

บันทึก

เรื่อง แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้มีหนังสือ ที่ สกท. ๑๔๔๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

กระทรวงการคลังได้มีคำสั่งกระทรวงการคลังที่ ๓๗๖/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) เพื่อวิเคราะห์ต้นเหตุที่นำไปสู่สถานการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจและการเงิน และเสนอมาตรการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ ศปร. ได้เสนอรายงานผลการศึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๑ และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ รับทราบผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริง และให้กระทรวงการคลังไปศึกษาพิจารณา รายงานในรายละเอียดหากเห็นว่าประเด็นการกระทำใดของบุคคลใดเกี่ยวข้องกับความผิดใด ไม่ว่าจะเป็นในทางแพ่งหรืออาญาหรือความผิดในทางอื่นใด ให้กระทรวงการคลังดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมต่อไป

กระทรวงการคลังได้มีคำสั่งกระทรวงการคลังที่ ๑๓๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษารายงาน ศปร. เพื่อชี้มูลความผิดและหาผู้กระทำ ความผิดหรือต้องรับผิดตามกฎหมาย (ศศปร.) ซึ่ง ศศปร. ได้รายงานผลการวินิจฉัยชี้มูลความผิดต่อกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ และได้มีการนำเสนอคณะรัฐมนตรี ในระยะต่อมา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๓ รับทราบรายงานของ ศศปร. เกี่ยวกับผลการวินิจฉัยชี้มูลความผิดกรณีการปกป้องค่าเงินบาท การซื้อหุ้นสามัญเพิ่มทุน และการช่วยเหลือสภาพคล่องของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และหากเห็นว่า ประเด็นการกระทำใดของบุคคลใดเกี่ยวข้องกับความผิดใด ไม่ว่าจะเป็นในทางแพ่งหรืออาญาหรือความผิดในทางอื่นใด ให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรม

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ ถึงประธานกรรมการจัดการกองทุน นำส่งเอกสารรายงานผลการศึกษาของ ศศปร. เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจึงขอหารือในปัญหาข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

๑. ศศปร. ถือเป็นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ เพียงใด

๒. จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ต้องหาต้องชดใช้ขึ้นมาใหม่หรือไม่ อย่างไร

๓. รายงานของ ศศปร. จะถือได้ว่าเป็นการเสนอเรื่องอย่างเป็นทางการให้กับผู้แทนนิติบุคคลอื่นได้หรือไม่ อย่างไร

๔. อายุความในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าความเสียหายมีทั้งส่วนที่เกิดขึ้นก่อนและส่วนที่เกิดขึ้นภายหลังพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินโดยประธานกรรมการจัดการกองทุนได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓^๑ นอกจากนี้ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจยังมีได้มีระเบียบของหน่วยงานในเรื่องหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น จึงต้องนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลมตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ แจ้งโดยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๑๔/ว ๒๓๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ สำหรับประเด็นข้อหารือดังกล่าวนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นดังนี้

๑. ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า ศศปร. เป็นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า การแต่งตั้ง ศศปร. ตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๑/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารายงานของ ศศปร. และสอบสวนข้อเท็จจริงทั้งหมดให้รอบคอบถี่ถ้วน แล้ววินิจฉัยชี้มูลในเบื้องต้นว่า บุคคลใดมีการกระทำที่มีส่วนต้องรับผิดชอบตามกฎหมายใดหรือไม่ ไม่ว่าในทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางอื่นใดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ศึกษา สอบสวนและวินิจฉัยข้อเท็จจริงในเบื้องต้นว่า บุคคลใดบ้างที่มีส่วนสร้างความเสียหายให้แก่เงินทุนสำรองระหว่างประเทศและกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และเสนอผลการศึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนั้น เป็นเพียงการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อประกอบการ

^๑ คำสั่งที่ สกท. ๓/๒๕๔๓ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามรายงานผลการศึกษาของ ศศปร. (กรณีการซื้อหุ้นเพิ่มทุนของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน)) ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓

พิจารณาดำเนินการต่อไป ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ของ ศศปร. ดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า ศศปร. ไม่เป็นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ ละเมิดตามข้อ ๑๒^๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

