

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
ของสำนักงานอัยการสูงสุด กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

สำนักงานอัยการสูงสุดได้มีหนังสือ ที่ อส ๐๐๐๓(คก๑)/๑๐๒๒ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปความได้ว่า ด้วยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ได้กำหนดในข้อ ๓ ว่า กรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ยังไม่สามารถจัดให้มีระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับหน่วยงานของตนได้ ให้ผู้รับผิดชอบจัดให้มีระเบียบของหน่วยงานดังกล่าวมีคำสั่งให้หน่วยงานของตนปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยอนุโลม โดยหมวด ๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก นั้น ให้รัฐมนตรีที่เป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทำหน้าที่แทนกระทรวงการคลัง แต่เนื่องจากสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๓ (๔๘) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา การกำกับดูแล หรือการควบคุมของรัฐมนตรี หากสำนักงานอัยการสูงสุดได้แจ้งจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้บุคคลภายนอกผู้มีสิทธิได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ แต่บุคคลภายนอกไม่พอใจและฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ข้อ ๓๕ ข้อ ๓๖ และข้อ ๓๘ ได้กำหนดให้รายงานหรือหารือกระทรวงการคลัง กรณีจึงมีปัญหาในการปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายดังกล่าวว่า สำนักงานอัยการสูงสุดจะต้องรายงานหรือหารือไปยังกระทรวงการคลังหรือไม่ หรือต้องรายงานหรือหารือไปยังหน่วยงานใด

สำนักงานอัยการสูงสุดจึงขอรื้อคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ในการนำหมวด ๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาใช้โดยอนุโลม ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ นั้น สำนักงานอัยการสูงสุดยังต้องรายงานกระทรวงการคลังหรือปฏิบัติตามคำแนะนำหรือผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังด้วยหรือไม่ หรือหน่วยงานใดทำหน้าที่แทนกระทรวงการคลัง เนื่องจากสำนักงานอัยการสูงสุดไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา การกำกับดูแล หรือการควบคุมของรัฐมนตรีแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติในหมวด ๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้น เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามที่กำหนดในข้อ ๓๐^๑ แห่งระเบียบดังกล่าว โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ดูแลให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับหน่วยงานของตน ทั้งนี้ เพื่อจะได้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานนั้น แต่กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวยังไม่สามารถจัดให้มีระเบียบได้ ให้ผู้รับผิดชอบจัดให้มีระเบียบของหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งให้หน่วยงานของตนปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยอนุโลม โดยกรณีตามหมวด ๒ แห่งระเบียบดังกล่าว การดำเนินการใด ๆ ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลังให้รัฐมนตรีที่เป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทำหน้าที่แทนกระทรวงการคลัง ซึ่งการดำเนินการตามหมวด ๒ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงการคลังมีอยู่หลายประการ เป็นต้นว่า กรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามข้อ ๓๒^๒ หน่วยงานของรัฐต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๓๓^๓ ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐเห็นสมควรให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ก็ต้องส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งเป็นไปตามข้อ ๓๑^๔ ประกอบกับข้อ ๑๙^๕

^๑ข้อ ๓๐ ในหมวดนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

^๒ข้อ ๓๒ ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใด หรือหน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รับคำขอนั้นและดำเนินการตามระเบียบนี้โดยไม่ชักช้า

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ข้อ ๓๓ เมื่อได้รับคำขอตามข้อ ๓๒ และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า

^๔ข้อ ๓๑ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเห็นว่าการเสียหายเกิดขึ้นเนื่องในการที่ตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นรัฐมนตรีหรือกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือผู้ซึ่งไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดหรือผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ให้ดำเนินการตามข้อ ๙ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) และให้นำข้อ ๘ ถึงข้อ ๒๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๕ข้อ ๑๙ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ฯลฯ

ฯลฯ

ที่นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม หรือกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล หน่วยงานของรัฐก็ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและรายงานให้กระทรวงการคลังทราบ รวมทั้งปฏิบัติตามที่ได้รับคำแนะนำจากกระทรวงการคลังตามข้อ ๓๕^๖ นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วยในกรณีที่ได้รับทราบผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ ๓๖^๗ หรือดำเนินการไล่เบี้ยให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังตามข้อ ๓๘^๘

สำหรับสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐตามมาตรา ๓ (๔๘) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติในหมวด ๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น กรณีที่เจ้าหน้าที่สำนักงานอัยการสูงสุดกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และบุคคลภายนอกผู้เสียหายยื่นคำขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และสำนักงานอัยการสูงสุดเห็นควรให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย หรือบุคคลภายนอกฟ้องคดีต่อศาลขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สำนักงานอัยการสูงสุดย่อมไม่ต้องรายงานกระทรวงการคลังและปฏิบัติตามคำแนะนำหรือผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังหรือรายงานหน่วยงานอื่นแต่อย่างใด

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตว่า เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้อาจมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐ เพื่อนำพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปใช้บังคับกับหน่วยงานทุกประเภท กรณีจึงสมควรนำหลักเกณฑ์ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ทั้งฉบับไปใช้กับการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ทุกหน่วยงานโดยเสมอกันด้วย ดังนั้น การที่ข้อ ๓๐^๙ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้ใช้บังคับบทบัญญัติในหมวด ๒ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก กับหน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย จึงเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม เพราะทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐทั้งระบบไม่มีมาตรฐานเดียวกัน จึงสมควรที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๖ข้อ ๓๕ ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งตั้งคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว และให้ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเตรียมการต่อสู้คดีต่อไป พร้อมทั้งรายงานให้กระทรวงการคลังทราบและปฏิบัติตามที่ได้รับคำแนะนำจากกระทรวงการคลัง

^๗ข้อ ๓๖ ถ้าผู้แต่งตั้งเห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือเมื่อได้ฟังความเห็นของคณะกรรมการหรือได้รับทราบผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังแล้ว เห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย

^๘ข้อ ๓๘ ในกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอกในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ความรับผิดของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่ และเพียงใด เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง ซึ่งคณะกรรมการ ผู้แต่งตั้ง และกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี ต้องพิจารณาด้วยว่าจะมีการไล่เบี้ยหรือไม่ หรือจะไล่เบี้ยให้ชดใช้เพียงใด และให้นำข้อ ๒๒ ถึงข้อ ๒๙ มาใช้บังคับกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายโดยอนุโลม

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

จะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกรมบัญชีกลาง
ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ให้เป็นไปตามข้อสังเกตดังกล่าวต่อไป

(นางสาวจรรววรรณ เฮงตระกูล)
รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๖๑