

การพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ข้าราชการค่าสินไหมทดแทน
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ
เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1. ความเป็นมาของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ
เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในประเทศไทยก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น จะเป็นไปตามระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง อันเป็นระเบียบที่กระทรวงการคลัง ในฐานะที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของแผ่นดินได้มีความเห็นว่า เนื่องจากขั้นตอนการ ดำเนินการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดทางแพ่งล่าช้าทำให้เกิดความเสียหาย แก่ทรัพย์สินของรัฐอยู่เนือง ๆ อีกทั้งหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดของ ข้าราชการและการเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกระจัดกระจายอยู่ตามมติคณะรัฐมนตรีและ หนังสือเวียนของกระทรวงการคลังต่าง ๆ สมควรที่จะวางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดของ ข้าราชการให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน จึงได้เสนอร่างระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการ ในทางแพ่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2503 เห็นชอบที่จะให้ใช้ระเบียบดังกล่าวเป็นระเบียบปฏิบัติ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วน ที่ นว 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503 ซึ่งระเบียบดังกล่าวกำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนการ ดำเนินการในกรณีมีการทุจริตหรือเกิดความเสียหายขึ้นแก่ทรัพย์สินของทางราชการ โดยมี วัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ส่วนราชการได้รับชดใช้ค่าเสียหายโดยเร็ว และเนื่องจากระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการไล่เบี้ยแก่ข้าราชการไว้อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะต้อง รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายทั้งหมดที่เกิดจากการกระทำละเมิด ไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดนั้นจะเกิด โดยจงใจ ประมาทเลินเล่อ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ก็ตาม เพราะระบบการพิจารณา ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

แต่ในขณะที่ข้าราชการบางหน่วยงานมีกฎหมายให้หลักประกันและความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่จากความรับผิดทางละเมิด หากการกระทำละเมิดนั้นเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดา ได้แก่ กรณีของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ตามมาตรา 147 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483¹ และเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามมาตรา 296 เบญจ วรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง² จึงก่อให้เกิดความลักลั่นกันของกฎหมาย นอกจากนี้ ในกรณีที่ข้าราชการหลายคนร่วมกันทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกก็ได้นำหลักกฎหมายเอกชนตามมาตรา 432 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องลูกหนี้ร่วมมาปรับใช้ในการเรียกค่าสินไหมทดแทนโดยไม่คำนึงถึงส่วนความรับผิดของแต่ละบุคคลจึงอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้ รวมทั้งการที่ศาลนำหลักทั่วไปของกฎหมายเอกชนเกี่ยวกับองค์กระและผู้กระทำการแทนองค์กระตามมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาปรับใช้ให้หน่วยงานราชการรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วมีสิทธิไล่เบี้ยได้เต็มจำนวนโดยไม่พิจารณาว่าหน่วยงานราชการเองก็มีส่วนผิดอยู่ด้วย ด้วยเหตุปัจจัยทั้งหลายดังที่กล่าวมาจึงก่อให้เกิดสภาพปัญหาและข้อขัดข้องบางประการ อันเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจของข้าราชการและทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าตัดสินใจในการปฏิบัติงานเป็นเหตุให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการลดลงอีกด้วย จึงเป็นเหตุที่นำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในเวลาต่อมา

สำหรับแนวคิดในการตรากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะนั้น จะขอกล่าวถึงความเป็นมาโดยสรุปดังนี้ คือ แนวคิดดังกล่าวได้เริ่มมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ตามที่ได้มีการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า รัฐบาลจะปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เกิดความรวดเร็ว ปรับระบบการอนุญาต การอนุมัติหรือการดำเนินการอื่นของข้าราชการและส่วนราชการให้มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาดังกล่าวให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบล่วงหน้า เพื่อขจัดช่องทาง

¹ มาตรา 147 ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่ต้องรับผิดเป็นส่วนตัว เว้นแต่จะได้กระทำโดยเจตนาร้าย หรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

² มาตรา 296 เบญจ

เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ต้องรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๙๖ เว้นแต่จะได้กระทำโดยมีเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในการทูลจัตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จากนั้นนายกรัฐมนตรีจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และต่อมานายมีชัย ฤชุพันธุ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วมีคำสั่งให้คณะกรรมการดังกล่าวแยกร่างกฎหมายออกเป็น 2 ฉบับ คือร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. แต่รัฐบาลชุดนี้ก็ไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ทัน

ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้มีการตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองเช่นกัน ซึ่งได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. โดยได้มีการพิจารณาร่วมกับรัฐมนตรีและผู้แทนส่วนราชการเพื่อปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ชัดเจนขึ้น และได้เปลี่ยนชื่อร่างเป็น ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้พิจารณาและมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวแล้วส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แต่เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว และได้นำเสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้จัดวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรีโดยนำร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวรวมไว้เป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกับมาตรการและแผนงานในการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันท์) ได้ขอถอนร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองกลับไปให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปรับปรุงรายละเอียดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. มิได้รับการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีไปด้วย และมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไปเสียก่อน

จนกระทั่งในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปะอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี โดยการผลักดันอย่างสำคัญจากรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีขณะนั้นคือ นายโกศล พลกุล ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้มีคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป และคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบและได้เสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร จนในที่สุดก็ผ่านการพิจารณาและ

ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก หน้า 25 วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 ส่วนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก หน้า 1 วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม 2540

หลังจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้ประกาศใช้บังคับแล้ว คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2539 เห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว และได้เสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 113 ตอนพิเศษ 39 ง วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 ปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0214/ว 23 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2539 ซึ่งการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นนี้ก็เพื่อรองรับการดำเนินงานตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ได้มีการประกาศใช้บังคับแล้ว โดยระเบียบฉบับนี้ได้ยกเลิกระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง และบรรดาระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งหนังสือเวียนของกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และให้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้แทน

2. สาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ก่อนที่จะพิจารณาถึงสาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ในเบื้องต้นนี้เห็นสมควรที่จะกล่าวถึงเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมาย ซึ่งจะพบได้ในถ้อยความที่ปรากฏในคำปรารภของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังนี้

“โดยที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น และกฎหมายดังกล่าวมีหลักการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางปฏิบัติในเรื่องความรับผิดทางแพ่งที่ทางราชการถือปฏิบัติในปัจจุบัน โดยได้แยกความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกเป็นเหตุที่เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่และที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ โดยเมื่อมีความเสียหายเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องรับภาระชดใช้ค่าเสียหายไปก่อน ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายต่อ

หน่วยงานของรัฐเพียงได้นั้น ให้ไปไล่เบี้ยต่อไปในภายหลัง โดยจะยึดหลักว่าจะเรียกเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะกรณีความเสียหายนั้นเกิดขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น นอกจากนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติกรรมแห่งกรณีประกอบด้วย สำหรับความเสียหายที่เกิดจากการที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถูกฟ้องและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัวโดยไม่เกี่ยวกับทางราชการ สมควรวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้วางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้”

จากการพิจารณาตัวระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว พบว่าระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดวิธีปฏิบัติในการที่จะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาตัวผู้กระทำละเมิดที่ต้องรับผิดชอบ ความเสียหาย และขั้นตอนการพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะได้กล่าวถึงสาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เป็นสามประการ ได้แก่ ระยะเวลาในการบังคับใช้ ขอบเขตการบังคับใช้ และประเภทของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

2.1 ระยะเวลาในการบังคับใช้

การพิจารณาเรื่องระยะเวลาในการบังคับใช้นั้น เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว พบว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้มีการบัญญัติบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับไว้ด้วย พระราชบัญญัติและระบียบดังกล่าวจึงยอมให้บังคับแก่การกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นหลังจากที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแล้ว จึงมีปัญหว่าหากมีการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว และได้มีการดำเนินการสอบสวนหาตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ หรือการดำเนินการอื่นตามระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งไปแล้วแต่ยังไม่เสร็จสิ้น กรณีเช่นนี้จะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไร กล่าวคือ จะใช้หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือจะใช้หลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติและระเบียบฉบับนี้บังคับ

ในประเด็นนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความและให้ความเห็นเป็นแนวทางตามหลักกฎหมายทั่วไปว่า ให้แยกพิจารณาหลักเกณฑ์ของกฎหมายเป็น 2 ส่วน คือ หลักเกณฑ์ทางด้านสารบัญญัติ และหลักเกณฑ์ทางด้านวิธีบัญญัติ ดังนี้³

