

บันทึก

เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

กระทรวงมหาดไทย มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๕/๐๕๗๙๓ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ขณะนี้มีบุคคลภายนอกเป็นโจทก์ฟ้องหน่วยงานของรัฐ (กรมการปกครอง กรมที่ดิน และกรมป่าไม้) และเจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง (นายอำเภอและผู้ใหญ่บ้าน) ให้รับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ รวม ๓ คดี ดังนี้

(๑) คดีที่นางสงศรี นิยมภา เป็นโจทก์ฟ้องกรมป่าไม้เป็นจำเลยที่ ๑ กรมที่ดินเป็นจำเลยที่ ๒ และกรมการปกครองเป็นจำเลยที่ ๓ ในคดีแพ่ง ข้อหาละเมิดเรียกค่าเสียหายเป็นเงิน ๕๐๒,๙๒๓.๗๕ บาท กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่สั่งเพิกถอน น.ส.๓ ก.ของโจทก์ โดยสรุปคำฟ้องได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๒๖ ป่าไม้อำเภอ ที่ดินอำเภอ และปลัดอำเภอได้ร่วมกันเสนอความเห็นในการพิสูจน์สอบสวนเพื่อกำหนด น.ส.๓ ก. ในเขตป่าสงวนต่อนายอำเภอแม่ริมว่าควรออก น.ส.๓ ก.ให้แก่นายเสนาะ เจริญจิตต์ ผู้ร้องขอออก น.ส.๓ ก. วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๒๘ นางสงศรี นิยมภา ได้รับโอนที่ดินบางส่วนจากนายเสนาะ เจริญจิตต์ และเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๓๐ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่มีคำสั่งเพิกถอน น.ส.๓ ก. แปลงดังกล่าว เพราะออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นางสงศรี นิยมภา จึงฟ้องเป็นคดีแพ่งและเรียกค่าเสียหาย ศาลฎีกามีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๙ ให้กรมการปกครองกรมที่ดิน และกรมป่าไม้ร่วมกันชดใช้เงินแก่โจทก์ จำนวน ๔๑๐,๕๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย และเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๓๙ กรมการปกครองได้นำเงินไปชำระหนี้ตามคำพิพากษา

(๒) คดีที่นายวัฒนา เรื่องปัญญาวัฒนา เป็นโจทก์ฟ้อง นายทรง บัณฑิตนันท์ นายอำเภอลาดยาว จังหวัดนครสวรรค์ ครั้งดำรงตำแหน่งนายอำเภอศรีสัชชาลัยจังหวัดสุโขทัย กับพวกรวม ๕ คน เป็นจำเลยในคดีแพ่งต่อศาลจังหวัดสุโขทัย ตามคดีหมายเลขดำ ที่ ๘๗๒/๒๕๓๙ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๓๙ ข้อหาหมิ่นประมาท ละเมิด เรียกค่าเสียหาย ทุนทรัพย์ ๕๑,๖๐๐,๐๐๐ บาท กรณีจำเลยได้รับการร้องเรียนจากราษฎรว่าได้รับความเดือดร้อนจากการดูตทรายของโจทก์ เป็นผลให้ตลิ่งของแม่น้ำยมทั้งสองฝั่งพังลงมา บ่อน้ำที่ขุดไว้ได้รับความเสียหาย จำเลยที่ ๑ รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสุโขทัยทราบ เป็นเหตุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสุโขทัยมีคำสั่งให้โจทก์หยุดทำการดูตทรายและไม่ต่อใบอนุญาตดูตทรายให้โจทก์ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย จึงฟ้องต่อศาลขอให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวแก่โจทก์

(๓) คดีที่นางสุวรรณ บุญเคหา เป็นโจทก์ฟ้องผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๗ ตำบลตลาดแร้ง อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ เป็นจำเลยต่อศาล ข้อหาบกพร่องการใช้สอยที่ดินกรณีโจทก์อนุญาตให้พระภิกษุใช้ที่ดินของโจทก์เป็นทางเดินเข้าออกระหว่างวัดกับหมู่บ้าน โดยโจทก์มิได้ยกให้เป็นสาธารณะ โจทก์ได้ปรับปรุงคันดินและนำหลักไม้แก่นฝังเพื่อกีดขวางไม่ให้บุคคล

อื่นหรือยานพาหนะผ่าน และอนุญาตให้ผ่านได้เท่าที่จำเป็น จำเลยได้ให้ทางราชการสั่งให้โจทก์รื้อถอนเสาของโจทก์ออกเพื่อจะเอาที่ดินเป็นสาธารณะ จึงขอให้ศาลพิพากษาว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของโจทก์ห้ามจำเลยและบริวารเข้าเกี่ยวข้องและรบกวนการครอบครองที่ดิน หากโจทก์จะต้องสูญเสียที่ดินขอให้จำเลยชดใช้เงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท

กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ปัญหาข้อเท็จจริงและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

