

เรื่องเสร็จที่ ๓๗๐/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การพิจารณาคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิด

กระทรวงยุติธรรมได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ขธ ๐๒๐๒/๐๓๗๕๕ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงยุติธรรมได้รับคำขอจากบุคคลภายนอกให้กระทรวงยุติธรรมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกระทรวงยุติธรรมได้พิจารณาคำขอดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่ากรณีไม่ถือว่าเจ้าหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมกระทำการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กระทรวงยุติธรรมจึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ในผลเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอก และได้ส่งเรื่องไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบและพิจารณา ซึ่งกระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ กระทรวงยุติธรรมต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอก

กระทรวงยุติธรรมได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาคำขอดังกล่าวเป็นดุลพินิจของกระทรวงยุติธรรมที่จะพิจารณาว่าจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้ยื่นคำขอหรือไม่ เพียงใด ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับกระทรวงการคลังได้เคยมีหนังสือตอบข้อหารือว่าการพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอเป็นดุลพินิจของกระทรวงยุติธรรมแต่เพื่อให้เป็นการถูกต้องและเป็นบรรทัดฐานในการดำเนินการต่อไป จึงขอหารือว่ากรณีตามความในข้อ ๓๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะให้นำความในข้อ ๘ ถึงข้อ ๒๐ มาใช้โดยอนุโลมหรือไม่ อีกทั้งอำนาจพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายแก่บุคคลภายนอกเป็นดุลพินิจเฉพาะของหน่วยงานนั้น หรือไม่

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๖๐๖/๓๕๐ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงยุติธรรมและผู้แทนกระทรวงการคลัง เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การที่บุคคลภายนอกยื่นคำขอให้กระทรวงยุติธรรมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนกลางซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินการทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกำกับผู้ใช้อำนาจปกครองผู้เยาว์ ได้ใช้โอกาสในการปฏิบัติหน้าที่เบิกถอนเงินจากบัญชีเงินฝากของผู้เยาว์หลายครั้ง โดยมีทั้งการใช้ใบเบิกถอนเงินที่ผู้ใช้อำนาจปกครองได้ลงลายมือชื่อไว้ล่วงหน้าและปลอมลายมือชื่อของผู้ใช้อำนาจปกครอง และได้ยกยอกเงินดังกล่าวเป็นจำนวน ๒,๐๓๒,๕๐๐ บาท ไปเป็นของตน คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่กระทรวงยุติธรรมแต่งตั้งขึ้นมีความเห็นว่าความเสียหายของผู้เยาว์เกิดจากการกระทำในทางปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สถานพินิจฯ และมีส่วนเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ใช้อำนาจปกครองและธนาคารด้วย กระทรวงยุติธรรมจึงต้องรับผิดชอบชดใช้เพียง ๑,๓๕๔,๓๓๓ บาท แต่กระทรวงยุติธรรมเห็นว่าความเสียหายเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของธนาคารเพียงฝ่ายเดียว กระทรวงยุติธรรมจึงไม่ต้องรับผิดชอบ และได้ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังพิจารณา ซึ่งกระทรวงการคลังได้พิจารณาสำนวนดังกล่าวเฉพาะในประเด็นความรับผิดของเจ้าหน้าที่ต่อสถานพินิจฯ เท่านั้น โดยเห็นว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่สถานพินิจฯ มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวเต็มจำนวน แต่เมื่ออดีตผู้อำนวยการสถานพินิจฯ มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่ไม่ตรวจสอบการเบิกถอนเงิน กระทรวงยุติธรรมจึงต้องออกคำสั่งให้อดีตผู้อำนวยการสถานพินิจฯ รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาประเด็นข้อหารือของกระทรวงยุติธรรมประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวมีความเห็นว่า การดำเนินการในกรณีนี้ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้น ข้อ ๓๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ข้อ ๓๑ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเห็นว่าความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องในการที่ตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นรัฐมนตรีหรือกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือผู้ซึ่งไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดหรือผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาให้ดำเนินการตามข้อ ๙ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) และให้นำข้อ ๘ ถึงข้อ ๒๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

วารสารกฎหมายปกครอง

ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของการเริ่มต้นกระบวนการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่คอบุคคลภายนอก ได้กำหนดให้นำข้อ ๘ ถึงข้อ ๒๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น แม้ว่าข้อ ๓๓^๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของบุคคลภายนอกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นเพื่อดำเนินการต่อไป โดยไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ หรือผู้แต่งตั้ง หรือไม่ได้กำหนดกระบวนการอื่นใดที่จะต้องปฏิบัติไว้ก็ตาม แต่ย่อมเข้าใจได้ว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามข้อ ๓๓ นั้น หมายความว่าถึงการปฏิบัติตามข้อ ๓๑ ประกอบกับข้อ ๘ ถึงข้อ ๒๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กรณีจึงย่อมรวมถึงการส่งสำนวนไปให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบตามข้อ ๑๗^๓ ด้วย อย่างไรก็ตาม การส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบดังกล่าวจะกระทำเฉพาะกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นสมควรให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น เนื่องจากมีความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐซึ่งกระทรวงการคลังมีหน้าที่

^๒ ข้อ ๓๓ เมื่อได้รับคำขอตามข้อ ๓๒ และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องคน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า

^๓ ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณี que เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ตรวจสอบดังกล่าวจะกระทำเฉพาะกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นสมควรให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น เนื่องจากมีความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐซึ่งกระทรวงการคลังมีหน้าที่กำกับดูแลรับผิดชอบเกิดขึ้นแล้ว แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำขอของบุคคลภายนอกเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังไม่มี ความเสียหายเกิดขึ้น กระทรวงการคลังจึงไม่มีหน้าที่ตรวจสอบสำนวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว กรณีตามที่กระทรวงยุติธรรมหารือมา เมื่อปลัดกระทรวงยุติธรรม มีคำสั่งไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกแล้ว กระทรวงยุติธรรมจึงไม่จำเป็นต้องส่งสำนวนไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบแต่อย่างใด แต่ถ้ากระทรวงยุติธรรมมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอก ก็ต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังพิจารณา

อนึ่ง การที่กระทรวงยุติธรรมระบุในหนังสือหรือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวว่า กระทรวงยุติธรรมเห็นว่ากรณีนี้ไม่ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรมกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กระทรวงยุติธรรมจึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ยังเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน เนื่องจากการพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอก หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการที่หน่วยงานจะไล่เบียดให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายหรือไม่ ต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๘

ปร.เจ.นั้น ได้ลงปลัดกระทรวงยุติธรรมแล้ว

แม้จนท. ก. เก็บข. ๑๐๑๖๓๖๓๖๓๖

หน่วยงานของรัฐ ก. ส. ๑๖๓๖๓๖๓๖๓๖

ม. ๑๖๓๖๓๖๓๖๓๖๓๖

แนว ก. ๑๖๓๖๓๖๓๖๓๖

(คำชี้แจงปลัดกระทรวงยุติธรรม ที่ ๑๖๓๖/๒๕๔๖)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๔๔



(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา