

บันทึก

เรื่อง การผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (กรณีสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา
แห่งชาติขอหารือเรื่อง การประนีประนอมยอมความและการขอผ่อนชำระ
ค่าสินไหมทดแทน)

กรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๖.๖/๔๙๘๘ ลงวันที่ ๒๕
ธันวาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กระทรวงการคลังได้รับรายงานจาก
กรมบัญชีกลางว่า สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแจ้งผลการดำเนินคดีที่
สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นโจทก์ฟ้องนายบุญเรือง กิ่งโสภา กับพวก
รวม ๘ คน เป็นจำเลย เนื่องจากจำเลยทั้งแปดกระทำละเมิดโดยจัดซื้อหนังสือแบบทดสอบ
ประเมินผลฉบับบูรณาการ ชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
อุบลราชธานี แพงเกินกว่าความจริง รวม ๒ ครั้ง ครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๒๓ และ
ครั้งที่สอง เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๓ ค่าเสียหายจำนวน ๒,๒๓๗,๔๙๗.๔๓ บาท ซึ่งศาลฎีกา
ได้อ่านคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ พิพากษาให้จำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๕ ร่วมกัน
ชดเชยค่าเสียหายให้โจทก์เป็นเงิน ๒,๒๓๗,๔๙๗.๔๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี และ
ให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๖ ถึงจำเลยที่ ๘ ต่อมา จำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๕ ได้ทำความตกลงเป็นหนังสือ
ชดเชยเงินจำนวนดังกล่าวให้โจทก์ โดยแบ่งส่วนความรับผิดชอบเป็นจำนวนเท่า ๆ กัน และขอผ่อน
ชำระเป็นรายเดือนทุก ๆ สิ้นเดือนให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ๑๐ ปี ตามสัญญาผ่อนชำระหนี้ โดย
อ้างว่าเป็นสิทธิอันพึงมี ตามข้อ ๒๕ และข้อ ๒๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย
หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

เนื่องจากแนวทางการพิจารณาตามข้อ ๒๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า
ด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ยังเป็น
ปัญหาในทางปฏิบัติ ขณะนี้กระทรวงการคลังยังไม่อาจออกประกาศกำหนด เรื่อง การ
ประนีประนอมยอมความที่ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังได้ กรมบัญชีกลางจึงได้
นำเรื่องการขอผ่อนชำระหนี้ตามคำพิพากษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา
แห่งชาติดังกล่าว พร้อมทั้งประเด็นที่เกี่ยวกับการขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนเสนอ
คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นควรนำเรื่องเสนอ
คณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณา ดังนี้

๑. ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ ๒๕ ที่ว่า "ขอผ่อนชำระค่าสินไหม
ทดแทนไม่ว่าจะเกิดขึ้นในชั้นตอนใด" หมายความว่าอย่างไร จะหมายความว่ารวมถึงการผ่อนชำระ
หนี้ตามคำพิพากษาดำเนินหรือไม่

๒. ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเชื่อว่า ความเสียหายเกิดจากการกระทำของ

เจ้าหน้าที่จึงได้ดำเนินการตามนัย ข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนก่อนที่จะหน่วยงานของรัฐจะรายงานเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบจะกระทำได้หรือไม่ หรือจะต้องส่งให้กระทรวงการคลังพิจารณาเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ต้องหาต้องชดใช้ก่อนหรือไม่ อย่างไร

๓. การกำหนดจำนวนเงินที่ขอผ่อนชำระตามความเหมาะสมนั้น ควรวางหลักเกณฑ์เฉลี่ยเพื่อให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกันหรือไม่ อย่างไร

๔. กรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติขอหารือมานั้น จะกระทำได้หรือไม่ อย่างไร

๕. ขอรบหลักเกณฑ์การเห็นชอบในการประนีประนอมยอมความและกรณีใดที่หน่วยงานของรัฐประนีประนอมยอมความได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังเพื่อจะได้ดำเนินการออกเป็นประกาศกระทรวงการคลังต่อไป

๖. การขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนก่อนฟ้องคดี จะต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมบัญชีกลาง โดยรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ) แล้วมีความเห็น ดังนี้

๑. ข้อหารือในประเด็นที่ว่า การละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ ลูกหนี้จะขอแบ่งส่วนความรับผิดเป็นจำนวนเท่า ๆ กันได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ หากเป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายสารบัญญัติ เช่น ความรับผิดทางละเมิด สิทธิไต่เบียด ความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม ฯลฯ ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายวิธีสบัญญัติ เช่น ขั้นตอนการตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงการพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งการ การรายงานกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ การแจ้งผลการพิจารณา ฯลฯ ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ตามนัยเรื่องเสร็จที่ ๖๘๐/๒๕๔๐^๑

