

การนับอายุความ ๒ ปี

ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่
กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลความผิดทางอาญา
(มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖)

การนับอายุความ ๒ ปี ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่
กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางอาญา

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นสังกัดอยู่หรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนและกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง”

เกี่ยวกับการนับอายุความดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๖ ตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๒๓๗ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๖ รับทราบผลการพิจารณาข้อกฎหมายตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอในเรื่องการหารือข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีมติให้ส่วนราชการถือปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามเรื่องเสร็จ ที่ ๔๒๖/๒๕๔๖ โดยมีสาระสำคัญบางส่วน สรุป คือ “การนับอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต้องถือเอาวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นวันเริ่มนับอายุความ ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจรู้ได้ในสองกรณีคือ ๑) รู้ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ และ ๒) รู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งขึ้น และในเรื่องที่พิจารณาเสร็จดังกล่าวนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีการรายงานผลการสอบสวนทางวินัยไปให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคลทราบ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้วินิจฉัยว่า รายงานผลการสอบสวนทางวินัยไม่ทำให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิด เนื่องจากการสอบสวนทางวินัยมีวัตถุประสงค์ในการหาตัวผู้รับผิดทางวินัย ซึ่งเป็นคนละกรณีกับการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดทางละเมิดการกระทำผิดวินัยอาจจะยังไม่ถึงขนาดเป็นการละเมิดก็ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๕๕/๒๕๓๐) การรู้ตัวผู้ต้องรับโทษทางวินัยจึงยังไม่ทำให้รู้ตัวผู้ต้องรับผิดทางละเมิด

โดยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบเมื่อได้รับทราบรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเท่านั้นอย่างไรก็ดี คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ดังกล่าวข้างต้นมิได้วินิจฉัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผลการสอบสวนความผิดทางอาญาและความรับผิดชอบทางละเมิดไว้ซึ่งโดยหลักแล้ว ความผิดทางอาญาอันเป็นความผิดสำเร็จในบางฐานความผิดจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับความรับผิดชอบทางละเมิด เพราะการกระทำเดียวกันอาจเป็นทั้งความผิดทางอาญาและความรับผิดชอบทางละเมิดสำหรับกรณีที่หาหรือมานี้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๕ แจ้งมติชี้มูลความผิดว่า เจ้าหน้าที่ทั้ง ๗ คน กระทำความผิดทางวินัยและความผิดทางอาญาด้วย และแม้ว่าการกระทำความผิดทางวินัย อาจจะยังไม่ถึงขนาดเป็นความรับผิดชอบทางละเมิดดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นก็ตาม แต่ในกรณีที่หาหรือมานี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่ามีการกระทำความผิดทางอาญาตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตด้วย ซึ่งความผิดทางอาญาฐานนี้เป็นกรกระทำที่ต้องมีเจตนากระทำโดยผิดกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี จึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับความรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จนถึงขนาดที่เป็นกรกระทำละเมิดได้ด้วย กรณีจึงถือได้ว่าเกิดการละเมิดต่อกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และถือได้ว่าอธิบดีกรมเจ้าท่าได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนนับแต่วันที่กรมเจ้าท่า (กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) ได้รับแจ้งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางอาญา และอายุความสองปีในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้ง ๗ คน จึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ดังกล่าว”

เอกสารประกอบ

๑. หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๒๓๗ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๖

๒. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จ ที่ ๔๒๖/๒๕๔๖

๓. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กระทรวงสาธารณสุข
64175
เลขที่...
วันที่ 5 มิ.ย. 2546
เวลา 9.49

-148-
กลุ่มกฎหมาย
รับที่ 4062
วันที่ 10.06.46
1.3.2

สำนักงานรัฐมนตรี
กระทรวงสาธารณสุข
เลขที่ 9317/17.17
วันที่ 5 มิ.ย. 2546
เวลา 14.56
854
10646

ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๒๓๗

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐๐๐

๒๕ กันยายน ๒๕๔๖

เรื่อง ขอรื้อหรือขอกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๕/๔๕๔
ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอผลการพิจารณาในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีโครงการจัดหาเรือชุดหัวส่วน ตามข้อหารือของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. การพิจารณาส่วนการได้ส่วนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการสอบข้อเท็จจริงเพื่อชี้มูลความผิดทางวินัย และความผิดทางอาญามีได้มุ่งหมายสอบสวนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ในรายงานการสอบสวนจึงไม่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำละเมิดหรือไม่ จึงต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งกรณีของการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำละเมิดที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่มีกำหนดอายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และการนับอายุความต้องถือเอาวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นวันเริ่มนับอายุความ โดยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดเมื่อได้ทราบรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเท่านั้น

๓. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่า มีการทำความผิดทางอาญาตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้น

/การปฏิบัติ ...

การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งความผิดทางอาญานี้ เป็นการกระทำความผิดที่ต้องมีเจตนากระทำโดยผิดกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหาย แก่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี จึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จนถึงขนาดที่เป็นการกระทำละเมิดได้ด้วย กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแล้ว และถือได้ว่ารู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึง ต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ข้อมูลความผิด ทางอาญา และอายุความสองปีในการเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ดังกล่าว ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๖ รับทราบผลการพิจารณา ปัญหาข้อกฎหมายตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ และให้แจ้งส่วนราชการ หน่วยงาน ของรัฐทราบ และถือปฏิบัติต่อไป

จึงเรียนยืนยันมา และขอได้โปรดแจ้งให้หน่วยงานในสังกัดทราบ และถือปฏิบัติต่อไป
เรียน ปลัดกระทรวงสาธารณสุข (อ่าน กลุ่ม กม.)
เพื่อโปรดพิจารณา *ด.ม.น.พรต.ค.* ขอแสดงความนับถือ

(นางสาวสุบิทิพย์ ปานรัตน์)
ผู้อำนวยการกลุ่มบริหารทั่วไป
- 9 ต.ก. 2546

ด.อ. อ. อ.
(นายบรรศักดิ์ อูวรรณโณ)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เรียน ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
เพื่อโปรดทราบ และ
แจ้งเจ้าพนักงาน
ที่เกี่ยวข้องทราบ และถือปฏิบัติ
ต่อไป

สำนักนิติธรรม
โทร. ๐ ๒๒๔๐ ๕๐๐๐ ต่อ ๓๐๘-๕
๐ ๒๒๔๐ ๕๐๕๖
โทรสาร ๐ ๒๒๔๐ ๕๐๕๘
(G147/C/8)

ด.อ. อ. อ.
(นายบุญทศ วิชัยดิษฐ์)
ผู้ช่วยรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
- 1 ต.ก. 2546

ที่ นร ๐๙๐๕/๔๕๔

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๓๙๕/๑๕ ถนนสามเสน
เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ขอรื้อข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

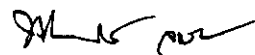
สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) สำเนาหนังสือกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ คค ๐๓๐๕/๐๐๐๙๑๓
ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๖

(๒) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
กรณีการจัดหาเรือชุดหัวสว่าน

ตามที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้มีหนังสือตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๑)
ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีการจัดหาเรือชุดหัวสว่าน นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว และ
มีความเห็นปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ส่งมาด้วยนี้ ทั้งนี้ โดยมีผู้แทน
กระทรวงคมนาคม (กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง
จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักกฎหมายปกครอง

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๐๙๕๑-๘ ต่อ ๑๑๔-๑๑๕

โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๕๙๘๑

www.krisdika.go.th

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีการจัดหาเรือชุดหัวส่วน

กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๓๐๕/๐๐๐๕๑๓ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการจัดหาเรือชุดหัวส่วน โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

กรมเจ้าท่า (ปัจจุบันคือกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) ได้ลงนามในสัญญาตามโครงการจัดหาเรือชุดหัวส่วน จำนวน ๓ ลำ กับ บริษัท ม. ตามสัญญาเลขที่ ๐๑/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๐ เป็นเงินทั้งสิ้น ๔๙,๔๐๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐ โดยต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของสัญญาหลายประการ แต่จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๔๕ บริษัทก็ยังไม่สามารถส่งมอบเรือชุดตามที่กำหนดในสัญญาได้ กรมเจ้าท่าจึงได้บอกเลิกสัญญา รับเงินค่าประกันและดำเนินการส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดฟ้องเรียกค่าเสียหายจากบริษัท