1) หลักเกณฑ์ทางด้านสารบัญญัติ ซึ่งเป็นส่วนที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณี เช่น ความรับผิดในทางละเมิด สิทธิไต่เบี่ย ความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม ฯลฯ ให้ใช้หลักเกณฑ์แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่มีการกระทำละเมิด

เนื่องจากหลักเกณฑ์ทางด้านสารบัญญัติจะต้องมีความมั่นคง กล่าวคือ ในเวลาที่เกิดการกระทำละเมิดนั้น คู่กรณีมีสิทธิและหน้าที่อยู่อย่างไรแม้ภายหลังกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงไปแต่สิทธิและหน้าที่ดังกล่าวก็ต้องคงมีอยู่ตามเดิม

2) หลักเกณฑ์ทางด้านวิธีบัญญัติ ซึ่งเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องด้วยวิธีพิจารณาความ เช่น ขั้นตอนการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง การพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งการ การรายงานกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ การแจ้งผลการพิจารณาให้เจ้าหน้าที่ทราบ ฯลฯ ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพราะหลักเกณฑ์การปฏิบัติตามระเบียบเดิมถูกยกเลิกไปแล้ว

เนื่องจากตามหลักกฎหมายทั่วไปกฎหมายวิธีสบัญญัตินั้นร่างขึ้นเพื่อกำหนดแบบพิธีหรือขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับยุคสมัย เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความเรื่องหนึ่ง ๆ กฎหมายย่อมมีผลบังคับใช้ทันทีนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือตามเวลาที่กำหนดให้มีผลใช้บังคับ โดยมักจะไม่ได้กำหนดให้มีผลย้อนหลัง หากยังมีข้อพิพาทใดดำเนินตามกระบวนการพิจารณาแบบเดิมอยู่ก่อนมีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความฉบับใหม่ แต่เมื่อกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความฉบับใหม่มีผลบังคับใช้แล้วข้อพิพาทนั้นก็ต้องเปลี่ยนมาใช้กระบวนการพิจารณาตามกฎหมายฉบับใหม่ทันที

³ บันทึกรื้อ เรื่อง การนำหลักการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนบังคับใช้กฎหมาย (เรื่องเสร็จที่ 680/2540)

เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 21/2540 จำเลยที่ 2 กับที่ 3 ต่างเป็นพนักงานสอบสวนและเป็นข้าราชการในสังกัดของกรมตำรวจ จำเลยที่ 1 ได้ยึดรถยนต์พิพาทของโจทก์เป็นของกลางถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งตามระเบียบข้อบังคับและคำสั่งที่ได้รับมอบหมายจากจำเลยที่ 1 และมีฐานะเป็นผู้แทนของจำเลยที่ 1 โดยจำเลยที่ 1 มีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของจำเลยที่ 2 กับที่ 3 มิให้เกิดความเสียหาย ส่วนจำเลยที่ 2 กับที่ 3 มีหน้าที่ต้องดูแลทรัพย์สินของกลางเหมือนเช่นวิญญูชนพึงดูแลทรัพย์สินของตน เมื่อประมาทเลินเล่อไม่ได้ดูแลรักษาตามสมควรเป็นเหตุให้รถยนต์พิพาทสูญหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดในฐานะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนของจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 วรรคหนึ่ง จำเลยที่ 1 จึงต้องร่วมกับจำเลยที่ 2 กับที่ 3 รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแก่โจทก์ จะอ้างว่าตนไม่มีอำนาจในการยึดสิ่งของในคดีอาญามาปฏิเสธความรับผิดชอบของตนไม่ได้

จากคำพิพากษานี้แสดงให้เห็นว่า เมื่อคดีนี้เกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะมีผลบังคับใช้ศาลจึงยังคงใช้หลักเกณฑ์ทางด้านสารบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่มีการกระทำละเมิด ส่วนที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณี กล่าวคือ นำหลักเกี่ยวกับองค์กรและผู้กระทำการแทนองค์กรตามมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้เรื่องความรับผิดในทางละเมิดโดยให้หน่วยงานราชการรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วจึงไปไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ต่อไป

แนวทางการวินิจฉัยดังกล่าวที่ได้แยกพิจารณาหลักเกณฑ์ของกฎหมายเป็นสองส่วนคือ หลักเกณฑ์ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะที่มีการกระทำละเมิด แต่ถ้าเป็นหลักเกณฑ์ในส่วนวิธีสบัญญัติจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งได้ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีต่าง ๆ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.33/2546 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2549 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.276/2549 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.329/2549 เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ดี ศาลปกครองสูงสุดก็ได้มีแนวคำวินิจฉัยเป็นอีกแนวทางหนึ่งตามคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 331/2546 ที่ได้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติในส่วนที่เป็นสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ไม่อาจแยกออกจากกันได้ คือ จะต้องนำบทบัญญัติทั้งในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ (เช่น ความรับผิดในทางละเมิด สิทธิไล่เบี้ย

ความรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม ฯลฯ) และวิธีบัญญัติ (เช่น ขั้นตอนการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด การพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งการ การรายงานกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ การแจ้งผลการพิจารณา การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน ฯลฯ) ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

2.2 ขอบเขตการบังคับใช้

รูปแบบของบุคลากรและองค์กรในการดำเนินกิจกรรมของรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ แต่เดิมนั้นมีเพียงส่วนราชการและข้าราชการเท่านั้น ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่ต่อมาด้วยเหตุที่ภารกิจของรัฐมีความหลากหลายและเพิ่มจำนวนมากขึ้น ในภายหลังจึงได้มีการจ้างเอกชนซึ่งมีความเชี่ยวชาญและมีความพร้อมในการดำเนินการเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะบางประการแทนส่วนราชการ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรและองค์กรจึงแตกต่างไปจากเดิม ดังนั้น ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นี้ จึงมีการจัดองค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงและครอบคลุมในทุกรูปแบบของบุคลากรและองค์กรดังกล่าว โดยให้ใช้บังคับกับบุคลากรและองค์กรในสองรูปแบบ คือ ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่กรณีหนึ่ง และใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐอีกกรณีหนึ่ง ดังนี้

2.2.1 กรณีเจ้าหน้าที่

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ให้นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ไว้ว่า

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานอื่นใด

ทั้งนี้ ในข้อ 4 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ได้ให้นิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ไว้ชัดเจนขึ้นว่า

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นี้ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐจึงไม่จำกัดเฉพาะแต่ข้าราชการเท่านั้น แต่ยังหมายถึงบุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้แก่รัฐ โดยกรณีของลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่⁴ ได้นั้น จะต้องอยู่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งพิจารณาตามลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับบุคคลในสังกัดที่จำแนกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ⁴

ก) ลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานประจำและต่อเนื่อง มีการกำหนดอัตราเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษวินัยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ หรือระเบียบว่าด้วยลูกจ้างประจำ หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างประเภทนี้มีฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ความรับผิดในมูลละเมิดของลูกจ้างประเภทนี้ย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ข) ลูกจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ว่าจ้างให้ปฏิบัติงานเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน ไม่ว่าจะมิใช่สัญญาจ้างเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม ความสัมพันธ์ของบุคคลดังกล่าวกับหน่วยงานของรัฐที่ว่าจ้างย่อมเป็นไปตามข้อตกลงในสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากลูกจ้างกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐความรับผิดทางละเมิดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นอกจากนี้ หากลักษณะของความสัมพันธ์ในการรับเข้าปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้ปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎหมายเอกชนแล้ว ผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวจึงมิใช่เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อมีความเสียหาย

⁴ บันทึก เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของลูกจ้าง ร.ส.พ. ตามสัญญาจ้างแรงงาน (ลูกจ้างเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน) (เรื่องเสรีจี่ 849/2542)

อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น กรณีที่หน่วยงานของรัฐทำสัญญาแต่งตั้งให้เอกชนไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินงานในหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดแทนหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น หากมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของตามมาตรา 428 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บุคคลที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐดังกล่าวย่อมไม่เป็นเจ้าหน้าที่ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁵

2.2.2 กรณีหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ให้นิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้ว่า

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ความรับผิดทางละเมิดในเรื่องความเสียหายต่อทรัพย์สินนั้น หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจึงต้องอยู่ในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ กล่าวคือ มีฐานะเป็นนิติบุคคลนั่นเอง⁶ และเมื่อพิจารณาจากบทนิยามข้างต้นจึงสามารถจำแนกหน่วยงานของรัฐออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1) ส่วนราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ส่วนราชการดังกล่าวนี้มีสถานะเป็นนิติบุคคลสามารถแบ่งได้เป็น 3 ส่วน คือ

