เรื่องเสร็จที่ ๔๒๖/๒๕๔๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีการจัดหาเรือขุดหัวสว่าน

กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๓๐๕/๐๐๐๙๑๓ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการจัดหาเรือขุดหัวสว่าน โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

กรมเจ้าท่า (ปัจจุบันคือกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) ได้ลงนามในสัญญาตามโครงการจัดหาเรือขุดหัวสว่าน จำนวน ๓ ลำ กับบริษัท Ellicott Machine Corporation International ตามสัญญาเลขที่ ๐๑/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๐ เป็นเงินทั้งสิ้น ๔๙,๔๐๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐ โดยต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของสัญญาหลายประการ แต่จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๔๕ บริษัทฯก็ยังไม่สามารถส่งมอบเรือขุดตามที่กำหนดในสัญญาได้ กรมเจ้าท่าจึงได้บอกเลิกสัญญา ริบเงินค้ำประกันและดำเนินการส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดฟ้องเรียกค่าเสียหายจากบริษัทฯ

กรมเจ้าท่าได้ส่งคำกล่าวหาข้าราชการและอดีตข้าราชการของกรมฯ ซึ่งรับผิดชอบโครงการจัดหาเรือขุดหัวสว่านให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พิจารณาว่า บุคคลดังกล่าวได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และกระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการหรือไม่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีหนังสือที่ ปช. ๐๐๐๕/๕๒๕๐ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๕ แจ้งมายังกรมเจ้าท่า โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งขึ้นแล้วมีมติว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาจำนวน ๗ คน เป็นการกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นความผิดทางอาญาด้วย โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้กรมเจ้าท่าพิจารณาโทษทางวินัยแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง และสำหรับความผิดทางอาญานั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดี

ในส่วนของความรับผิดทางละเมิด กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้มีคำสั่ง ที่ ๕๗/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงและพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทน โดยกำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๔๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

จากข้อเท็จจริงข้างต้น กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือแจ้งมติว่าการกระทำของบุคคลจำนวน๗ คน เป็นการกระทำความผิดทางอาญาตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญานั้น ถือเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามนัยของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ เพียงใด

หากกรณีดังกล่าวมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจหน้าที่การดำเนินการของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดซึ่งกรมฯแต่งตั้งตามคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ ๕๗/๒๕๔๖ หรือไม่ เพียงใด

๒. กำหนดอายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ใช้กับกรณีที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย โดยไม่ใช้อายุความหนึ่งปีตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช่หรือไม่ อย่างไร

๓. การนับอายุความที่ให้นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น จะถือว่าหน่วยงานของรัฐรู้ตั้งแต่เมื่อใด และในกรณีที่สำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือ ที่ ปช ๐๐๐๕/๕๒๕๐ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๕ ที่กล่าวถึงข้างต้นจะถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รู้แล้วหรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยมีผู้แทนกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

ความผิดเกี่ยวกับการจ่ายเงินงวดที่ ๒ ตามสัญญาจัดหาเรือขุดหัวสว่าน มีผู้กระทำผิดแบ่งเป็น ๓ กลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่ง ได้แก่ คณะกรรมการตรวจการจ้าง ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการฯ คือ เรือตรีสัญชัย กุลปรีชา และกรรมการฯอีก ๓ คน คือ เรือตรีประเวช รักแผน เรือตรีวิเชฏฐ์ พงษ์ทองเจริญ และนายปัญญา ส่งเจริญ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า การกระทำของบุคคลทั้งสี่ในฐานะกรรมการตรวจการจ้างที่ตรวจรับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเป็นเครื่องจักรใหญ่ตามงวดการจ่ายเงินงวดที่ ๒ นั้นเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามสัญญา ทำให้ผู้รับจ้างได้รับเงินค่าจ้างในงวดที่ ๒ ก่อนที่จะมีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญา เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสามและมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นความผิดทางอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และฐานเป็นเจ้า

พนักงานรับรองหรือทำเอกสารอันเป็นเท็จ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๖๒ (๔) ประกอบมาตรา ๘๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

กลุ่มที่สอง ได้แก่ นายดนัย ศรีพิทักษ์ กรรมการตรวจการจ้าง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า การกระทำของนายดนัยฯในฐานะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเป็นเครื่องจักรใหญ่ตามงวดการจ่ายเงินงวดที่ ๒ ซึ่งไม่ถูกต้องตามสัญญาโดยที่ไม่ได้เข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการตรวจการจ้างเพื่อตรวจรับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเป็นเครื่องจักรใหญ่ เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

