

บันทึก

เรื่อง การดำเนินการฟ้องล้มละลายแก่เจ้าหนี้ที่ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง
(ปัญหาข้อกฎหมายข้อ ๒๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย
หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ.๒๕๓๙)

กรมสารบรรณทหารบกได้มีหนังสือ ส่วนมาก ที่ กท ๐๔๒๑/๙๕๕๘ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ ขอรื้อแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ.๒๕๓๙ กรณีกองทัพบกได้มอบให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาฟ้อง ร้อยเอกชนะ พรหมดวง จำเลยที่ ๑ พันเอกตระกูล เล็กมณี จำเลยที่ ๒ และพันตรีสมพรทับทอง จำเลยที่ ๓ ให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายคืนให้แก่กองทัพบก เนื่องจาก พันเอกตระกูลฯ และพันตรีสมพรฯ ปฏิบัติหน้าที่บกพร่องเป็นเหตุให้ร้อยเอกชนะฯทุจริตยกยอกเงินของทางราชการไป ระหว่างการพิจารณาคดีร้อยเอกชนะฯ ขาดนัดยื่นคำให้การและขาดนัดพิจารณา พันเอกตระกูลฯ จำเลยที่ ๒ ได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกับกองทัพบกโดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังต่อมาวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๓๑ ศาลแพ่งได้พิพากษาให้ ร้อยเอกชนะฯ จำเลยที่ ๑ และ พันเอกตระกูลฯ จำเลยที่ ๒ ร่วมกันชำระต้นเงินจำนวน ๙๒๒,๓๔๗.- บาทและดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี คิดตั้งแต่วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๒๗ จนถึงวันชำระเสร็จให้แก่โจทก์ ให้จำเลยที่ ๑,๒,๓ ร่วมกันชำระต้นเงิน ๘๓๑,๖๕๐.-บาทและดอกเบี้ยอัตราเดียวกัน คิดตั้งแต่วันที่เดียวกันจนถึงวันชำระเสร็จให้แก่โจทก์ให้ พันเอกตระกูลฯ จำเลยที่ ๒ รับผิดชอบในต้นเงิน ๘๓๑,๖๕๐.- บาทเพียงกึ่งหนึ่งเป็นเงิน ๔๑๕,๘๒๕.- บาท พร้อมดอกเบี้ยจากต้นเงิน ๔๑๕,๘๒๕.-บาท คิดถึงเพียงวันที่จำเลยที่ ๒ ชำระค่าฤชาธรรมเนียมให้โจทก์ ให้ พันเอกตระกูลฯผ่อนชำระต้นเงินทั้งสองจำนวนรวม ๑,๓๓๘,๑๗๒.-บาท โดยให้โจทก์หักเงินเดือนหรือเงินบำนาญของ พันเอกตระกูลฯ เดือนละ ๘,๐๐๐.-บาท ตั้งแต่เดือนตุลาคม๒๕๓๑ เป็นต้นไป พันตรีสมพรฯ จำเลยที่ ๓ อุทธรณ์และฎีกา ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาพิพากษายืนตามศาลชั้นต้น แต่พันตรีสมพรฯไม่ยอมชำระหนี้ให้กับกองทัพบก

กองทัพบกได้ดำเนินการสืบหาหลักทรัพย์ของร้อยเอกชนะฯ และ พันตรีสมพรฯ เพื่อนำมาบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษา แต่ปรากฏว่าบุคคลทั้งสองไม่มีหลักทรัพย์ใด ๆ ที่จะบังคับคดีได้ ขณะนี้ใกล้สิ้นระยะเวลาบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๗๑ ซึ่งกรณีดังกล่าวกระทรวงการคลังเคยมีหนังสือเวียนให้หน่วยราชการดำเนินการฟ้องล้มละลาย แต่เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/๘๑๒ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๐แจ้งผลการพิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการดำเนินการไล่เบี้ยเรียกให้เจ้าหนี้ที่ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ที่กระทำก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีผลใช้บังคับว่า “... ฯลฯในส่วนที่เป็น

สารบัญญัติ เช่น ความรับผิดชอบในทางละเมิด สิทธิไต่เบื้อ ความรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม ฯลฯ เป็นไปตามหลักเกณฑ์แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะที่มีการกระทำละเมิด สำหรับในส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติ เช่น ขั้นตอนการตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริง การพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งการ การรายงานกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบการแจ้งผลการพิจารณา ฯลฯ ..ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ เพราะหลักเกณฑ์ปฏิบัติเดิมถูกยกเลิกไปแล้ว ... ฯลฯ” กองทัพบกจึงขอหารือในประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย คือกรณีของร้อยเอกชนะฯ และพันตรีสมพรฯ เนื่องจากระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งได้ถูกยกเลิกโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบในทางแพ่ง การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ และระเบียบดังกล่าวก็ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาดำเนินการฟ้องล้มละลายแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้ คงปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ในข้อ ๒๗ ว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายพิจารณาผ่อนผันตามความเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดและต้องไม่ดำเนินคดีล้มละลายแก่ผู้นั้น แต่ถ้าการที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤติด้อย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤติด้อย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีล้มละลาย” กองทัพบกมีความเห็นเกี่ยวกับข้อ ๒๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังนี้

