



ด่วนที่สุด

ที่ นร 0601/087

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ท่าช้างวังหน้า กรุงเทพฯ 10200

7 กุมภาพันธ์ 2540

เรื่อง หารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เรียน อธิบดีกรมบัญชีกลาง

อ้างถึง หนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค 0526.6/1164
ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2539

ตามหนังสือของกรมบัญชีกลางที่อ้างถึง ได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รวม 8 ข้อ ดังความแจ้งอยู่แล้ว นั้น

บัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวข้างต้น โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

1. เรื่องที่ส่วนราชการส่งให้กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) พิจารณาหรือเรื่องที่เกิดความเสียหายเนื่องจากความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนที่พระราชบัญญัติฯ และระเบียบฯ ประกาศใช้บังคับ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการหรือค้างดำเนินการ หรือยังไม่ได้ดำเนินการ กรมบัญชีกลางสามารถดำเนินการต่อไปได้หรือไม่ หากดำเนินการได้จะต้องใช้กฎหมายและระเบียบใด และกรณีไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้จะต้องปฏิบัติอย่างไรจึงจะถูกต่อนั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้มีบทเฉพาะกาล

ไว้เป็นพิเศษเกี่ยวกับเรื่องที่เกิดความเสียหายเนื่องจากความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนที่พระราชบัญญัติและระเบียบดังกล่าวประกาศใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติและระเบียบดังกล่าวได้ประกาศใช้บังคับ กรณีจึงต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติและระเบียบใหม่ต่อไป ซึ่งกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ย่อมสามารถดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่กำหนดขึ้นใหม่ได้ทันที

2. เรื่องที่ส่วนราชการปฏิบัติอยู่โดยใช้ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งเดิม แต่ได้ส่งให้กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) พิจารณาในระหว่างที่พระราชบัญญัติฯ และระเบียบฯ ใหม่ประกาศใช้แล้ว จะให้ถืออายุความใดนั้น เห็นว่า ตามหลักกฎหมายนั้นอายุความเป็นองค์ประกอบอุปกรณ์อย่างหนึ่งของ “หนี้” ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น หากการกระทำนั้นเกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติและระเบียบฯ ใหม่ใช้บังคับ กรณีย่อมต้องเป็นไปตามอายุความของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เดิม กล่าวคือจะต้องเรียกค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ถึงผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากการกระทำนั้นเกิดขึ้นเมื่อพระราชบัญญัติและระเบียบใหม่ใช้บังคับแล้ว การนับอายุความย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายใหม่ โดยกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ การเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะต้องกระทำภายใน 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น หากเรื่องที่กระทรวงการคลังรับไว้พิจารณานั้นเป็นกรณีของการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนกฎหมายใหม่ใช้บังคับ ก็จะต้องนับอายุความตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เดิม

3. ตามระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งครอบคลุมความเสียหายที่เกิดแก่ราชการทุกกรณี แต่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ครอบคลุมเฉพาะความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติควบคุมบุคคลภายนอกผู้กระทำละเมิดต่อทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น กรณีนอกเหนือความรับผิดทางละเมิดของ

เจ้าหน้าที่ที่ถูกยกเลิกไป กรมบัญชีกลางจะต้องปฏิบัติเช่นไร โดยเฉพาะเรื่องที่อยู่ระหว่างดำเนินการ หรือค้างดำเนินการนั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ ส่วนความรับผิดของบุคคลภายนอกย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับระเบียบปฏิบัติในเรื่องที่ไม่อยู่ในบังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หากจะสมควร มีประการใด กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) อาจเสนอระเบียบฯว่าด้วยการนั้นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับหน่วยงานของรัฐได้

4. ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” คำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” นั้น หน่วยงานใดเป็นผู้กำหนด และมาตรฐานความร้ายแรงได้กำหนดไว้ประการใดนั้น เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่ากรณีใดจะเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือไม่ นั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบทุกคน จนถึงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือศาล ส่วนอย่างไรเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ซึ่งความประมาทเลินเล่อนั้นเป็นการกระทำมิใช่โดยเจตนาประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผล แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ส่วนความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่น คาดเห็นได้ว่าความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้ หรือหากระมัดระวังสักเล็กน้อยก็คงได้คาดเห็นการอาจเกิดความเสียหายเช่นนั้น เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1789-1790/2518 กรณีโรงงานของจำเลย (กระทรวงการคลัง) เผาเศษปอ ทำให้มีควันดำ

ปกคลุมถนนจนมองไม่เห็นทางข้างหน้าเป็นเหตุให้มีรถขับมาชนท้ายรถจักรยานซึ่งจอดอยู่ได้รับความเสียหายซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้เคยเกิดมาแล้ว 2-3 ครั้ง แต่ก็ปล่อยปละละเลยไม่เปลี่ยนวิธีการเผาเศษปอ เป็นกรณีที่จำเลยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นต้น

5. ตามข้อ 17 วรรคสอง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า “ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ” นั้น กระทรวงการคลังสามารถประกาศกำหนดเรื่องที่ไม่ต้องรายงานให้ตรวจสอบได้เพียงใด เช่น ประกาศกำหนดว่าเรื่องและผู้แต่งตั้งได้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใดแล้ว ให้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีไปได้เลยโดยไม่ต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ หรือประกาศกำหนดว่า กรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จึงให้ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบจะกระทำได้อหรือไม่นั้น เห็นว่า ในปัญหานี้ ข้อ 17 วรรคสอง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้ให้อำนาจกระทรวงการคลังที่จะประกาศกำหนดเรื่องที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบได้ ดังนั้น จึงเป็นอำนาจของกระทรวงการคลังที่จะประกาศกำหนดเรื่องที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องรายงานดังกล่าวได้ตามที่จะเห็นสมควร โดยอาจกำหนดเรื่องดังกล่าวโดยอาศัยมูลค่าความเสียหาย หรือจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ได้มีการชดเชยแล้ว เป็นเกณฑ์ตามที่หารือมาก็ย่อมเป็นอำนาจของกระทรวงการคลังที่จะกระทำได้

6. คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งตามข้อ 21 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งแต่งตั้งโดยปลัดกระทรวงการคลัง กรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวจะมีสิทธิได้รับค่าเบี้ยประชุมตามนัยพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2523 ด้วยหรือไม่ อย่างไรนั้น เห็นว่า ในข้อนี้

พระราชกฤษฎีกาเบี่ยงประชุมกรรมการ พ.ศ. 2523 ได้ให้คำนิยามคำว่า “คณะกรรมการ” ซึ่งมีสิทธิได้รับเบี่ยงประชุมไว้ในมาตรา 4 โดยให้หมายความรวมถึงคณะกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีด้วยในเมื่อคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งเป็นคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวจึงเป็นคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีและมีสิทธิได้รับเบี่ยงประชุมตามพระราชกฤษฎีกาเบี่ยงประชุมกรรมการฯ ได้ ซึ่งย่อมรวมไปถึงกรรมการที่เป็นผู้แทนกระทรวงการคลังซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งตามที่หารือมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายอัศวราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขาธิการกรม

โทร. 2220206-9 ต่อ 226

โทรสาร 2241401

2263612