(1) ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นต้น

⁵ บันทึกรายชื่อ เรื่อง แนวปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ข้อหารือของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค) (เรื่องเสร็จที่ 896/2542)

⁶ บันทึกรายชื่อ เรื่อง แนวปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (เรื่องเสร็จที่ 307/2541)

(2) ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ แต่ไม่หมายความรวมถึงส่วนราชการประจำจังหวัด หรือส่วนราชการประจำอำเภอแล้วแต่กรณีและไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น สถานีอนามัย สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และโรงพยาบาลต่าง ๆ เป็นต้น

(3) ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2) รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค องค์การเพื่อการปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส.)⁷ เป็นต้น แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจดังต่อไปนี้

(1) รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ ในสังกัดของกระทรวงการคลัง องค์การสุรา ในสังกัดของกรมสรรพสามิต ซึ่งหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบแทนก็คือ หน่วยงานราชการที่ตนสังกัด และ

(2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในรูปของบริษัท เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

3) หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งปัจจุบันได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานดังต่อไปนี้เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัตินี้⁸

- (1) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
- (2) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
- (3) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
- (4) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- (5) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
- (6) องค์การส่งเสริมการค้าผ่านศีก
- (7) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

⁷ บันทึก เรื่อง สถานภาพขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (เรื่องเสร็จที่ 28/2541) ให้ความเห็นว่า ปรส. มีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากเป็นองค์การของรัฐซึ่งมีทุนทั้งหมดเป็นของรัฐ และการดำเนินงานของ ปรส. ย่อมมีทั้งกำไรหรือขาดทุนได้

⁸ มาตรา 3 และมาตรา 3/1 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540

- (8) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
- (9) สถาบันพระปกเกล้า
- (10) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
- (11) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
- (12) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (13) สำนักงานศาลปกครอง
- (14) สำนักงานศาลยุติธรรม
- (15) สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (องค์การมหาชน)
- (16) สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (องค์การมหาชน)
- (17) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
- (18) โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน)
- (19) โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน)
- (20) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)
- (21) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)
- (22) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)
- (23) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
- (24) สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ
- (25) แพทยสภา
- (26) บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย
- (27) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (28) สภาเภสัชกรรม
- (29) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- (30) กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
- (31) ทันตแพทยสภา
- (32) สภาการพยาบาล
- (33) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
- (34) สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน)
- (35) สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
- (36) สำนักงานคณะกรรมการกำกับการค้าซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า

(37) ครูสภา

(38) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครู
และบุคลากรทางการศึกษา

(39) องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

(40) มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการ
และอยู่ในกำกับของรัฐ

ในขณะที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ให้นิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้แตกต่างกันตามแต่ละประเภทของความรับผิด คือ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

1) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ปรากฏตามหมวด 1 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ได้กำหนดนิยามไว้ในข้อ 6 ว่า

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

จะเห็นได้ว่าในกรณีนี้ได้ให้ความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” โดยยังคงใช้บังคับกับหน่วยงานภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ปรากฏตามหมวด 2 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ได้กำหนดนิยามไว้ในข้อ 30 ว่า

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

เหตุที่หน่วยงานของรัฐในกรณีดังกล่าวนี้ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวมิใช่ส่วนราชการโดยสภาพ แต่เป็นองค์กรกระจายอำนาจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเท่านั้น จึงควรต้องมีอิสระทางด้านงบประมาณ และการบริหารการคลัง คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2539 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0214/ว 235 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2539 ให้ผู้บังคับบัญชาหรือ

ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐดูแลให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับหน่วยงานของตน หากยังไม่สามารถจัดให้มีระเบียบได้ ให้ผู้รับผิดชอบจัดให้มีระเบียบดังกล่าวมีคำสั่งให้หน่วยงานของตนปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดยอนุโลม โดยตามหมวด 2 ของระเบียบนั้น ให้รัฐมนตรีที่เป็นผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทำหน้าที่แทนกระทรวงการคลัง ดังนั้น กรณีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หัวหน้าหน่วยงานดังกล่าวสามารถจัดให้มีระเบียบความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นกรณีเฉพาะได้

2.3 ประเภทของความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การที่จะกล่าวถึงประเภทของความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไปพร้อมกันกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วยเหตุที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เป็นระเบียบที่กำหนดวิธีปฏิบัติในการที่จะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาตัวผู้กระทำละเมิดที่ต้องรับผิดชอบ ความเสียหาย และขั้นตอนการพิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เพื่อรองรับการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ นั้นเอง

โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มุ่งใช้บังคับแก่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เท่านั้น เพราะหากเป็นกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ก็ต้องใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับเช่นเดิม แต่อาจมีข้อยกเว้นอยู่บ้างในบางเรื่อง เช่น ในเรื่องอายุความฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ แต่มิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากเดิมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นได้กำหนดให้มีอายุความเพียง 1 ปี แต่ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้กำหนดให้อายุความขยายเป็น 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่

ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน⁹ เป็นต้น สำหรับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นี้ ทั้งที่เป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่หรือไม่ก็ตาม ดังจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.3.1 กรณีกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้วางหลักเกณฑ์อันเป็นการมุ่งที่จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่ จึงได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แล้วเกิดละเมิดขึ้นแก่เอกชน โดยเจ้าหน้าที่ผู้กระทำไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหาย คือ เอกชนผู้เสียหายไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลได้ แต่จะต้องฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนแทนได้เท่านั้น¹⁰ รวมถึงในกรณีที่เจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ผู้เสียหายก็ต้องฟ้องกระทรวงการคลังแทน จะฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นโดยตรงไม่ได้เช่นกัน¹¹ ดังนั้น ถ้าการละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ผู้เสียหายก็ต้องฟ้องตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเท่านั้นจะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้¹²

⁹ มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

¹⁰ มาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

¹¹ มาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

¹² มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เมื่อผู้เสียหายได้ฟ้องคดีต่อศาลให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่หากหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบส่วนตัว หรือเจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในฐานะส่วนตัวด้วย หน่วยงานของรัฐก็มีสิทธิขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ หรือถ้าผู้เสียหายฟ้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และในกรณีนั้น เจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ เจ้าหน้าที่ก็มีสิทธิขอให้ศาลเรียกหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้เช่นเดียวกัน¹³

หน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ จะมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ เพียงใดนั้น ต้องพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในจำนวนค่าสินไหมทดแทนนั้นด้วย ถ้าหากตนได้กระทำให้เกิดการละเมิดขึ้นด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในกรณีเช่นนี้ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ก็มีสิทธิมาไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ แต่หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิไล่เบี้ยได้มากน้อยเพียงใดนั้น จะต้องพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยเจ้าหน้าที่อาจจะไม่ต้องถูกไล่เบี้ยจนเต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ และถ้าการละเมิดนั้นเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือเกิดจากระบบการดำเนินงานส่วนรวม ก็ต้องหักส่วนแห่งความรับผิดนั้นออกด้วย จะให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ไม่ได้

นอกจากนั้น ถ้าการละเมิดเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนก็จะรับผิดชอบเฉพาะการละเมิดในส่วนที่ตนเป็นผู้กระทำเท่านั้น ไม่ต้องร่วมรับผิดชอบไปถึงในส่วนที่เจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้กระทำด้วย คือ ไม่ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ทุกคนเป็นลูกหนี้ร่วมกันในมูลละเมิดนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน เจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิมาไล่เบี้ยเอาจากหน่วยงานของรัฐได้ทำนองเดียวกัน สิทธิในการไล่เบี้ยทั้งสองกรณีนี้มีอายุความ 1 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย¹⁴ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว และเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้อง

¹³ มาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

¹⁴ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นด้วย หน่วยงานของรัฐก็มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล¹⁵

สำหรับการกำหนดหลักเกณฑ์ กระบวนการและขั้นตอนการสอบสวน กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนนั้น ได้กำหนดไว้ในหมวด 2 ว่าด้วยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกระบวนการรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้โดยหลักแล้วจะบังคับใช้เฉพาะหน่วยงานของรัฐที่เป็น กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ไม่อาจบังคับใช้กับราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้ แต่จะบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานดังกล่าวมาแล้วยังไม่สามารถจัดให้มีระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับหน่วยงานของตนได้ และหัวหน้าหน่วยงานได้มีคำสั่งให้หน่วยงานของตนปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดยอนุโลม ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงขั้นตอนในการปฏิบัติของกระบวนการรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกโดยสรุป ดังนี้¹⁶

1) กรณีบุคคลภายนอกยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) หน่วยงานของรัฐออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานแก่ผู้ยื่น

