารายงาน ศปร. เพื่อชี้มูลความผิดและหา
ผู้กระทำความผิดหรือต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย (ศศปร.) ซึ่ง ศศปร. ได้รายงานผลการวินิจฉัย
ชี้มูลความผิดต่อกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2543 และได้มีการนำเสนอ
คณะรัฐมนตรีในระยะต่อมา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2543 รับทราบ
รายงานของ ศศปร. เกี่ยวกับผลการวินิจฉัยชี้มูลความผิดกรณีการปกป้องค่าเงินบาท
การซื้อหุ้นสามัญเพิ่มทุน และความช่วยเหลือสภาพคล่องของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา
ระบบสถาบันการเงิน และหากเห็นว่าประเด็นการกระทำใดของบุคคลใดเกี่ยวข้องกับ
ความผิดใด ไม่ว่าจะ เป็นในทางแพ่งหรืออาญาหรือความผิดในทางอื่นใด ให้ดำเนินการตาม
อำนาจหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรม

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2543
ถึงประธานกรรมการจัดการกองทุน นำส่งเอกสารรายงานผลการศึกษาของ ศศปร. เพื่อใช้
ประกอบการพิจารณาดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
จึงขอหารือในปัญหาข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

1. ศศปร. ถือเป็นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตาม
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบ
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่ เพียงใด
2. จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ
เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ันต้อง
ชดใช้ขึ้นมาใหม่หรือไม่ อย่างไร
3. รายงานของ ศศปร. จะถือได้ว่าเป็นการเสนอเรื่องอย่างเป็นทางการให้กับ
ผู้แทนนิติบุคคลอื่นได้หรือไม่ อย่างไร
4. อายุความในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะ
เริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟัง
คำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ผู้แทน
ธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว ปรากฏ
ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าความเสียหายมีทั้งส่วนที่เกิดขึ้นก่อนและส่วนที่เกิดขึ้นภายหลัง
พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับ และกองทุน
เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินโดยประธานกรรมการจัดการกองทุนได้มีคำสั่ง
แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว
เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2543¹ นอกจากนี้ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบัน
การเงินซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจยังมีได้มีระเบียบของหน่วยงานในเรื่องหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ
ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น จึงต้องนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย
หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ
โดยอนุโลมตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2539 แจ้งโดยหนังสือสำนัก
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0214/ว 235 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2539 สำหรับ
ประเด็นข้อหารือดังกล่าว นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นดังนี้

¹ คำสั่งที่ สกท. 3/2543 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตาม
รายงานผลการศึกษาของ ศศปร. (กรณีการซื้อหุ้นเพิ่มทุนของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด
(มหาชน)) ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2543

1. ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า ศศปร. เป็นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า การแต่งตั้ง ศศปร. ตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ 131/2541 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2541 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารายงานของ ศศปร. และสอบสวนข้อเท็จจริงทั้งหมดให้รอบคอบถี่ถ้วน แล้ววินิจฉัยชี้มูลในเบื้องต้นว่า บุคคลใดมีการกระทำที่มีส่วนต้องรับผิดชอบตามกฎหมายใดหรือไม่ ไม่ว่าในทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางอื่นใดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ศึกษาสอบสวนและวินิจฉัยข้อเท็จจริงในเบื้องต้นว่า บุคคลใดบ้างที่มีส่วนสร้างความเสียหายให้แก่เงินทุนสำรองระหว่างประเทศและกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน และเสนอผลการศึกษาคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนั้น เป็นเพียงการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการต่อไป ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ของ ศศปร. ดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า ศศปร. ไม่เป็นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามข้อ 12² ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

2. ประเด็นที่สอง ที่ว่า จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รายงานของ ศศปร. ได้ชี้มูลความผิดว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เงินทุนสำรองระหว่างประเทศและกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินนั้น เจ้าหน้าที่หลายรายมีส่วนเกี่ยวข้องและต้องรับผิดชอบทั้งทางอาญา ทางแพ่ง และทางวินัย ซึ่งรายงานของ ศศปร. ดังกล่าวถือเป็นกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น จึงต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

