

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจ่ายเงินค่าทำขวัญตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๐๘
กรณีผู้เสียหายได้รับบาดเจ็บเนื่องจากถูกยานพาหนะของทางราชการชน

กรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๑๖๔๐๑ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยจังหวัดยะลาแจ้งผลการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิดกรณีนายถวิล อินทร์เพ็ชร พนักงานขับรถยนต์ หมายเลขทะเบียน ก. ๕๐๕๒ ยะลา ได้ขับรถยนต์คันดังกล่าวไปราชการเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๔ เพื่อปฏิบัติงาน ตรวจเยี่ยมสถานพยาบาลตามโครงการประกันสังคมที่โรงพยาบาลธารโตและโรงพยาบาล บ้านนังस्ता จังหวัดยะลา ในระหว่างเดินทางได้เกิดอุบัติเหตุเฉี่ยวชนเด็กหญิงมุนีเราะห์ มะจุ ซึ่งวิ่ง ตัดหน้าอย่างกระชั้นชิดเป็นเหตุให้เด็กหญิงมุนีเราะห์ ได้รับบาดเจ็บ โดยในคดีอาญาศาลจังหวัด ยะลาได้มีคำพิพากษาถึงที่สุด ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๐ จำคุก ๘ เดือน ปรับ ๖,๐๐๐ บาท ลดโทษกึ่งหนึ่งคงจำคุก ๔ เดือน ปรับ ๓,๐๐๐ บาท โดยโทษจำคุกให้รอการลง อาญาไว้ ๒ ปี และนายถวิลฯ ได้ใช้เงินจำนวน ๒๐,๐๐๐ บาท แก่ผู้เสียหายและชำระเงินค่าปรับ ตามคำพิพากษาในคดีอาญาเป็นเงิน ๓,๐๐๐ บาท ต่อมานายถวิลฯ ยื่นคำร้องขอให้สำนักงาน ประกันสังคมจังหวัดยะลาซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดจ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนและเงินค่าปรับ จำนวน ๒๓,๐๐๐ บาท คืนแก่นายถวิลฯ จังหวัดยะลาเห็นว่า สำนักงานประกันสังคมต้องรับผิดชอบ ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเนื่องจากการกระทำของนายถวิลฯ มิได้เกิดจากการจงใจหรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแต่อย่างใด เป็นเพียงแต่การประมาทเท่านั้น และให้สำนักงาน ประกันสังคมจังหวัดยะลาจ่ายค่าสินไหมทดแทนและค่าปรับจำนวน ๒๓,๐๐๐ บาทคืนแก่นายถวิลฯ

กรมบัญชีกลางได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังให้นำเรื่องเสนอ คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบแพ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณา แล้ว เห็นว่า เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. ๐๕๐๓/ว. ๙๕ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๐๘ กรณีที่ผู้เสียหายได้รับบาดเจ็บอันเนื่องมาจากถูก ยานพาหนะของทางราชการชนและทางราชการเป็นฝ่ายผิด ผู้เสียหายมีสิทธิรับเงินค่าทำขวัญจาก ทางราชการไม่เกินรายละเอียด ๓,๐๐๐ บาท กรณีนี้เมื่อนายถวิลฯ ได้ใช้เงินแก่ผู้เสียหายไปแล้ว นาย ถวิลฯ มีสิทธิได้รับเงินจำนวน ๓,๐๐๐ บาท คืนจากทางราชการหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๐๘ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ สร.

๐๕๐๓/ว. ๙๕ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๐๘ เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับซึ่งยังมีปัญหาในทางปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงเห็นควรให้นำเรื่องหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๐๘ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. ๐๕๐๓/ว. ๙๕ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๐๘ เรื่อง การจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายกรณีรถราชการชนราษฎร จะขัดกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ และถือว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับอยู่หรือไม่

๒. เงินค่าทำขวัญที่ทางราชการจะต้องจ่ายแก่ราษฎรตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเข้าข่ายเป็นค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙หรือไม่ และหากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดหรือหน่วยงานของรัฐได้ชดเชยเงินค่าทำขวัญให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีสิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดเชยเงินค่าทำขวัญแก่ตนตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวรวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการชี้แจงของผู้แทนฯ ว่าประสงค์จะหารือเกี่ยวกับกรณีที่ว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๐๘ เรื่อง การจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายกรณีรถราชการชนราษฎร ขัดกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ และมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับอยู่หรือไม่ รวมทั้งเงินค่าทำขวัญที่ทางราชการจะต้องจ่ายแก่ราษฎรตามมติคณะรัฐมนตรีนี้เป็นค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ เนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้นหาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสม รวมทั้งบางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้นยังเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาใน

การบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควรเพราะเกรงว่าตนจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้รับผิดชอบเฉพาะส่วนของตนโดยมิให้นำหลักลูกหนี้รวมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ

สำหรับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๐๘ เรื่อง การจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายกรณีรถราชการชนราษฎร มีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองประชาชนโดยทั่วไปที่ถูกรถราชการชน อันเป็นการเยียวยาในเบื้องต้นเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน จึงกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ถือเป็นหลักการว่าถ้าประชาชนที่ได้รับบาดเจ็บเนื่องจากอุทยานพาหนะของทางราชการชนในกรณีที่ยานพาหนะของทางราชการเป็นฝ่ายผิด หรือกรณีที่เป็นเหตุสุดวิสัยอันไม่มีความผิดของทางราชการหรือของประชาชนผู้ได้รับบาดเจ็บ ให้ดำเนินการช่วยเหลือในเรื่องการรักษาพยาบาลโดยทันที ส่วนเงินค่าทำขวัญนั้นให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้พิจารณาจ่ายให้ตามความเหมาะสมโดยเร็ว ภายในวงเงินไม่เกินรายละ ๓,๐๐๐ บาท แต่ในกรณีที่ประชาชนได้รับบาดเจ็บเนื่องจากเหตุที่เป็นความผิดของฝ่ายประชาชนผู้ได้รับบาดเจ็บเอง ผู้ได้รับบาดเจ็บควรจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในเหตุที่เกิดขึ้นทั้งหมด รัฐบาลน่าจะไม่มี ความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือในเรื่องการรักษาพยาบาลหรือจ่ายเงินค่าทำขวัญให้แต่ประการใด

เมื่อพิจารณาความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองบุคคลที่แตกต่างกัน ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงไม่ขัดกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แต่อย่างใด มติคณะรัฐมนตรีย่อมมีผลใช้บังคับเว้นแต่ถูกยกเลิกหรือสิ้นผลบังคับโดยเหตุอื่น

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มิได้กำหนดความหมายของคำสินไหมทดแทนไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๓๘^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดให้คำสินไหมทดแทนได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด การใช้ราคาทรัพย์สิน รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นด้วย การที่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๐๘ เรื่อง การจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายกรณีรถราชการชนราษฎร กำหนดให้รัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือในเรื่องการรักษาพยาบาลและเงินค่าทำขวัญโดยทันทีในกรณีที่ประชาชนได้รับบาดเจ็บเนื่องจากอุทยานพาหนะของทางราชการชน แยกพิจารณาได้ ดังนี้

^๑ มาตรา ๔๓๘ คำสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง คำสินไหมทดแทนนั้นได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นด้วย

(๑) กรณีที่ยานพาหนะของทางราชการเป็นฝ่ายผิด เงินค่าทำขวัญที่ส่วนราชการได้จ่ายให้แก่ประชาชนซึ่งได้รับบาดเจ็บจากกรณีนี้ย่อมถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากเป็นค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ และเมื่อเป็นค่าสินไหมทดแทน ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือส่วนราชการมีสิทธิที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนภายในอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่ส่วนราชการได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้หรือไม่ ซึ่งกรณีนี้จะต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่ดังกล่าว เมื่อส่วนราชการได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ส่วนราชการย่อมมีสิทธิที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ภายในอายุความตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ถ้าปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เป็นเพียงการประมาทเลินเล่อธรรมดาเท่านั้น เจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดชอบ การที่ส่วนราชการได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ส่วนราชการไม่มีสิทธิที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด

(๒) กรณีเป็นเหตุสุวิสัยอันไม่เป็นความผิดของทางราชการหรือของประชาชน ผู้ได้รับบาดเจ็บ เงินค่าทำขวัญที่ส่วนราชการได้จ่ายให้แก่ประชาชนซึ่งได้รับบาดเจ็บจากกรณีนี้ไม่ถือเป็นค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิด ในกรณีนี้ส่วนราชการจึงไม่มีสิทธิที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้

อนึ่ง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้จ่ายค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายไปด้วยความสมัครใจ ไม่ถือว่าเป็นการจ่ายเงินค่าทำขวัญตามมติคณะรัฐมนตรี เนื่องจากเงินค่าทำขวัญตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวต้องจ่ายโดยทางราชการเท่านั้น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๒ มาตรา ๙ ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

มกราคม ๒๕๔๗