๑. เมื่อเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๘ หรือมาตรา ๑๐ แล้วหน่วยงานของรัฐได้เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบไม่สามารถชำระหนี้ได้ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายพิจารณาผ่อนผันให้ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบได้ปฏิบัติตามการชำระหนี้ตามที่ได้รับการผ่อนผันด้วยดีเช่นนี้ ไม่ต้องดำเนินคดีล้มละลายแก่ผู้นั้น

๒. เมื่อเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๘ หรือมาตรา ๑๐ แล้วหน่วยงานของรัฐได้เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบไม่สามารถชำระหนี้ได้และหน่วยงานของรัฐที่เสียหายยังมิได้พิจารณาผ่อนผันให้ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด แต่ความปรากฏแก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายก่อนว่า ผู้ต้องรับผิดชอบมีพฤติการณ์อันเป็นการประพฤติด้อย่างร้ายแรงเสียเช่นนี้ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายดำเนินการฟ้องล้มละลายแก่ผู้นั้น

๓. เมื่อเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๘ มาตรา ๑๐ แล้วหน่วยงานของรัฐได้เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบไม่สามารถชำระหนี้ได้และหน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้ผ่อนผันให้ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้

ต้องรับผิดชอบก็ได้ปฏิบัติการชำระหนี้ตามที่ได้รับการผ่อนผันด้วยดี แต่ในระหว่างยังชำระหนี้ไม่หมด และยังคงมีหนี้ค้างชำระอยู่อีก ปรากฏว่าผู้ต้องรับผิดชอบมีพฤติการณ์อันเป็นการประพฤติด้อยอย่าง ร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วนเช่นนี้ให้ดำเนินการฟ้องล้มละลาย เช่นกัน

จากแนวความเห็นข้างต้น กองทัพบกจึงเห็นว่าคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่สั่งให้ เจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย เป็นคำสั่งทาง ปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และ สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้ตามมาตรา ๕๕ ถึงมาตรา ๖๓ ดังนั้นกรณีของร้อยเอก ชนะฯ และพันตรีสมพรฯ ซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาจึงน่าจะอยู่ในบังคับของข้อ ๒๗ ของ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากนี้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ก็มีได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินคดี ล้มละลายแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้แต่อย่างใด กองทัพบกจึงขอหารือว่าการที่จะพิจารณา ดำเนินคดีล้มละลายกับร้อยเอกชนะฯ จะอาศัยหลักเกณฑ์ใด และการดำเนินการกับพันตรีสมพรฯ ซึ่งยังไม่ได้ชำระหนี้ให้กับกองทัพบกและไม่ปรากฏว่ามีหลักทรัพย์ที่จะบังคับคดีจะดำเนินคดี ล้มละลายได้หรือไม่ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ใด

จากการชี้แจงของผู้แทนกองทัพบก (กรมสารบรรณทหารบก) สรุปมีข้อเท็จจริง เพิ่มเติมว่า ร้อยเอกชนะ พรหมดวง และพันตรีสมพร ทับทอง ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้พ้นจากการ เป็นเจ้าหน้าที่ไปแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) พิจารณาแล้ว เห็นว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติภายในหน่วยงานของรัฐ ด้วยกันกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐกระทำละเมิดไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดต่อ ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นเองหรือต่างหน่วยงานกันหรือกระทำละเมิดต่อ บุคคลภายนอก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีเกี่ยวกับนิติ สัมพันธระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ

กรณีตามข้อหารือมานั้นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าร้อยเอกชนะพรหมดวง และพัน ตรีสมพร ทับทอง ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ไปแล้ว เมื่อไม่สามารถชำระ หนี้ให้แก่กองทัพบก ทั้งไม่มีหลักทรัพย์ที่จะบังคับคดีตามคำพิพากษาได้ การดำเนินคดีล้มละลาย แก่บุคคลดังกล่าวหรือไม่ นั้น ไม่อยู่ในข่ายบังคับตามข้อ ๒๗^๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

^๑ ข้อ ๒๗ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน แม้ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่สามารถ ชำระหนี้ได้ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายพิจารณาผ่อนผันตามความเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่ กระทรวงการคลังกำหนด และต้องไม่ดำเนินคดีล้มละลายแก่ผู้นั้น แต่ถ้านการไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจาก

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
(นายอัคราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๕๑

การประพุดตัวอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพุดตัวอย่างร้ายแรง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ ดำเนินคดีล้มละลายที่เสียหายส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีล้มละลาย