3. ประเด็นที่สาม ที่ว่า รายงานของ ศศปร. จะถือได้ว่าเป็นการเสนอเรื่องอย่างเป็นทางการให้กับผู้แทนนิติบุคคลอื่นได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อกระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ลับมาก ด่วนที่สุด ที่ กค 0319/14530 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2543 ส่งรายงานของ ศศปร. ไปให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไปนั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นการแจ้งเรื่องดังกล่าวให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินทราบอย่างเป็นทางการแล้ว

² ข้อ 12 ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือข้อ 11 ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการภายในเวลาอันควรหรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสม ให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

4. ประเด็นที่สี่ ที่ว่า อายุความในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ใด นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรณีความเสียหายแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินนั้น มีทั้งกรณีที่เกิดขึ้นก่อนและกรณีที่เกิดขึ้นภายหลังจากวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับ ดังนั้น อายุความในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงแยกพิจารณาได้ดังนี้

กรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับ อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายให้บังคับตามบทบัญญัติมาตรา 448³ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งความเห็นทำนองเดียวกันนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ 90/2541⁴

กรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดภายหลังจากวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับ อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่มีกำหนดสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ ตามมาตรา 10 วรรคสอง⁵ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

³ มาตรา 448 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันที่ทำการละเมิด

๙๓๙

๙๓๙

⁴ บันทึก เรื่อง การไล่เบี้ยเรียกเงินชดใช้ในทางแพ่งหรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทางละเมิดส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0601/182 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2541

⁵ มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นให้กำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

สำหรับประเด็นที่ว่า อายุความดังกล่าวจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ใดนั้น เห็นว่า ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นนิติบุคคลต้องถือเอาวันที่ผู้แทนนิติบุคคลได้รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้ต้องหาจะต้องใช้คำสินไหมทดแทนเป็นวันเริ่มนับอายุความ⁶ ซึ่งในกรณีที่ไม่สามารถจะรู้ได้โดยประจักษ์ชัดว่าผู้ต้องหาต้องรับผิดชอบเป็นใคร และผู้แทนนิติบุคคลนั้นได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อหาตัวผู้ต้องหาต้องรับผิดชอบทางแพ่งขึ้นและเมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้เสนอรายงานการสอบสวนที่ได้ระบุตัวผู้ต้องหาต้องรับผิดชอบไว้แล้วต่อผู้แทนนิติบุคคล โดยปกติแล้วศาลจะถือเอาวันที่ผู้แทนนิติบุคคลได้รับทราบรายงานการสอบสวนดังกล่าวเป็นวันเริ่มนับอายุความ⁷ จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นแล้วเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2543 ฉะนั้น จึงต้องถือเอาวันที่ผู้แทนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้รับทราบรายงานการสอบสวนที่ได้ระบุตัวผู้ต้องหาต้องรับผิดชอบไว้ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นวันเริ่มนับอายุความ

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ชันวาคม 2543

⁶ เทียบตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2956/2538 (กองทัพบกเป็นนิติบุคคลมีผู้บัญชาการทหารบกเป็นผู้แทนและผู้แสดงเจตนาอันเป็นความประสงค์ของนิติบุคคล อายุความจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้บัญชาการทหารบกหรือผู้ทำการแทนทราบเหตุและตัวผู้ต้องหาต้องรับผิดชอบ)

⁷ เทียบตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1491/2535 (คณะกรรมการสอบสวนของกรมทางหลวงได้ทำการสอบสวนและรู้ตัวผู้ต้องหาต้องรับผิดชอบแล้วได้รายงานเสนอไปยังอธิบดีเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2528 และอธิบดีทราบเรื่องเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2528 ถือได้ว่าอธิบดีผู้แทนโจทก์รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องหาต้องชดใช้คำสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2528).