(2) แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาคำขอ โดยต้องดำเนินการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน

(3) หากไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 180 วัน ต้องขออนุมัติรัฐมนตรีเจ้าสังกัดขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 180 วัน

2) กรณีบุคคลภายนอกฟ้องคดีต่อศาลโดยตรง หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการสู้คดี

¹⁵ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

¹⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อรุณ ผลสุวรรณ, สมายรูป, วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ฐานันท์ นิพิฏฐกุล และกิตติพงษ์ กมลธรรมวงศ์ “การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ”, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550, น. 30-31

(2) ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อผู้คดี

(3) รายงานให้กระทรวงการคลังทราบ

(4) ปฏิบัติตามคำแนะนำของกระทรวงการคลัง

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมีหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเสนอความเห็นต่อผู้แต่งตั้งว่าเป็นความเสียหายที่มีได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นความเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

ถ้าความเสียหายมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ก็แถลงต่อศาลเพื่อให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเข้ามาในคดี และขอให้ศาลยกฟ้องหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 6¹⁷ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ถ้าความเสียหายเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ก็ต้องแจ้งให้พนักงานอัยการแถลงต่อศาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่พื้นฐานะการเป็นคู่ความในคดีตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง¹⁸ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.3.2 กรณีกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้วางหลักเกณฑ์อันเป็นการมุ่งใช้บังคับแก่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่หรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ตาม แต่ถ้าหากการละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่กรณีก็ต้องใช้หลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดเช่นเดิม แต่ถ้าเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว การจะเรียกให้เจ้าหน้าที่นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายก็ต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์เดียวกันกับกรณีที่

¹⁷ มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

¹⁸ มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อเอกชนที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่¹⁹ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิด ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐก็ต่อเมื่อได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงเท่านั้น หากไม่ได้จงใจหรือไม่ได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อ เพียงเล็กน้อยตามปกติธรรมดา เจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงาน ของรัฐ แต่หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิด การจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เท่าใดนั้น ก็จะต้องพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละ กรณีไป เจ้าหน้าที่อาจไม่ต้องชดใช้จนเต็มจำนวนก็ได้ และถ้าหน่วยงานของรัฐหรือระบบการ ดำเนินงานส่วนรวมมีส่วนผิดหรือมีความบกพร่องอยู่ด้วย ก็ต้องหักส่วนแห่งความรับผิดนั้นออก จะให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในส่วนนี้ไม่ได้ รวมทั้งในกรณีที่การละเมิดนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนก็รับผิดชอบเฉพาะส่วนที่ตนได้กระทำความผิดเท่านั้นไม่ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม

สำหรับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าการละเมิดนั้นจะเกิดจากการกระทำ ในทางปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทาง ละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้กำหนดให้มีอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลัง ตรวจสอบแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิด จะเหลือเพียง 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่ง ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

¹⁹ มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การ กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนด อายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลัง ตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอันเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่นั้นชำระเงินค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนดได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล แต่ถ้าไม่ได้เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐก็ไม่มีอำนาจเช่นนั้น ต้องฟ้องร้องเป็นคดีไปตามปกติ

สำหรับการกำหนดหลักเกณฑ์ กระบวนการและขั้นตอนการสอบสวน ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาตัวผู้กระทำละเมิดที่ต้องรับผิด จำนวนความเสียหาย และขั้นตอนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ได้กำหนดไว้ในหมวด 1 ว่าด้วยกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นประเด็นหลักในการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยผู้เขียนจะได้อธิบายในรายละเอียดของกระบวนการ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์ของกรณีดังกล่าวในหัวข้อถัดไป

3. ขั้นตอนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

การดำเนินการเพื่อออกคำสั่งแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐให้ชำระค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น จำเป็นต้องผ่านกระบวนการต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 การรายงานความเสียหาย

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐแล้ว ขั้นตอนในลำดับแรกที่จะต้องดำเนินการนั้นก็คือ การรายงานความเสียหายแก่ผู้บังคับบัญชาจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวที่จะต้องมีการรายงานนั้น จะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดจาก

การละเมิดอย่างใด ๆ เท่านั้น โดยไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ²⁰ ส่วนขั้นตอนการรายงานความเสียหายนี้ อาจแบ่งออกเป็น 2 กรณี โดยกรณีแรกเป็นการกล่าวถึงการรายงานความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายนั่นเอง และอีกกรณีหนึ่งเป็นการรายงานความเสียหายต่อหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งอื่น กล่าวคือ

กรณีแรก เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน โดยที่ความเสียหายนั้นอาจจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นเอง หรือถูกเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือบุคคลภายนอกทำให้เกิดความเสียหาย โดยในข้อ 7²¹ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ในที่นี้อาจหมายถึงเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลทรัพย์สินนั้น หรือใช้ทรัพย์สินดังกล่าว มีหน้าที่ที่จะต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามสายงานของตนทราบถึงความเสียหายดังกล่าวที่เกิดขึ้น

กรณีที่สอง เมื่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ตามข้อ 9 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาและให้รายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด แต่ก็ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายอาจไม่ต้องรายงานแก่ผู้บังคับบัญชาก็ได้ เนื่องจากโดยลักษณะของตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายนั้นไม่อาจมีผู้บังคับบัญชาได้ คือ

1) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นรัฐมนตรี ให้แจ้งต่อนายกรัฐมนตรี เนื่องจากตำแหน่งรัฐมนตรีนั้นถือได้ว่าเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในกระทรวง

2) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น สาเหตุที่คณะกรรมการไม่อาจมีผู้บังคับบัญชา เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้มีคณะกรรมการชุดใด ๆ นั้น

²⁰ ข้อ 4 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

²¹ ข้อ 7 เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

ก็เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานและถ่วงดุลอำนาจของหน่วยงานอีกชั้นหนึ่ง จึงต้องมีความเป็นอิสระ ความเป็นกลางและเป็นธรรมในการดำเนินงาน

3) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อกระทรวงการคลัง เนื่องจากโดยสภาพแล้วก็ย่อมไม่อาจมีผู้บังคับบัญชาได้ ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายว่าจะต้องรายงานความเสียหายต่อผู้ใด จึงต้องกำหนดให้ชัดเจนว่า หากเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องรายงานความเสียหายต่อผู้ใด

4) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาและมีไม่ผู้ปฏิบัติงานในราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้แจ้งต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแล ผู้แต่งตั้งตน หรือผู้ซึ่งสั่งให้ตนปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ตัวอย่าง การรายงานความเสียหายแก่ผู้บังคับบัญชาและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เมื่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานแห่งรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งอื่น เช่น กรณีที่ปรากฏว่ากรรมการในคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นผู้กระทำละเมิด ก็ให้แจ้งต่อผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เพื่อดำเนินการตามข้อ 9 (2) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี²² เพื่อรายงานความเสียหายที่เกิดขึ้นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ทั้งนี้ เทียบเคียงตามนัยข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี มาใช้บังคับโดยอนุโลม²²

ทั้งนี้ หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลทรัพย์สินหรือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ไม่ได้รายงานความเสียหายดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่กฎหมายกำหนดนั้น เจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจมีความรับผิดชอบทางวินัยฐานไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ ตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี

²² บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ข้อหาหรือของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค) (เรื่องเสรีจีที 896/2542)

และนโยบายของรัฐบาล โดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ และอาจมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้ ถ้าหากการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

3.2 การแต่งตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่าการกระทำละเมิดเกิดขึ้นหรือไม่ มีเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจะต้องรับผิดชอบใช้เป็นจำนวนเท่าใด ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดหลายคนเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีสัดส่วนความรับผิดเป็นอย่างไร และความเสียหายที่เกิดขึ้นหน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องด้วยหรือไม่ เพื่อที่จะได้นำส่วนแห่งความรับผิดของหน่วยงานของรัฐไปหักออกจากค่าเสียหายที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ ดังนั้น หน่วยงานจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำให้ได้ความกระจ่าง ซึ่งหลักเกณฑ์เรื่องดังกล่าวนี้ได้กำหนดไว้ในข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดว่า

“ข้อ 8 เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย”

