

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องกับผู้กระทำละเมิดและการแต่งตั้งคณะกรรมการ
สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด : กรณีการกระทำละเมิดของคณะกรรมการ
ตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทาน
อภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ของเรือนจำอำเภอกันทรลักษ์

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๒/๔๘๙๑๔ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยนายสมาน พุ่มพวง ผู้ฟ้องคดี (โดยนางชูศรี แยมอยู่ ผู้เข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งถึงแก่ความตาย) ได้ฟ้องกรมราชทัณฑ์ ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ผู้บัญชาการเรือนจำอำเภอกันทรลักษ์ ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ และกระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลาง ซึ่งสรุปคำฟ้องได้ว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบการพระราชทานอภัยโทษตามคำสั่งจังหวัดศรีสะเกษ ที่ ๑๕๗๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๗ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ ไม่ให้นายสมาน พุ่มพวง ผู้ฟ้องคดี ได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายต้องถูกลงโทษจำคุกเกินกว่ากำหนดเวลาที่ควรจะเป็น ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ชำระค่าสินไหมทดแทนจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำเกินกำหนดเป็นเวลา ๒ ปี ๑๙ วัน คิดเป็นเงิน ๖๗๔,๑๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

ต่อมาศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา ซึ่งสรุปได้ดังนี้

๑. เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๕ ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๙๗/๒๕๕๕ สรุปความได้ว่า การที่คณะกรรมการตรวจสอบการพระราชทานอภัยโทษมีมติไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายที่ต้องถูกจำคุกเป็นระยะเวลายาวกว่ากำหนด การกระทำของคณะกรรมการตรวจสอบการพระราชทานอภัยโทษดังกล่าว จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และโดยที่คณะกรรมการดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่อื่น มิใช่หน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัด ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๑๔๙,๘๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีแก่ผู้ฟ้องคดี

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๓/๗๔ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒. เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๘ ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา เป็นคดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๔๓/๒๕๕๘ เห็นฟ้องด้วยกับศาลปกครองชั้นต้น จึงมีคำพิพากษายืน

ต่อมาศาลปกครองกลางได้มีหมายแจ้งคำบังคับ คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๙๓/๒๕๕๑ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๙๗/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ให้กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำพิพากษาข้างต้น ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยนางชูศรี แย้มอยู่ ทายาทโดยธรรม ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งถึงแก่ความตาย และเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ กระทรวงการคลังได้ดำเนินการนำเงินค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ ไปวางต่อศาลปกครองกลาง ตามคำพิพากษา เป็นเงินค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๑๔๙,๘๐๐ บาท และดอกเบี้ยจำนวน ๗๕,๗๕๖.๘๔ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๒๕,๕๕๖.๘๔ บาท เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากคดีนี้ กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงาน ที่ต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กระทรวงการคลังสามารถใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนดังกล่าวให้แก่กระทรวงการคลังตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ยังมีประเด็นข้อกฎหมายบางประการที่เห็นควรได้รับ คำวินิจฉัยจากคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. กรณีนี้คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำของพระราชทานอภัยโทษได้มีมติไม่ให้นายสมาน พุ่มพวง ผู้ฟ้องคดี ได้รับพระราชทานอภัยโทษ จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำ ละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ ซึ่งในปัจจุบันเป็นเวลาเกินกว่า ๑๐ ปี นับแต่วันที่ กระทำละเมิดแล้ว แต่กระทรวงการคลังได้วางเงินชำระตามคำพิพากษา เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ ซึ่งถือเป็นวันที่กระทรวงการคลังได้รับความเสียหาย กรณีนี้จะถืออายุความใดในการใช้ สิทธิเรียกร้องกับผู้กระทำละเมิดดังกล่าว และกระทรวงการคลังยังสามารถเรียกให้ผู้กระทำละเมิด ดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ อย่างไร

๒. เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หลายหน่วยงาน กระทรวงการคลังจะต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดกับหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิด ซึ่งได้แก่ กรมราชทัณฑ์ สำนักงาน ศาลยุติธรรม และสำนักงานอัยการสูงสุด ตามข้อ ๑๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (กรมราชทัณฑ์) และผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณา และมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้กระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของคณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ของเรือนจำอำเภอกันทรลักษ์ และกระทรวงการคลังได้นำเงินไปวางที่สำนักงานศาลปกครองตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดแล้ว กระทรวงการคลังจะใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความใด และกระทรวงการคลังยังสามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า สืบเนื่องจากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่าคณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษฯ กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอก และโดยที่คณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษฯ เป็นผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นในฐานะกรรมการจึงเป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น กรณีนี้จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก แต่เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้กระทรวงการคลังต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากคณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษฯ ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลังจึงเข้ามาเป็นคู่ความในคดีนี้โดยผลของกฎหมายตามมาตรา ๕^๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ที่กำหนดว่า กรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ต่อมาเมื่อกระทรวงการคลังได้นำเงินไปวางที่สำนักงานศาลปกครองเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด กระทรวงการคลังจึงย่อมมีสิทธิตามมาตรา ๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ที่กำหนดว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกผู้เสียหาย ทั้งนี้ แม้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกเกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดแล้วก็ตาม แต่สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายตามมาตรา ๙ นั้น เป็นอายุความในการใช้สิทธิไล่เบี้ยซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น แม้ว่าเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกเกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดแล้วก็ตาม แต่ถ้ายังไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายแล้ว สิทธิไล่เบี้ย