กรมเจ้าท่าได้ส่งคำกล่าวหาข้าราชการและอดีตข้าราชการของกรมฯ ซึ่งรับผิดชอบโครงการจัดหาเรือชุดหัวส่วนให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พิจารณาว่า บุคคลดังกล่าวได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และกระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการหรือไม่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีหนังสือที่ ปช. ๐๐๐๕/๕๒๕๐ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๕ แจ้งมายังกรมเจ้าท่า โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งขึ้นแล้วมีมติว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาจำนวน ๗ คนเป็นการกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นความผิดทางอาญาด้วย โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้กรมเจ้าท่าพิจารณาโทษทางวินัยแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง และสำหรับความผิดทางอาญานั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดี

ในส่วนของความรับผิดทางละเมิด กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้มีคำสั่งที่ ๕๗/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงและพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทน โดยกำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน

จากข้อเท็จจริงข้างต้น กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจึงขอหารือปัญหา
ข้อกฎหมายในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือแจ้งมติว่าการกระทำของบุคคลจำนวน
๗ คน เป็นการกระทำความผิดทางอาญาตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญานั้น ถือเป็น
การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามนัยของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ เพียงใด

หากกรณีดังกล่าวมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๐
แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้บังคับตามบทบัญญัติ
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจหน้าที่การดำเนินการของ
คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดซึ่งกรมฯ แต่งตั้งตามคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและ
พาณิชยนาวี ที่ ๕๗/๒๕๔๖ หรือไม่ เพียงใด

๒. กำหนดอายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ฯ ใช้กับกรณีที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย โดยมิใช่อายุความหนึ่งปีตาม
มาตรา ๔๔๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ อย่างไร

๓. การนับอายุความที่ให้นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่
ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น จะถือว่าหน่วยงานของรัฐรู้ตั้งแต่เมื่อใด และในกรณีที่สำนักงาน
ป.ป.ช. มีหนังสือ ที่ ปช ๐๐๐๔/๕๒๕๐ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๕ ที่กล่าวถึงข้างต้น จะถือว่าหน่วยงาน
ของรัฐได้รู้แล้วหรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยมีผู้แทน
กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

ความผิดเกี่ยวกับการจ่ายเงินงวดที่ ๒ ตามสัญญาจัดหาเรือชุดหัวส่วน มีผู้กระทำผิด
แบ่งเป็น ๓ กลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่ง ได้แก่ คณะกรรมการตรวจการจ้าง ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการฯ
คือ นาย ส. และกรรมการฯ อีก ๓ คน คือ นาย ป. นาย ว.
และ นาย ญ. โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า การกระทำ
ของบุคคลทั้งสี่ในฐานะกรรมการตรวจการจ้างที่ตรวจรับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเป็นเครื่องจักรใหญ่ตาม
งวดการจ่ายเงินงวดที่ ๒ นั้นเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามสัญญา ทำให้ผู้รับจ้างได้รับเงินค่าจ้าง
ในงวดที่ ๒ ก่อนที่จะมีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญา เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริต
ต่อหน้าที่ราชการและฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุ
ให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราช
บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นความผิดทางอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติ
หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้น
การปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และฐานเป็นเจ้าพนักงานรับรองหรือทำเอกสารอันเป็นเท็จ ทั้งนี้ ตาม
มาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๖๒ (๔) ประกอบมาตรา ๘๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

กลุ่มที่สอง ได้แก่ นาย ด. กรรมการตรวจการจ้าง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า การกระทำของ นาย ด. ในฐานะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับ เครื่องกำเนิดไฟฟ้าเป็นเครื่องจักรใหญ่ตามงวดการจ่ายเงินงวดที่ ๒ ซึ่งไม่ถูกต้องตามสัญญา โดยที่ไม่ได้เข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการตรวจการจ้างเพื่อตรวจรับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเป็นเครื่องจักร ใหญ่ เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

กลุ่มที่สาม ได้แก่ นาย จ. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมเจ้าท่า โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์ว่าการที่ นาย จ. ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ ได้พิจารณาอนุมัติเบิกจ่ายเงินในงวดการจ่ายเงินที่ ๒ ตามที่คณะกรรมการตรวจการจ้างเสนอนั้น เป็น ความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นความผิดทางอาญาตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวล กฎหมายอาญา