ประเด็นแรกที่จะต้องพิจารณาก่อนที่จะดำเนินการแต่งตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดก็คือ ความเสียหายได้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐแล้วหรือไม่ และหากความเสียหายเกิดขึ้นแล้วจริง ความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือไม่ เพราะหากปรากฏว่า หัวหน้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาและตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นโดยละเอียดแล้วเห็นว่า ความเสียหายยังไม่เกิดขึ้น หรือความเสียหายเกิดขึ้นแล้วแต่ไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐก็ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดแต่อย่างใด เท่ากับว่าเป็นการยุติที่จะเข้าสู่กระบวนการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ นั้นเอง แต่ในกรณีที่กล่าวมานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นแนวทางด้วยว่า หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นจะต้องรายงานผลการพิจารณาให้ปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรีที่เป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของตนแล้วแต่กรณีด้วย เพื่อให้บุคคลดังกล่าวพิจารณาว่าสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ต่อไปหรือไม่

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ คำว่า “เหตุอันควรเชื่อ” มีความหมายว่าอย่างไร หรือต้องมีข้อเท็จจริงแค่ไหน เพียงไร จึงจะถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้แล้วว่าเจ้าหน้าที่เป็นผู้ก่อความเสียหาย เนื่องจากหากเป็นกรณีที่ขัดแย้งว่าเจ้าหน้าที่เป็นผู้ก่อความเสียหายดังกล่าว ก็ย่อมไม่มีปัญหาในการพิจารณา แต่ว่าในกรณีที่ไม่มีขัดแย้งโดยมีเพียงแต่เหตุอันควรเชื่อว่าจะมีความเสียหายดังกล่าวเจ้าหน้าที่มีส่วนกระทำให้เกิดความเสียหายขึ้นก็ให้หัวหน้าหน่วยงานแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้วนั้น จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะพิจารณาถึงความหมายของถ้อยคำดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นแนวทางไว้แล้วว่า คำว่า “เหตุอันควรเชื่อ” ที่กำหนดในข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ นั้น ไม่มีความหมายที่แตกต่างไปจากความหมายโดยทั่วไป ฉะนั้น เหตุอันควรเชื่อจึงต้องพิจารณาจากมาตรฐานวิญญูชนผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นเกณฑ์ โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายจะมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือไม่นั้น จึงย่อมขึ้นอยู่กับการพิจารณาของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป ดังจะได้ยกตัวอย่างตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้ เช่น

กรณีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งถูกบริษัท จาโก จำกัด ฟ้องต่อศาลแพ่งเพื่อเรียกให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลชำระค่าเสียหายตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ และศาลแพ่งได้พิพากษาชี้ขาดให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ กล่าวคือ ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลใช้เงิน พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี รวมทั้งค่าฤชาธรรมเนียมศาล และค่าทนายความของคู่กรณี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงได้แจ้งสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อขอให้ยื่นอุทธรณ์และศาลแพ่งได้รับอุทธรณ์คดีนี้แล้ว ขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อศาลแพ่งพิพากษาให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลชดเชยค่าเสียหายให้แก่บริษัท จาโกฯ ตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ย่อมถือได้ว่าเกิดความเสียหายแก่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแล้ว และเมื่อปรากฏต่อมาว่า คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการและวางนโยบายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 15/2547 วันที่ 24 สิงหาคม 2547 ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น คงมีเหตุอันควรเชื่อว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ กรณีต้องด้วยข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายที่คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลได้วางแนวทางไว้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนั้น ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามที่คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีมติไว้²³

แต่เมื่อตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงในลักษณะทำนองเดียวกันนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลและคดียังไม่ถึงที่สุดนั้น ยังไม่ถือว่ามีความเสียหายเกิดขึ้น เพราะศาลฎีกาอาจมีคำพิพากษาที่แตกต่างไปจากศาลชั้นต้นได้ การที่สถาบันการbinพลเรือนได้ฟ้องคดีต่อศาลแรงงานซึ่งศาลแรงงานได้มีคำพิพากษายกฟ้อง

²³ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด (กรณีศาลแพ่งพิพากษาให้บังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการที่ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลชดเชยค่าเสียหายให้แก่เอกชนและคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา) เรื่องเสร็จที่ 78/2549

และสถาบันการbinพลเรือนได้อุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลฎีกานั้น จะถือว่าสถาบันการbinพลเรือนได้รับความเสียหายก็ต่อเมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษายืนตามศาลชั้นต้น ดังนั้น ในกรณีนี้ถือว่ายังไม่เกิดความเสียหายต่อสถาบันการbinพลเรือนจึงยังไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ทั้งนี้ ตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539²⁴

เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยทั้งสองข้างต้นแล้วจึงเห็นว่าน่าจะมีความเห็นที่แตกต่างกันในประการสำคัญ กล่าวคือ ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลและคดียังไม่ถึงที่สุดนั้น จะถือว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นแล้วหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นตรงกับคำวินิจฉัยข้างต้นที่ว่า ในกรณีที่มีการฟ้องร้องคดีต่อศาลและคดียังไม่ถึงที่สุดนั้น ไม่ว่าจะอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ หรืออยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกาก็ตาม ย่อมแสดงว่าคดีที่มีการฟ้องร้องกันอยู่นี้ยังไม่ถึงที่สุด ประกอบกับในชั้นอุทธรณ์หรือในชั้นฎีกาก็อาจมีคำพิพากษาที่แตกต่างไปจากศาลชั้นต้นได้ จึงยังไม่อาจถือได้ว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว

สำหรับกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาและตรวจสอบในเบื้องต้นแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ เช่น กรณีของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเกิดเหตุโจรกรรมแผงโซลาร์เซลล์จากระบบผลิตกระแสไฟฟ้าประเภทเตอรี จำนวน 32 แผง คิดเป็นเงิน 390,000 บาท ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงได้สอบสวนแล้วมีความเห็นว่า แผงโซลาร์เซลล์ตามโครงการพัฒนาชนบทดังกล่าวได้มีการส่งมอบโครงการให้หมู่บ้านเป็นผู้ดูแลรักษาตนเอง ความเสียหายดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่คนใด จึงเห็นควรยุติการสอบสวน ซึ่งอธิบดีกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานก็ได้เห็นชอบตามความเห็นดังกล่าวและปลดกระทรวงพลังงานก็ให้ความเห็นชอบด้วยแล้วเช่นกัน²⁵

²⁴ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของสถาบันการbinพลเรือน (เรื่องเสร็จที่ 595/2545)

²⁵ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : กรณีกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (เรื่องเสร็จที่ 704/2548)

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าคำสั่งที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้นมีสถานะเช่นใด ซึ่งข้อเท็จจริงทำนองนี้ ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยไว้แล้วตามคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 565/2546 โดยมีความเห็นว่า เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้งตามข้อ 16 ของระเบียบดังกล่าว จึงเห็นว่า คำสั่งที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เป็นขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำละเมิดและมีผู้ใดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ จำนวนเท่าใด อันเป็นขั้นตอนการดำเนินงานภายในของฝ่ายปกครอง มิได้มีผลโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดี อนึ่ง หากการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ก็เป็นเหตุที่ผู้ฟ้องคดีจะยกขึ้นเป็นข้ออ้างข้อต่อสู้ในการฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนคืนได้อยู่แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงไม่มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวอาจตีความได้ว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมิใช่คำสั่งทางปกครองนั่นเอง

กรณีที่ไม่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ก่อนการแต่งตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะเกิดขึ้น หากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นปรากฏโดยชัดแจ้งแก่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ หรือในกรณีที่มิชัดแจ้งแต่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายดังกล่าวเจ้าหน้าที่มีส่วนกระทำให้เกิดความเสียหายขึ้น ดังนั้น เมื่อแปลความในทางกลับกันจึงอาจกล่าวได้ว่าหากข้อเท็จจริงตามแต่ละกรณีนั้นปรากฏว่าเป็นกรณีที่ไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หัวหน้าหน่วยงานจึงไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ยังรวมถึงกรณีที่ความเสียหายนั้นเกิดจากการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองก็ไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดด้วยเช่นกัน

เช่น การสอบสวนทางวินัยนั้นเป็น “การพิจารณาทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งลงโทษทางวินัยจึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วย ดังนั้น หากผู้บังคับบัญชาได้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยให้ออกจากราชการ ความเสียหายที่เกิดกับผู้ถูกลงโทษทางวินัยผู้นั้นจึงเป็นความเสียหายที่เกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองจึงไม่อยู่ในความหมายของ “ความเสียหาย” ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 4²⁶ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว เพราะฉะนั้น จึงไม่ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแต่อย่างใด