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีที่ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๙ ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

ของกระทรวงการคลังจึงยังไม่ขาดอายุความ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสรีจที่ ๗๕๗/๒๕๕๒^๔

สำหรับการนับอายุความเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๙^๕ นั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่ากระทรวงการคลังซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้นำเงินไปวางที่สำนักงานศาลปกครองตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดแล้ว แต่โดยที่การชำระหนี้จะต้องกระทำแก่ตัวเจ้าหนี้หรือแก่บุคคลผู้มีอำนาจรับชำระหนี้แทนเจ้าหนี้ตามมาตรา ๓๑๕^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสรีจที่ ๑๓/๒๕๔๖^๗ ได้ให้ความเห็นว่าการนำเงินไปวางศาลโดยที่ไม่ได้ตกลงกับผู้เสียหายซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาทำให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจรับชำระหนี้แทนเจ้าหนี้ การวางเงินต่อศาลดังกล่าวจึงยังไม่ใช่การชำระหนี้แก่ผู้เสียหาย และการนับอายุความใช้สิทธิไล่เบี้ยดังกล่าวจะเริ่มนับแต่วันที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้รับเงินที่นำไปวางศาล ซึ่งต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่านางซูศรี แยมอยู่ ทายาทโดยธรรมของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ได้มารับเงินตามคำพิพากษาดังกล่าว เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๕ อายุความตามมาตรา ๙ จึงเริ่มนับแต่วันนั้น ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงมีสิทธิเรียกให้เจ้าหนี้ที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยยังไม่ขาดอายุความตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

ประเด็นที่สอง กรณีที่กระทรวงการคลังจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด นั้น กระทรวงการคลังจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดร่วมกับหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ซึ่งได้แก่ กรมราชทัณฑ์ สำนักงานศาลยุติธรรม และสำนักงานอัยการสูงสุด หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า กระทรวงการคลังจะใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้นำเงินไปชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ นั้น จะต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘^๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่ สำหรับการแสวงหาข้อเท็จจริง

^๔บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๗๙๑ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๖มาตรา ๓๑๕ อันการชำระหนี้ นั้น ต้องทำให้แก่ตัวเจ้าหนี้หรือแก่บุคคลผู้มีอำนาจรับชำระหนี้แทนเจ้าหนี้ การชำระหนี้ให้แก่บุคคลผู้ไม่มีอำนาจรับชำระหนี้ นั้น ถ้าเจ้าหนี้ให้สัตยาบันก็นับว่าสมบูรณ์

^๗บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อายุความการใช้สิทธิไล่เบี้ยให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๖/๓๕ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๘มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

เพื่อหาผู้รับผิดชอบละเมิดดังกล่าว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า จะนาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับได้หรือไม่ เนื่องจากข้อ ๔^๙ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ ได้นิยามคำว่า “ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ ซึ่งเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าความเสียหายในกรณีนี้เกิดจากการที่คณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษฯ มีมติไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มติดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ออกตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ความเสียหายจากการออกคำสั่งนั้นจึงไม่มีความเสียหายตามบทนิยามในข้อ ๔ กรณีจึงไม่สามารถที่จะนาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ มาใช้บังคับได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังอาจใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ เป็นแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อหาผู้รับผิดชอบละเมิดโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดก็ได้ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๘๐/๒๕๕๒^{๑๐} และหากนาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ มาใช้เป็นแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริง ก็อาจถือได้ว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายจากการที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กระทรวงการคลังจึงเป็นหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดเพื่อหาผู้รับผิดชอบละเมิด

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเพียงว่า คณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษฯ ได้พิจารณาการรับพระราชทานอภัยโทษไปตามความเห็นของคณะทำงานของเรือนจำอำเภอกันทรลักษ์ โดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นคณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษฯ ที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้ตรวจสอบการพระราชทานอภัยโทษตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และคณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษฯ อาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่จนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีแล้ว

^๙ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

^{๑๐}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการละเมิดอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ในกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่นพ้นจากตำแหน่ง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๘๑๓ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๑}มาตรา ๗๐ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรืองดเสีย

ฯลฯ

ฯลฯ

โดยคำพิพากษาดังกล่าวมิได้วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง
จึงต้องแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไปเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำไปด้วย
ความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่

(นายดิสทัต โทตระกิตย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๕๙