ความผิดเกี่ยวกับการจ่ายเงินงวดที่ ๕ ตามสัญญาจัดหาเรือชุดหัวห่าน มีผู้กระทำผิด แบ่งเป็น ๒ กลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่ง ได้แก่ นาย จ. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมเจ้าท่า โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์ว่าการที่ นาย จ. ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการได้ พิจารณาอนุมัติเปลี่ยนแปลงแก้ไขงวดการจ่ายเงินงวดที่ ๕ จำนวนร้อยละสิบของราคาเรือ เมื่อส่งเรือชุด หัวห่าน เรือที่เสี่ยงและท่อนทุ่นพร้อมอุปกรณ์มายังประเทศไทย เป็นให้มีการส่งมอบท่อนทุ่นพร้อมอุปกรณ์ แล้วจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้างจำนวนร้อยละเก้าของราคาเรือ และส่งมอบเรือที่เสี่ยงแล้วจ่ายเงินให้แก่ ผู้รับจ้างจำนวนร้อยละหกของราคาเรือ โดยไม่เป็นความจำเป็นของทางราชการทำให้ราชการเสียประโยชน์ และเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้รับจ้าง เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็น ความผิดทางอาญาตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

กลุ่มที่สอง ได้แก่ คณะกรรมการตรวจการจ้าง ซึ่งประกอบด้วยกรรมการฯ ซึ่งเป็น กรรมการตรวจการจ้างของการจ่ายเงินงวดที่ ๒ กลุ่มที่หนึ่งและกลุ่มที่สองจำนวน ๕ คน และกรรมการฯ อีก ๑ คน คือ นาย อ. โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า การกระทำ ของบุคคลทั้งหกในฐานะมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาได้ทำความเห็นต่ออธิบดีกรมเจ้าท่า เพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขงวดการจ่ายเงินงวดที่ ๕ เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นความผิดทางอาญาตามมาตรา ๑๕๗ ประกอบกับมาตรา ๘๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อหาหรือของกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์ว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นการกระทำความผิดทางวินัยและทางอาญามีผลผูกพันต่อการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือไม่

๒. ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอายุความซึ่งสามารถแยกได้เป็น ๒ ประเด็น ดังนี้

๒.๑ ในกรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ อายุความเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนคืออายุความสองปีตามมาตรา ๑๐^๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรืออายุความหนึ่งปีตามมาตรา ๔๔๘^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒.๒ การนับอายุความเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่ให้นับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน จะถือว่าหน่วยงานของรัฐรู้ตั้งแต่เมื่อใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่ ๑ เห็นว่า การพิจารณาส่วนการได้ส่วนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีดังกล่าวเป็นไปตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กล่าวคือ เป็นการสอบข้อเท็จจริงเพื่อข้อมูลความผิดทางวินัยให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา และเพื่อข้อมูลความผิดทางอาญา

^๑ มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นสังกัดอยู่หรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้บำเหน็จตามพระราชบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

^๒ มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันที่ทำการละเมิด

ให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีอาญาต่อศาล โดยในส่วนของความผิดทางวินัย มาตรา ๙๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยให้ถือว่ารายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และในส่วนของความผิดทางอาญา มาตรา ๙๗^๔

^๓ มาตรา ๙๒ ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการโดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

^๔ มาตรา ๙๗ ในกรณีที่ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามวรรคหนึ่งแล้ว เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดให้อัยการสูงสุดพิจารณาสั่งฟ้องคดีโดยให้ถือว่า รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมิได้มุ่งหมายสอบสวนเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด ในรายงานการสอบสวนจึงไม่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงมาปรับกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อันจะทำให้ทราบได้ว่าการละเมิดเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วนของความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นจำนวนเท่าใดตามความมุ่งประสงค์ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบทางละเมิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องชดใช้ รวมทั้งพิจารณาว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมติชี้มูลความผิดทางวินัยและทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีผลผูกพันการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

