

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีการเรียกให้ผู้กระทำละเมิด
ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐระหว่างการดำเนินการส่วนแบ่งในคดีอาญา

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๕/๒๗๙๒๑ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๖
ขอหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สรุปความได้ว่าคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิดและได้ยื่นฟ้องนายมานิตย์ สุชาพร
และนายประมาณ ตียะไพบุลย์สิน ต่อศาลจังหวัดตลิ่งชัน โดยกรมบังคับคดีได้ยื่นคำร้องขอให้บังคับ
จำเลยทั้งสองชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่กรมบังคับคดี ในคดีอาญาหมายเลขดำ ที่ ๘๖๒๓/๒๕๕๒
ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ต่อมาศาลจังหวัดตลิ่งชันมีคำสั่งยกคำร้องดังกล่าว โดยเหตุผลว่า
คดีนี้พนักงานอัยการมิได้เป็นโจทก์ (คดีนี้ โจทก์ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติ) และไม่มีกฎหมายใดบัญญัติว่าโจทก์คดีนี้เป็นพนักงานอัยการ กรมบังคับคดีจึงไม่มีสิทธิ
ยื่นคำร้องเข้ามาในคดีนี้ จึงให้ยกคำร้อง แต่พนักงานอัยการ สำนักงานคดีแพ่งธนบุรี ได้ยื่นอุทธรณ์
เพื่อขอให้ศาลอุทธรณ์พิจารณากลับคำสั่งของศาลจังหวัดตลิ่งชัน โดยเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๖
ศาลอุทธรณ์พิพากษาว่า โจทก์เป็นเจ้าพนักงานอื่นที่มีอำนาจฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลและเป็นพนักงาน
อัยการ ผู้ร้องจึงชอบที่จะยื่นคำร้องตามมาตรา ๔๔/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
ขอให้บังคับจำเลยทั้งสองชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ร้องในคดีนี้ได้ ให้ศาลชั้นต้นรับคำร้องของผู้ร้องไว้
ดำเนินการพิจารณาและพิพากษาตามรูปคดีต่อไป

กรมบังคับคดีได้ดำเนินการตามที่กระทรวงการคลังแจ้งผลพิจารณาความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยมีความเห็นว่า นายมานิตย์ฯ และนายประมาณฯ กระทำละเมิดเนื่องจาก
ไม่เรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีจากการขายทอดตลาดตามที่กฎหมายกำหนด
เป็นเหตุให้กรมบังคับคดีได้รับความเสียหาย จึงให้บุคคลทั้งสองร่วมกันรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายจำนวน
๔๔,๘๕๐,๐๐๐ บาท ให้แก่กรมบังคับคดีอย่างลูกหนี้ร่วม และให้กรมบังคับคดีดำเนินการเรียกให้
บุคคลทั้งสองรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่กรมบังคับคดีตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
โดยบุคคลทั้งสองได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของกรมบังคับคดีและอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์
ของรองปลัดกระทรวงยุติธรรม อย่างไรก็ตาม กรมบังคับคดีมีประเด็นข้อหารือมายังกระทรวงการคลังว่า
เมื่อได้ดำเนินการเรียกให้ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนแล้ว กรมบังคับคดีจะต้องดำเนินการ
ส่วนแบ่งในคดีอาญาต่อไปหรือไม่ หรือจะให้กรมบังคับคดีดำเนินการอย่างไร

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นข้อหาหรือของกรมบังคับคดีมีความสำคัญ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการในกรณีดังกล่าวเป็นไปด้วยความถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย จึงเห็นสมควรได้รับการวินิจฉัยจากคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. หากหน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้ยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาขอให้บังคับจำเลย (เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๔๔/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว หน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกหรือไม่ และหากกรณีดังกล่าวไม่ต้องการออกคำสั่งทางปกครอง แต่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้มีการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและล่วงเลยมาถึงขั้นตอนที่มีการอุทธรณ์คำสั่งแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป หรือยกเลิกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ อย่างไร