กลุ่มที่สาม ได้แก่ นายจงอาชว์ โพธิสุนทร เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมเจ้าท่า โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์ว่าการที่นายจงอาชว์ฯ ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการได้พิจารณาอนุมัติเบิกจ่ายเงินในงวดการจ่ายเงินที่ ๒ ตามที่คณะกรรมการตรวจการจ้างเสนอนั้น เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นความผิดทางอาญาตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ความผิดเกี่ยวกับการจ่ายเงินงวดที่ ๕ ตามสัญญาจัดหาเรือขุดหัวหว่าน มีผู้กระทำผิดแบ่งเป็น ๒ กลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่ง ได้แก่ นายจงอาชว์ โพธิสุนทร เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมเจ้าท่า โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า การที่นายจงอาชว์ฯ ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการได้พิจารณาอนุมัติเปลี่ยนแปลงแก้ไขงวดการจ่ายเงินงวดที่ ๕ จำนวนร้อยละยี่สิบของราคาเรือ เมื่อส่งเรือขุดหัวสว่าน เรือพี่เลี้ยงและท่อทุ่นพร้อมอุปกรณ์มายังประเทศไทย เป็นให้มีการส่งมอบท่อทุ่นพร้อมอุปกรณ์แล้วจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้างจำนวนร้อยละเก้าของราคาเรือ และส่งมอบเรือพี่เลี้ยงแล้วจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้างจำนวนร้อยละหกของราคาเรือ โดยไม่เป็นความจำเป็นของทางราชการทำให้ราชการเสียประโยชน์และเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้รับจ้าง เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นความผิดทางอาญาตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

กลุ่มที่สอง ได้แก่ คณะกรรมการตรวจการจ้าง ซึ่งประกอบด้วยกรรมการฯ ซึ่งเป็นกรรมการตรวจการจ้างของการจ่ายเงินงวดที่ ๒ กลุ่มที่หนึ่งและกลุ่มที่สองจำนวน ๕ คน และกรรมการฯอีก ๑ คน คือ นายอิทธิพล กาญจนกิจ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า การกระทำของบุคคลทั้งหกในฐานะมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาได้ทำความเห็นต่ออธิบดีกรมเจ้าท่า เพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขงวดการจ่ายเงินงวดที่ ๕ เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นความผิดทางอาญาตามมาตรา ๑๕๗ ประกอบกับมาตรา ๘๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อหารือของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีมีประเด็นที่ต้องพิจารณา 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 การพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีดังกล่าวเป็นไปตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กล่าวคือ เป็นการสอบข้อเท็จจริงเพื่อชี้มูลความผิดทางวินัยให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา และเพื่อชี้มูลความผิดทางอาญาให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีอาญาต่อศาล โดยในส่วนของ

---

[๑] มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นสังกัดอยู่หรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

[๒] มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้นท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันที่ทำละเมิด

ความผิดทางวินัย มาตรา ๙๒ [๓] แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยให้ถือว่ารายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และในส่วนของความผิดทางอาญา มาตรา ๙๗ [๔] แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้อัยการสูงสุดพิจารณาสั่งฟ้องคดีโดยให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของ

---

[๓] มาตรา ๙๒ ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ แล้วแต่กรณี

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการ อัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการโดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

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

[๔] มาตรา ๙๗ ในกรณีที่ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีความผิดทางอาญาให้ประธานกรรมการส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามวรรคหนึ่งแล้ว เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯมิได้มุ่งหมายสอบสวนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ในรายงานการสอบสวนจึงไม่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงมาปรับกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อันจะทำให้ทราบได้ว่าการละเมิดเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วนของความรับผิดทางละเมิดเป็นจำนวนเท่าใดตามความมุ่งประสงค์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดทางละเมิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องชดใช้ รวมทั้งพิจารณาว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมติชี้มูลความผิดทางวินัยและทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีผลผูกพันการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ประเด็นที่สอง มีความเห็นดังนี้

ในประเด็นที่ ๒.๑ เห็นว่า แม้ว่ามาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะบัญญัติให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับอายุความ วรรคสองของมาตราเดียวกันได้บัญญัติให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งกรณีของการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำละเมิดที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดอันมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่จึงต้องใช้อายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง

ในประเด็นที่ ๒.๒ เห็นว่า โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๓๔/๒๕๔๔[๕] ว่า การนับอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต้องถือเอาวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นวันเริ่มนับอายุความ ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจรู้ได้ในสองกรณีคือ ๑) รู้ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ และ ๒) รู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งขึ้น และในเรื่องที่พิจารณาเสร็จดังกล่าวนี้ ข้อเท็จจริง

---

[๕] บันทึก เรื่อง หารือเรื่องอายุความและแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๖/๔๔๖ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๔

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

อย่างไรก็ดี คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ดังกล่าวข้างต้นมิได้วินิจฉัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผลการสอบสวนความผิดทางอาญาและความรับผิดทางละเมิดไว้ ซึ่งโดยหลักแล้ว ความผิดทางอาญาอันเป็นความผิดสำเร็จในบางฐานความผิดจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับความรับผิดทางละเมิด เพราะการกระทำเดียวกันอาจเป็นทั้งความผิดทางอาญาและความรับผิดทางละเมิด

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

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ
(นางสาวพรทิพย์ จาละ)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๖