๒. ประเด็นที่สอง ที่ว่า จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความ รับผิดชอบละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รายงานของ ศศปร. ได้ชี้ มูลความผิดว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เงินทุนสำรองระหว่างประเทศและกองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงินนั้น เจ้าหน้าที่หลายรายมีส่วนเกี่ยวข้องและต้องรับผิดชอบทั้งทาง อาญา ทางแพ่ง และทางวินัย ซึ่งรายงานของ ศศปร. ดังกล่าวถือเป็นกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น จึงต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบ และ จำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

๓. ประเด็นที่สาม ที่ว่า รายงานของ ศศปร. จะถือได้ว่าเป็นการเสนอเรื่องอย่าง เป็นทางการให้กับผู้แทนนิติบุคคลอื่นได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อกระทรวงการคลังได้มี หนังสือ ลับมาก ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๓๑๙/๑๔๕๓๐ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ ส่งรายงานของ ศศปร. ไปให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไปนั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นการแจ้งเรื่องดังกล่าวให้กองทุนเพื่อ การฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินทราบอย่างเป็นทางการแล้ว

๔. ประเด็นที่สี่ ที่ว่า อายุความในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่า สินไหมทดแทนจะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรณีความเสียหายแก่ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินนั้น มีทั้งกรณีที่เกิดขึ้นก่อนและกรณีที่เกิดขึ้น ภายหลังวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ ดังนั้น อายุความในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงแยกพิจารณาได้ดังนี้

กรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายให้บังคับตาม บทบัญญัติมาตรา ๔๔๘^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งความเห็นทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๙๐/๒๕๔๑^๔

^๒ ข้อ ๑๒ ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ไม่ดำเนินการ แต่งตั้งคณะกรรมการภายในเวลาอันควรหรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสม ให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้ง คณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

^๓ มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อ พ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเมื่อพ้นสิบปีนับ แต่วันที่ละเมิด

^๔ บันทึก เรื่อง การไล่เบี้ยเรียกเงินชดใช้ในทางแพ่งหรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทาง ละเมิดส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๑๔๒ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๑

กรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดภายหลังวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่มีกำหนดสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง^๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับประเด็นที่ว่า อายุความดังกล่าวจะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใดนั้น เห็นว่า ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นนิติบุคคลต้องถือเอาวันที่ผู้แทนนิติบุคคลได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นวันเริ่มนับอายุความ^๖ ซึ่งในกรณีที่ไม่สามารถจะรู้ได้โดยประจักษ์ชัดว่าผู้ต้องรับผิดเป็นใคร และผู้แทนนิติบุคคลนั้นได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อหาตัวผู้ต้องรับผิดทางแพ่งขึ้นและเมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้เสนอรายงานการสอบสวนที่ได้รับตัวผู้ต้องรับผิดไว้แล้วต่อผู้แทนนิติบุคคล โดยปกติแล้วศาลจะถือเอาวันที่ผู้แทนนิติบุคคลได้รับทราบรายงานการสอบสวนดังกล่าวเป็นวันเริ่มนับอายุความ^๗ จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นแล้วเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ ฉะนั้น จึงต้องถือเอาวันที่ผู้แทนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินได้รับทราบรายงานการสอบสวนที่ได้รับตัวผู้ต้องรับผิดไว้ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นวันเริ่มนับอายุความ

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

^๕ มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นับตามบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

^๖ เทียบตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๕๖/๒๕๓๘ (กองทัพบกเป็นนิติบุคคลมีผู้บัญชาการทหารบกเป็นผู้แทนและผู้แสดงเจตนาอันเป็นความประสงค์ของนิติบุคคล อายุความจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้บัญชาการทหารบกหรือผู้ทำการแทนทราบเหตุและตัวผู้ต้องรับผิด)

^๗ เทียบตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๙๑/๒๕๓๕ (คณะกรรมการสอบสวนของกรมทางหลวงได้ทำการสอบสวนและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดแล้วได้รายงานเสนอไปยังอธิบดีเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ และอธิบดีทราบเรื่องเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๒๘ ถือได้ว่าอธิบดีผู้แทนโจทก์รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๒๘)

เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๔๓