๒. หากในที่สุดศาลที่พิจารณาคดีอาญาได้พิจารณายกคำร้องขอให้บังคับจำเลย (เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการบังคับทางปกครองได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (กรมบังคับคดี) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาสำนวนการสอบสวนของหน่วยงานของรัฐแล้วเสร็จ ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ และมาตรา ๑๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดได้

^๑ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

สำหรับการดำเนินการส่วนแบ่งในคดีอาญาตามมาตรา ๔๔/๑^๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาขอให้บังคับจำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลย การยื่นคำร้องดังกล่าว แม้ว่าจะเป็นมูลกรณีเดียวกันแต่กรมบังคับคดีต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป และเมื่อกรมบังคับคดีมีการออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินแล้ว แม้จะมีการดำเนินการส่วนแบ่งในคดีอาญาดำเนินการตาม กรมบังคับคดีก็สามารถที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองควบคู่กันไปได้ โดยในกรณีนี้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๕๔๘/๒๕๔๔^๔ และเรื่องเสร็จที่ ๘๗/๒๕๕๐^๕ รวมทั้งมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๒๖๐/๒๕๕๔^๖ ได้วินิจฉัยไว้เป็นแนวทางแล้ว

สำหรับประเด็นที่ว่าหากกรมบังคับคดีได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาอุทธรณ์หรือยกเลิกคำสั่งหรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมบังคับคดีได้มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว และต่อมาได้มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ในกรณีนี้ กรมบังคับคดีหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวต่อไปตามมาตรา ๔๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^๓มาตรา ๔๔/๑ ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกเอาค่าสินไหมทดแทน เพราะเหตุได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือได้รับความเสื่อมเสียต่อเสรีภาพในร่างกายชื่อเสียง หรือได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลย ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาขอให้บังคับจำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนก็ได้

การยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหายต้องยื่นคำร้องก่อนเริ่มสืบพยาน ในกรณีที่ไม่มี การสืบพยานให้ยื่นคำร้องก่อนศาลวินิจฉัยชี้ขาดคดี และให้ถือว่าคำร้องดังกล่าวเป็นคำฟ้องตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและผู้เสียหายอยู่ในฐานะโจทก์ในคดีส่วนแบ่งนั้น ทั้งนี้ คำร้องดังกล่าวต้องแสดงรายละเอียดตามสมควรเกี่ยวกับความเสียหายและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เรียกร้อง หากศาลเห็นว่าคำร้องนั้นยังขาดสาระสำคัญบางเรื่อง ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ร้องแก้ไขคำร้องให้ชัดเจนก็ได้

คำร้องตามวรรคหนึ่งจะมีคำขอประการอื่นที่มีใช้คำขอบังคับให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลยในคดีอาญาไม่ได้ และต้องไม่ขัดหรือแย้งกับคำฟ้องในคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ และในกรณีที่พนักงานอัยการได้ดำเนินการตามความในมาตรา ๔๓ แล้ว ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่งเพื่อเรียกทรัพย์สินหรือราคาทรัพย์สินอีกไม่ได้

^๔บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ข้าราชการขอลาออกจากราชการตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต (เกษียณก่อนกำหนด) และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๖/๗๐๔ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๕บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การถอนฟ้องคดีที่มีการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๘๔ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๖บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองควบคู่ไปกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ปฏิบัติตามคำสั่งผู้อำนวยการทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

^๗มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์ โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

(มีต่อหน้าถัดไป)

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การดำเนินการส่วนแบ่งในคดีอาญา ตามมาตรา ๔๔/๑^๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นคนละมาตรการทางกฎหมายกับการออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานของรัฐที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง^๙ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๑๒^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น แม้ศาลที่พิจารณาคดีอาญาจะได้พิจารณายกคำร้องขอให้บังคับจำเลย (เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด) ชดเชยค่าสินไหมทดแทนไปแล้วก็ตาม หากกรมบังคับคดีเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดยังคงต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทน กรมบังคับคดีย่อมมีอำนาจบังคับทางปกครองได้

(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

รองเลขาธิการ รัชการราชการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๗

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๗)

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น