นอกจากกรณีดังกล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ยังมีกรณีอื่นที่ไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดด้วยเช่นกัน ได้แก่ กรณีที่หน่วยงานของรัฐทราบแน่ชัดว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนคือผู้ใด ความเสียหายเกิดแก่เงินที่มีจำนวนแน่นอน และเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดยินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐแล้ว ย่อมทำให้หนี้อันเกิดแต่มูลละเมิดระงับไป หน่วยงานของรัฐก็ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แต่จะต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบหรือไม่ยอมเป็นไปตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ แต่ถ้าเป็นความเสียหายกรณีอื่นที่มีได้เกิดแก่เงิน หน่วยงานของรัฐจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ต่อไป แม้ว่าผู้กระทำละเมิดจะยินยอมชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินหรือเป็นทรัพย์สินอื่นแล้วก็ตาม และหากเป็นกรณีที่ผู้กระทำละเมิดยินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นทรัพย์สินอย่างอื่น หน่วยงานของรัฐจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หรือตามระเบียบของหน่วยงานนั้นๆ แล้วส่งรายงานการตรวจรับพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริง

²⁶ ข้อ 4 ในระเบียบนี้

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

ความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต่อไป²⁷

สำหรับกรณีที่ไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดด้วยเหตุที่ทราบแน่ชัดว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนคือผู้ใด และทราบจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอนนั้น แตกต่างจากกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบว่าหน่วยงานของรัฐแห่งใดมีกรณีเงินขาดบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและได้ชี้มูลความผิดแล้ว เนื่องจากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะต้องดำเนินการตามข้อ 6²⁸ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเร่งรัด ติดตามเกี่ยวกับกรณีเงินขาดบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบว่ามีกรณีเงินขาดบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและมีการชี้มูลความผิดแล้ว ดำเนินการให้มีการชดใช้เงินหรือทรัพย์สินคืน รวมทั้งดำเนินการทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัยแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริงเพื่อหามูลความผิดอีก ส่วนความเสียหายที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น หน่วยงานของรัฐดังกล่าวยังคงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดอยู่ เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทน

²⁷ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หาหรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐแล้ว (เรื่องเสรีจที่ 490/2543)

²⁸ ข้อ 6 เพื่อประโยชน์ของทางราชการที่จะให้การดำเนินการเป็นไปโดยรวดเร็วในกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจพบว่าหน่วยงานของรัฐแห่งใดมีกรณีเงินขาดบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและได้ชี้มูลความผิดแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวดำเนินการให้มีการชดใช้เงินหรือทรัพย์สินคืน รวมทั้งดำเนินการทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัยแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริงเพื่อหามูลความผิดอีก

ถ้าเป็นกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นอกจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดหรือให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นพ้นจากตำแหน่งหรือดำเนินคดีอาญาแล้ว หากปรากฏว่าการกระทำดังกล่าวมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อหน่วยงานของรัฐ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้มีการชดใช้เงินหรือทรัพย์สินคืน หรือดำเนินการทางแพ่งโดยเร็วด้วย

ที่ผู้ันต้องชดใช้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 8 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539²⁹ ซึ่งแนวทางดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหนังสือเวียนของกระทรวงการคลัง ที่ กค 0630.7/ว 92 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2544 เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ อันเป็นการชักจูงความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติทั่วไปที่ว่า “ในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยเฉพาะกรณีการทุจริตหรือเงินขาดบัญชี นอกจากจะพิจารณาให้ผู้กระทำการทุจริตหรือผู้ที่ทำให้เงินขาดบัญชีรับผิดชดใช้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ขอให้พิจารณาด้วยว่า มีผู้เกี่ยวข้องหรือผู้บังคับบัญชาคนใดกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ซึ่งจะต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วยหรือไม่”

ภายหลังจากที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาและตรวจสอบในเบื้องต้นแล้วเห็นว่าความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ก็จะต้องเข้าสู่กระบวนการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพื่อหาตัวผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชดใช้ต่อไป โดยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งให้มีจำนวนไม่เกิน 5 คน ซึ่งอาจแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายหรือเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐอื่นก็ได้ตามที่เห็นสมควร โดยไม่ชักช้า และจะต้องกำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วยตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีดังกล่าวนี้หากปรากฏแก่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 ว่า หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ภายในเวลาอันสมควรแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวมีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ได้ตามที่เห็นสมควร นอกจากนี้ ยังรวมถึงอำนาจดุลพินิจในการเปลี่ยนแปลงกรรมการได้ตามที่เห็นสมควรด้วย ถ้าหากว่าผู้มีอำนาจแต่งตั้งได้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสมตามที่กำหนดไว้ในข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

²⁹ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (เรื่องเสร็จที่ 490/2549)

จากการพิจารณาถ้อยคำในข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว พบว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าว ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดไว้ เพียงแต่ระบุว่า “โดยไม่ชักช้า” เท่านั้น แต่ให้เป็นดุลพินิจของผู้แต่งตั้ง จึงมักเกิดกรณีที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติตามมาว่า กระทรวงการคลังได้ตรวจสอบสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้วพบว่า เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับหน่วยงานของรัฐและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ แต่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐหลายแห่งก็ได้ดำเนินการเร่งรัดให้มีการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นเหตุให้ข้อเท็จจริงที่ได้ไม่ครบถ้วน พยานหลักฐานบางอย่างสูญหาย ทำให้เกิดความยุ่งยากในการสอบสวน และการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดอาจเกิดความคลาดเคลื่อน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ได้

แต่ในปัจจุบันกระทรวงการคลังได้มีหนังสือเวียน เรื่องซักซ้อมความเข้าใจแนวทางปฏิบัติในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว.75 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2550 เพื่อให้การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ครบถ้วน ลดความยุ่งยากในการสอบสวน โดยให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการภายในกรอบระยะเวลาดังนี้ คือ “เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า อย่างช้าไม่ควรเกิน 15 วัน นับแต่รู้หรือทราบความเสียหาย...” ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นด้วยกับการที่กระทรวงการคลังได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติงานให้ชัดเจน อันจะเป็นประโยชน์แก่รัฐและก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้น เพราะการที่ไม่กำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน แต่ปล่อยให้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยแท้ก็มักจะทำให้ฝ่ายปกครองเพิกเฉยไม่เร่งดำเนินการตามหน้าที่ให้แล้วเสร็จ

3.2.1 ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าบุคคลใดจะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่เกิดขึ้น

ซึ่งการดำเนินการตามระเบียบนี้เป็นการดำเนินการเพื่อติดตามให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด จึงย่อมหมายถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายนั้น และต้องเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในการบริหารงานภายในหน่วยงานนั้น ๆ เป็นหลัก ซึ่งในทางปฏิบัติให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดหาทรัพย์สินดังกล่าวเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั่นเอง

ดังนั้น โดยหลักแล้วผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดก็คือ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นๆ ถ้าหากปรากฏว่าผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมิได้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นแล้ว ก็จะต้องให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดใหม่ให้ถูกต้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

เช่น การที่คณะกรรมการองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทยออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงหาผู้เกี่ยวข้องรับผิดทางละเมิด ในกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แจ้งผลการตรวจสอบโครงการอาหารเสริม(นม)โรงเรียน พ.ศ. 2538 ว่าไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินให้ตรวจสอบ การเบิกจ่ายค่านมโรงเรียนตามโครงการดังกล่าวจึงมีพฤติกรรมมิชอบ และขอให้ดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ที่เกี่ยวข้อง แต่โดยที่ประธานกรรมการ อ.ส.ค. ซึ่งมีได้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งฯ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2514 จึงเป็นออกคำสั่งโดยมิได้เป็นไปตามข้อ 8 วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ในกรณีนี้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ คือ ผู้อำนวยการ อ.ส.ค. ดังนั้น อ.ส.ค. จึงต้องออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดใหม่ให้ถูกต้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ³⁰

³⁰ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขององค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย กรณีโครงการอาหารเสริม(นม) โรงเรียน พ.ศ. 2538 (เรื่องเสร็จที่ 232/2548)

ทั้งนี้ การจะพิจารณาว่าผู้ใดจะเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น จะต้องพิจารณาถึงตำแหน่งของผู้กระทำละเมิดด้วยว่า ในขณะที่กระทำละเมิดนั้นบุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งใด กล่าวคือ หากผู้กระทำละเมิดได้กระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานแห่งนั้น ในขณะที่ตนดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการฯ ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เป็นผู้กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นๆ เช่น เมื่ออดีตผู้อำนวยการองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) ได้กระทำละเมิดต่อ ร.ส.พ. ในขณะที่ดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการ ร.ส.พ. ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแล

นอกจากหลักเกณฑ์ทั้งสองประการข้างต้นนี้แล้ว ยังมีประเด็นที่ได้สรุปมาจากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในประการสำคัญอื่น ๆ อีก ดังนี้

1) กรณีกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของหน่วยงานในสังกัดราชการส่วนภูมิภาค

เนื่องจากแนวทางปฏิบัติเดิม เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้น อำนาจในการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาหาตัวผู้รับผิดในทางแพ่งเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดตามระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ซึ่งออกตามมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วน ที่ นว 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503 ข้อ 1 กำหนดว่า เมื่อเกิดการทุจริตเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการสำหรับราชการบริหารส่วนกลาง ให้กรมเจ้าสังกัดแจ้งเรื่องที่เกิดขึ้นให้กระทรวงเจ้าสังกัด และกระทรวงการคลังทราบทันที ส่วนในราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้จังหวัดแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบทันทีเช่นกัน และขณะเดียวกันให้กระทรวง หรือกรมเจ้าสังกัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีรับตั้งกรรมการขึ้นดำเนินการสอบสวนเพื่อพิจารณาหาตัวผู้รับผิดในทางแพ่ง แต่เมื่อระเบียบดังกล่าวถูกยกเลิกโดย ข้อ 3 (1) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ก็ได้กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเสียหายอันเกิดแก่ทรัพย์สิน ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการฯ จึงต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น ๆ มิใช่อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดอีกต่อไป แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้นก็ตาม

เช่น เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับทรัพย์สินซึ่งจัดซื้อโดยเงินงบประมาณของสำนักงาน ปลัดกระทรวงสาธารณสุขของโรงพยาบาลประจำจังหวัดในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงฯ สำนักงานปลัดกระทรวงฯ จึงเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าว ดังนั้น ปลัดกระทรวงสาธารณสุข จึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการฯ

แต่อย่างไรก็ตาม อาจมีข้อยกเว้นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ หากเป็นกรณีที่ได้รับมอบอำนาจในเรื่องการแต่งตั้ง คณะกรรมการฯ เป็นหนังสือจากหัวหน้าหน่วยงานนั้น ๆ ตามมาตรา 38 (5)³¹ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้เคยตั้งข้อสังเกตไว้ว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทาง ละเมิด ตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ทำให้ระบบบริหารราชการมีลักษณะรวมศูนย์ อยู่ที่ราชการบริหารส่วนกลาง และอาจทำให้เกิดข้อขัดข้องในการบริหารราชการได้ เพื่อเป็นการ ผ่อนคลายและกระจายภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ หน่วยงานดังกล่าวอาจมอบอำนาจให้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือในกรณีที่ มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบดูแลทรัพย์สินดังกล่าว หากเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบ ข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้เช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 11 ได้บัญญัติว่า การส่งจ่ายเงินจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอให้เป็นหน้าที่ ของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย และให้ปฏิบัติตามระเบียบของ กระทรวงการคลัง ถ้ามีเงินเหลือจ่ายให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ตามวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด

³¹ มาตรา 38 อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการ ดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้าม เรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการ แทนได้ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(5) ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวงอธิบดี หรือ ผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเงินภายในคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ หากเกิดความเสียหายแก่เงินดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด

2) กรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545

เนื่องจากโดยหลักแล้วการพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายนั้น ทางปฏิบัติถือว่า คือ หน่วยงานของรัฐที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดหาทรัพย์สิน ดังกล่าวเป็นเจ้าของทรัพย์สิน จึงอาจมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าหากมีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545 แล้ว จะมีผลทำให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับโอนบรรดา กิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน ฯลฯ เป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายหรือไม่

ปัญหาในกรณีดังกล่าว กรมชลประทานได้เคยมีการหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในกรณีของการจ่ายค่าชดเชยโครงการฝายราษีไศล ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า โครงการฝายราษีไศลเป็นโครงการย่อยในโครงการโขง ชี มูล ซึ่งกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้เสนอขึ้นเพื่อการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำในการเพาะปลูก อุปโภคและบริโภค ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามแนวพระราชดำริ และคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการตามโครงการดังกล่าวได้ โดยได้รับงบประมาณสำหรับก่อสร้างฝายราษีไศลในปี พ.ศ. 2534 มีกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการ ต่อมาภายหลังมีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545 กำหนดให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานบางส่วนไปเป็นของกรมชลประทาน จึงมีปัญหาว่าจะมีผลทำให้กรมชลประทานมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย กรณีการจ่ายค่าชดเชยโครงการฝายราษีไศล หรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีคำวินิจฉัยว่า พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2537 มาตรา 5 (10) ถึง (13) กำหนดให้สำนักงานพัฒนาและส่งเสริมพลังงานภูมิภาคที่ 1-4 มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการขยายระบบส่งน้ำและให้บริการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าแก่เกษตรกรในเขตพื้นที่โครงการ ดังนั้น ฝายราษีไศลซึ่งสร้างขึ้นเพื่อการกักเก็บน้ำและพัฒนาระบบชลประทาน

เพื่อส่งน้ำให้แก่พื้นที่เพาะปลูก จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ภูมิภาคที่ 1-4 ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ประกาศใช้บังคับ ในมาตรา 18 กำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาแหล่งน้ำ และพัฒนาระบบการชลประทาน โดยมีกรมชลประทานเป็นส่วนราชการในกระทรวง และในมาตรา 26 กำหนดให้กระทรวงพลังงานมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหา พัฒนาและบริหารจัดการพลังงาน ส่วนกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานซึ่งเดิมสังกัดอยู่ในกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ถูกยุบไป และได้มีพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545 มาตรา 42 กำหนดให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของสำนักงานพัฒนาและส่งเสริมพลังงานภูมิภาคที่ 1-4 กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน เฉพาะศูนย์บริการโครงการสูบน้ำ ด้วยไฟฟ้าและงานพัฒนาแหล่งน้ำการเกษตรไปเป็นของกรมชลประทาน และมาตรา 80 กำหนดให้โอนทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของ กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน เฉพาะสำนักงานพัฒนาและส่งเสริมพลังงานภูมิภาคที่ 1-4 และโครงการโขง ชี มูล ไปเป็นของสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพลังงานกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว เห็นว่า การโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการตามมาตรา 80 แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการฯ มุ่งหมายให้โอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาพัฒนาและบริหารจัดการพลังงานไปเป็นของกระทรวงพลังงาน ในขณะที่การโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการตามมาตรา 42 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มุ่งหมายให้โอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาระบบการชลประทานไปเป็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ บทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้จึงไม่มีความขัดแย้งกันแต่อย่างใด ฉะนั้น ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โครงการฝายราชสีไศลซึ่งเป็นการก่อสร้างฝายและระบบชลประทาน ที่อยู่ในโครงการโขง ชี มูล เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำในการเพาะปลูก อุปโภค และบริโภคในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาและส่งเสริมพลังงานภูมิภาคที่ 1-4 กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ในส่วนของงานพัฒนาแหล่งน้ำการเกษตร ไปเป็นของกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามมาตรา 42 แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของ

ส่วนราชการฯ จึงหมายความว่ารวมถึงโครงการฝ่ายราชไศลด้วย และย่อมส่งผลให้กิจการที่เกี่ยวข้อง
กับโครงการฝ่ายราชไศลถูกโอนไปยังกรมชลประทาน กรมชลประทานจึงเป็นหน่วยงานรัฐที่ได้รับ
ความเสียหายอันเกิดจากการจ่ายเงินค่าชดเชยโครงการฝ่ายราชไศลที่เป็นไปโดยมิชอบ
และสมควรที่จะเป็นเจ้าของเรื่องในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีดังกล่าว³²

3) กรณีหน่วยงานของรัฐเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราช
บัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ในกรณีดังกล่าวนี้อาจแบ่งแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก คณะรัฐมนตรีมีมติตามหนังสือ
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0214/ว 235 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2539 กำหนดให้
ผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น
ของรัฐ ดูแลให้หน่วยงานดังกล่าวมีระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทาง
ละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับหน่วยงานของตนเฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก
โดยต้องมีความสอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ หากยังไม่สามารถจัดให้มีระเบียบ
ดังกล่าวได้ ให้ผู้รับผิดชอบจัดให้มีระเบียบของหน่วยงานมีคำสั่งให้หน่วยงานของตนถือปฏิบัติตาม
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ หมวด 2 โดยอนุโลม โดยให้รัฐมนตรีที่เป็นผู้บังคับบัญชา หรือ
ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทำหน้าที่แทนกระทรวงการคลัง