๑. กรณีตาม (๑) มูลเหตุที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อรัฐ เกิดเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๒๖ บุคคลภายนอกฟ้องรัฐและศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดวันที่ ๔ เมษายน ก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะออกใช้บังคับ (ใช้บังคับวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๙) ทางราชการชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกไปเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๓๙ เช่นนี้ทางราชการจะใช้สิทธิไล่เบี้ยให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ และหากเจ้าหน้าที่ต่อสู้ว่ามูลละเมิดขาดอายุความ ๑๐ ปี นับแต่วันทำละเมิดแล้ว จะมีผลเปลี่ยนแปลงอะไรหรือไม่ เพราะเหตุใด

๒. การจะบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แก่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้น จะเริ่มใช้พระราชบัญญัติและระเบียบบังคับแก่ข้อเท็จจริง โดยจะต้องพิจารณาวันที่เกิดการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ วันที่บุคคลภายนอกฟ้อง วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด หรือวันที่รัฐได้ชดใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอก นั้น จะถือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในห้วงระยะเวลาใดเป็นเกณฑ์ที่จะใช้บังคับตามพระราชบัญญัติและระเบียบดังกล่าวได้ เพราะเหตุใด

๓. กรณีตาม (๒) และ (๓) บุคคลภายนอกฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลในขณะนี้ รัฐจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบดังกล่าวหรือไม่ และควรให้อัยการแถลงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องอยู่หลุดพ้นจากการเป็นจำเลยในคดีดังกล่าวด้วยหรือไม่ เพราะเหตุใด

๔. กรณีตาม (๓) โจทก์ร้องขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือละเว้นกระทำการ จะนำพระราชบัญญัติและระเบียบดังกล่าวมาบังคับใช้ เพื่อแถลงศาลเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหลุดพ้นจากการเป็นจำเลยได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

๕. กรณีมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งตามนัยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วน ที่ นว ๑๕๕/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๐๓ และอยู่ระหว่างการสอบสวน เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์

การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ และให้ยกเลิกหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีข้างต้นแล้ว คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง จะถูกยกเลิกทันทีหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางการปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวอย่างไรบ้าง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. กรณีตามปัญหาข้อ ๑ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐ (กรมการปกครอง) ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๓๙ ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะไล่เบี้ยต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดนั้น มาตรา ๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดอายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย มิใช่อายุความ ๑๐ ปี นับแต่วันกระทำความผิด ดังนั้น ในกรณีดังกล่าวนี้หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิไล่เบี้ยภายในวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๐

๒. กรณีตามปัญหาข้อ ๒ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ย่อมใช้บังคับกับขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในส่วนที่ยังมิได้ดำเนินการหรือที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการ นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฯ และระเบียบฯ ดังกล่าวมีผลใช้บังคับ แต่จะไม่กระทบถึงการดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมายหรือระเบียบเดิมที่ได้ดำเนินการไปเสร็จสิ้นแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติฯ และระเบียบฯ นี้มีผลใช้บังคับซึ่งเป็นไปตามหลักการของการบังคับใช้กฎหมายโดยทั่วไป

๓. กรณีตามปัญหาข้อ ๓ และข้อ ๔ จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏทั้งในคดีที่ ๒ และคดีที่ ๓ นั้น เป็นเรื่องและผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการส่วนตัว และข้อเท็จจริงยังไม่มีที่ยุติว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือไม่ จึงยังไม่มีเหตุผล

^๑ มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๙ ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

หรือความจำเป็นใด ๆ ที่จะให้พนักงานอัยการแถลงต่อศาลเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องหลุดพ้นจากการเป็นคู่ความในคดีตามข้อ ๓๗^๓ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในชั้นนี้หน่วยงานของรัฐสมควรดำเนินการสอบข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวไว้เพื่อใช้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ขอให้ศาลเรียกหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดีตามมาตรา ๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๔. กรณีตามปัญหาข้อ ๕ คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่ นว ๑๕๕/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๐๓ ย่อมถูกยกเลิกทันทีตั้งแต่วันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ ดังนั้น ในกรณีนี้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามข้อ ๘^๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทน และโดยที่คณะกรรมการทั้งสองชุดดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่และมีขั้นตอนการปฏิบัติในลักษณะเดียวกัน ดังนั้น ผลการสอบสวนที่คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใดจะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย คณะกรรมการชุดเดิมได้ดำเนินการไว้อาจนำมาใช้ในการพิจารณาของคณะกรรมการชุดใหม่ได้โดยไม่ต้องเริ่มกระบวนการพิจารณาใหม่ตั้งแต่ต้น ทั้งนี้ เว้นแต่ในกรณีที่

^๓ ข้อ ๓๗ ถ้าผลการพิจารณาของผู้แต่งตั้งยุติเป็นที่สุดว่า ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลก่อนแล้วหรือมีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีก่อนแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งแจ้งผลการพิจารณาให้พนักงานอัยการเพื่อแถลงต่อศาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี และขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างนั้นด้วย

^๔ มาตรา ๗ ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดชั้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้

คณะกรรมการชุดใหม่เห็นสมควรให้เริ่มการพิจารณาใหม่ทั้งหมด

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๔๐