ประเด็นที่สอง มีความเห็นดังนี้

ในประเด็นที่ ๒.๑ เห็นว่า แม้ว่ามาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะบัญญัติให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับกรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอายุความ วรรคสองของมาตราเดียวกันได้บัญญัติให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งกรณีของการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำละเมิดที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดอันมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่จึงต้องใช้อายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง

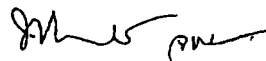
ในประเด็นที่ ๒.๒ เห็นว่า โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๓๔/๒๕๔๔ ว่า การนับอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต้องถือเอาวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นวันเริ่มนับอายุความ ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจรู้ได้ในสองกรณีคือ ๑) รู้ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ และ ๒) รู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งขึ้น และในเรื่องที่พิจารณาเสร็จดังกล่าวนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีการรายงานผลการสอบสวนทางวินัย

^๔ บันทึก เรื่อง การหรือเรื่องอายุความและแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๖/๔๔๖ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๔

ไปให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคลทราบ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้วินิจฉัยว่า รายงานผลการสอบสวนทางวินัยไม่ทำให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิด เนื่องจากการสอบสวนทางวินัยมีวัตถุประสงค์ในการหาตัวผู้รับผิดทางวินัย ซึ่งเป็นคนละกรณีกับการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดทางละเมิด การกระทำผิดวินัยอาจจะยังไม่ถึงขนาดเป็นการละเมิดก็ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๕/๒๕๓๐) การรู้ตัวผู้ต้องรับโทษทางวินัยจึงยังไม่ทำให้รู้ตัวผู้ต้องรับผิดทางละเมิด โดยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดเมื่อได้รับทราบรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเท่านั้น

อย่างไรก็ดี คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ดังกล่าวข้างต้นมิได้วินิจฉัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผลการสอบสวนความผิดทางอาญาและความรับผิดทางละเมิดไว้ซึ่งโดยหลักแล้ว ความผิดทางอาญาอันเป็นความผิดสำเร็จในบางฐานความผิดจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับความรับผิดทางละเมิด เพราะการกระทำเดียวกันอาจเป็นทั้งความผิดทางอาญาและความรับผิดทางละเมิด

สำหรับกรณีที่หารือมานี้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๕ แจ้งมติชี้มูลความผิดว่า เจ้าหน้าที่ทั้ง ๗ คนกระทำความผิดทางวินัยและความผิดทางอาญาด้วย และแม้ว่าการกระทำความผิดทางวินัยอาจจะยังไม่ถึงขนาดเป็นความรับผิดทางละเมิดดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นก็ตาม แต่ในกรณีที่หารือมานี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่ามีการกระทำความผิดทางอาญาตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตด้วย ซึ่งความผิดทางอาญานี้เป็นการกระทำที่ต้องมีเจตนากระทำโดยผิดกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี จึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จนถึงขนาดที่เป็นการกระทำละเมิดได้ด้วย กรณีจึงถือได้ว่าการละเมิดต่อกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และถือได้ว่าอธิบดีกรมเจ้าท่าได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนนับแต่วันที่กรมเจ้าท่า (กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) ได้รับแจ้งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางอาญา และอายุความสองปีในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้ง ๗ คน จึงเริ่มนับตั้งแต่วันดังกล่าว



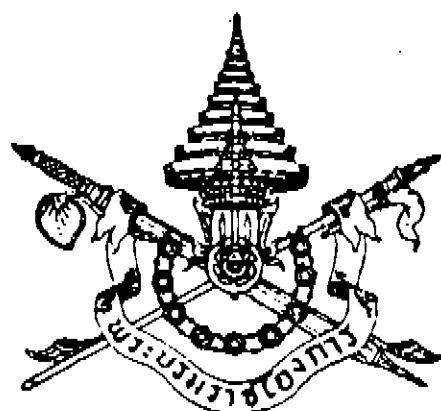
(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๖



พระราชบัญญัติ

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. ๒๕๓๕

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๕

เป็นปีที่ ๕๑ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่สมควรมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น

โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๖ ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

มาตรา ๗ ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

มาตรา ๕ ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๕ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

มาตรา ๑๓ ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

มาตรา ๑๔ เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย
ร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๑ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

มาตรา ๑๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

บรรหาร ศิลปอาชา

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่เข้าไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมี การฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน อนึ่ง การให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใดๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