ข้อเท็จจริงกรณีของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่กรมบัญชีกลางหารือมานั้น เป็นกรณีที่เกิดการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ เจ้าหน้าที่ที่

^๑ บันทึก เรื่อง การนำหลักการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนบังคับใช้กฎหมาย ถึงปลัดกระทรวงมหาดไทยพร้อม กับหนังสือที่ นร ๐๖๐๑/๘๑๑ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๐

ร่วมกันกระทำละเมิดจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม ซึ่งเป็นส่วนของกฎหมายสารบัญญัติ ดังนั้น จำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๕ จะต้องรับผิดชอบต่อสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ อย่างลูกหนี้ร่วมตามหลักเกณฑ์แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่จำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๕ ทำหนังสือขอแบ่งส่วนความรับผิดชอบเป็นจำนวนเท่า ๆ กัน จึงไม่สามารถกระทำได้ส่วนการขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนถือเป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายวิธีสบัญญัติ จึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. ข้อหาหรือเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์และวิธีการในการผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน นั้นเห็นว่า การผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนจะกระทำได้อีกต่อเมื่อ ทราบจำนวนค่าสินไหมทดแทน และทราบบุคคลผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นที่แน่นอนแล้ว กล่าวคือ การผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนจะกระทำได้อีกต่อเมื่อ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายแจ้งคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดทราบแล้ว ตามข้อ ๑๘^๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนไม่อาจกระทำได้อีกก่อนที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะแจ้งคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดทราบ ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการผ่อนชำระค่าสินไหมตามข้อ ๒๕^๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือไม่นั้น ประนีประนอมยอมความตามมาตรา ๘๕๐^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อาจกระทำได้ ๒ ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะที่ ๑ ประนีประนอมโดยลดจำนวนหนี้ลง หรือ ลักษณะที่ ๒ ประนีประนอมโดยการขยายระยะเวลาชำระ

^๒ ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่้อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาล อย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

^๓ ข้อ ๒๕ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบและขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายกำหนดจำนวนเงินที่ขอผ่อนชำระนั้น ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่าย ในการดำรงชีพตามฐานานุรูปของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

ในการให้ผ่อนชำระ ต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกัน และในกรณีที่เห็นสมควรจะให้วางหลักประกันด้วยก็ได้

^๔ มาตรา ๘๕๐ อันว่าประนีประนอมยอมความนั้น คือ สัญญาซึ่งผู้เป็นคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ระบุข้อพิพาทอันใดอันหนึ่งซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นนั้นให้เสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน

นี้ การผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนตามข้อ ๒๕^๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ถือเป็นการขยายระยะเวลาชำระหนี้ จึงเป็นการประนีประนอมยอมความอย่างหนึ่ง ดังนั้น การขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าในขั้นตอนใด หัวหน้าหน่วยงานจะต้องพิจารณากำหนดจำนวนเงินที่ขอผ่อนชำระตามความเหมาะสมโดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่าย ในการดำรงชีพตามฐานานุรูปของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีก่อน และต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังเสนอตามข้อ ๒๘^๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย

๓. ข้อหาหรือในประเด็นที่ว่า การกำหนดจำนวนเงินที่ขอผ่อนชำระตามความเหมาะสมนั้น ควรวางหลักเกณฑ์เฉลี่ยเพื่อให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกันหรือไม่ และหลักเกณฑ์การเห็นชอบในการประนีประนอมยอมความกรณีใดที่หน่วยงานของรัฐสามารถประนีประนอมยอมความได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง เพื่อที่จะได้ดำเนินการออกเป็นประกาศกระทรวงการคลังต่อไปนั้น เห็นว่า อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนตามข้อ ๒๕^๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เป็น การขยายระยะเวลาในการชำระหนี้ออกไป ซึ่งเป็นการประนีประนอมยอมความอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๘^๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน หากกระทรวงการคลังเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะกำหนดเป็นอย่างอื่น กระทรวงการคลังก็สามารถกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่ากรณีใดบ้างที่หน่วยงานของรัฐสามารถกำหนดการผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง เพื่อให้ทุกหน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกันได้

(ลงชื่อ) อักขราทร จุฬารัตน

(นายอักขราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๔๒

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^๖ ข้อ ๒๘ การประนีประนอมยอมความไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใด ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน เว้นแต่กระทรวงการคลังจะประกาศกำหนดเป็นอย่างอื่น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)