(2) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ จะถือปฏิบัติตามระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. 2539 ดังเช่นราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค แต่อาจมีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่าง
จากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคเล็กน้อย เนื่องจากลักษณะการบริหารงานภายใน
หน่วยงานมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ

³² บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง กรมชลประทานหรือเกี่ยวกับการแต่งตั้ง
คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีโครงการฝ่ายราชไศล (เรื่องเสร็จที่
257/2547)

หากเป็นกรณีของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะมีคณะกรรมการบริหารเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารงานภายในหน่วยงาน ส่วนผู้ว่าการฯ จะมีฐานะเป็นผู้แทนนิติบุคคล โดยบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น ๆ ดังนั้น หากเป็นกรณีผู้ว่าการฯ กระทำละเมิดต่อรัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าการฯ จะต้องรายงานความเสียหายไปยังกรรมการบริหารหรือคณะกรรมการบริหารตามข้อ 7 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพื่อรายงานความเสียหายต่อรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลและแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบที่เกิดในกรณีดังกล่าว โดยนำข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่หากเป็นกรณีกรรมการบริหารหรือคณะกรรมการบริหารกระทำละเมิดต่อรัฐวิสาหกิจให้แจ้งต่อผู้ว่าการฯ เพื่อดำเนินการตามข้อ 9 (2) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพื่อรายงานความเสียหายต่อรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล

เช่น กรณีขององค์การพอกหนัง (อ.พ.น.) เมื่อไม่ได้กำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของพนักงาน อ.พ.น. ไว้ จึงต้องนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้อำนวยการ อ.พ.น. เป็นผู้กระทำละเมิด ผู้อำนวยการ อ.พ.น. จึงต้องดำเนินการตามข้อ 7 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดยแจ้งต่อกรรมการของ อ.พ.น. หรือคณะกรรมการของ อ.พ.น. เพื่อรายงานความเสียหายที่เกิดขึ้นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์การพอกหนังตามมาตรา 12³³ ประกอบกับ

³³ มาตรา 12 รัฐมนตรีหรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายหรือส่วนราชการที่รัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ อ.พ.น. และเพื่อการนี้ รัฐมนตรีหรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายหรือส่วนราชการที่รัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจเรียกประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ ที่ปรึกษาคณะกรรมการ พนักงาน ตัวแทนของ อ.พ.น. หรือบุคคลใดๆ ใน อ.พ.น. มาชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานยื่น สั่งให้กระทำหรือยับยั้งการกระทำใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการได้

มาตรา 32³⁴ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การฟอกหนัง พ.ศ. 2498 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด³⁵

สำหรับหัวหน้าหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ประธานกรรมการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ หากประธานกรรมการบริหารฯ กระทำละเมิดต่อหน่วยงานจะต้องรายงานความเสียหายต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี เนื่องจากเป็นผู้กำกับดูแล ส่วนกรณีการแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น เนื่องจากผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการฯ ตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือข้อ 11 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ หรือแต่งตั้งกรรมการฯ โดยไม่เหมาะสม ข้อ 12 กำหนดให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา หรือกำกับดูแล หรือควบคุมการปฏิบัติงานมีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งได้ และโดยที่ปลัดกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมิใช่ผู้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 ข้อ 10 และข้อ 11 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แต่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เป็นผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ เช่น พระราชบัญญัติสภาพาบบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 90 บัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติสุขาภิบาลพุทธศักราช 2495 มาตรา 34 บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลสุขาภิบาล พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 99 บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเมืองพัทยา หรือพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 77 บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

³⁴ มาตรา 32 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

³⁵ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนขององค์การฟอกหนัง (เรื่องเสร็จที่ 154/2548)

ดังนั้น นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี จึงมีอำนาจในการกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ³⁶

4) กรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหาย แต่เป็นเพียงผู้ครอบครองดูแลทรัพย์สินดังกล่าวเท่านั้น

แม้ว่าความเสียหายที่เกิดต่อทรัพย์สินที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของ แต่อยู่ในความครอบครองดูแลของหน่วยงานของรัฐดังกล่าว หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นก็เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ฯ ยกยอกเงินกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยคณะกรรมการพิจารณาให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาของแต่ละสถาบันการศึกษาจะเป็นผู้คัดเลือกนักเรียน นักศึกษาผู้สมควรได้รับทุน และแจ้งต่อกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเพื่อโอนเงินค่าเล่าเรียนเข้าบัญชีธนาคารของสถาบันการศึกษานั้น ๆ ส่วนเงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับหลักสูตรและเงินค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างเรียน กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะโอนเข้าบัญชีของนักเรียน นักศึกษาผู้ได้รับทุน ดังนั้น นับแต่กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาโอนเงินค่าเข้าบัญชีธนาคารของสถาบันการศึกษาดังกล่าว เงินจำนวนดังกล่าวจึงอยู่ในความครอบครองดูแลของสถาบันราชภัฏ การที่เจ้าหน้าที่ของสถาบันราชภัฏซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิการบดีให้เป็นผู้มีอำนาจในการเบิกจ่ายหรือโอนเงินดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินในบัญชีกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏแล้ว เลขาธิการสภาสถาบันราชภัฏจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

จากตัวอย่างที่ยกมานี้จะเห็นได้ว่า เงินที่ถูกยกยอกไปโดยเจ้าหน้าที่สถาบันราชภัฏเป็นของกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา แต่ในขณะที่เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินนั้นได้อยู่ในระหว่างความครอบครองดูแลของสถาบันราชภัฏแล้ว หัวหน้าหน่วยงานของสถาบันราชภัฏจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

³⁶ วรรณรี สิงห์โต. “คำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้เงิน : ศึกษากรณี มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539” (วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น. 224-226

5) กรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจมีส่วนร่วมในการทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

โดยหลักแล้วผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดก็คือ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ แต่หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐกลับเป็นผู้กระทำละเมิดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานนั้นเสียเอง หรือมีส่วนร่วมในการทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งนั้น จึงมีปัญหว่าสมควรจะให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้นั้นเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ อยู่หรือไม่ ถ้าไม่เป็นการสมควรแล้ว จะให้บุคคลใดมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการฯ แทน เนื่องจากในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรณีดังกล่าวไว้

เช่น กรณีกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้เคยมีข้อหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยมีข้อเท็จจริงว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งผลการตรวจสอบให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ทราบว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบกรณีการจ้างที่ปรึกษาโครงการวิจัยนิวเคลียร์องค์รักษ์ และการจ้างเหมาออกแบบและก่อสร้างอาคารเครื่องปฏิกรณ์ฯ พร้อมอุปกรณ์ระบบขจัดกากกัมมันตรังสีของสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติแล้ว มีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าการทุจริตหรือมีการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทำให้ทางราชการเสียหาย จึงเห็นควรแจ้งให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่าโครงการดังกล่าวใช้เงินงบประมาณของสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจึงเป็นสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ ส่วนผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงหมายถึง เลขาธิการสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ ตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่า เลขาธิการสำนักงานฯ มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าวและอาจมีส่วนร่วมในการทำให้เกิดความเสียหายแก่สำนักงานฯ กรณีจึงไม่เหมาะสมที่จะให้เลขาธิการฯ พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการเอง เพราะเป็นผู้มีส่วนได้เสีย จึงต้องให้ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ในฐานะผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งของเลขาธิการฯ

เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแทน ทั้งนี้ เป็นการนำข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ มาใช้บังคับโดยอนุโลม³⁷

กรณีดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเองมีความเห็นไปในแนวทางเดียวกับที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้วินิจฉัยไว้ข้างต้น เนื่องจากหากให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้กระทำละเมิด หรือมีส่วนร่วมในการทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานนั้นเสียเอง เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง คณะกรรมการฯ แล้ว ก็ย่อมเป็นการไม่สมควรอย่างยิ่ง เพราะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับ เรื่องดังกล่าวจึงอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการพิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ จึงสมควรให้หน่วยงานยึดถือเป็นแนวทางการดำเนินการ โดยหากยังไม่มี การแก้ไขระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีฯ ก็อาจให้กระทรวงการคลังมีหนังสือเวียนแก่ส่วนราชการทั้งหลายทราบและถือเป็น แนวปฏิบัติต่อไป ซึ่งกรณีเช่นนี้อาจเทียบเคียงได้กับวิธีปฏิบัติเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการ พิจารณาทางปกครองมีส่วนได้เสียในฐานะที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะดังกล่าวนี้เป็น คู่กรณีเสียเองอันถือความเป็นกับกรณีข้อต้องห้ามที่ร้ายแรงอย่างหนึ่งในการเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำการ พิจารณาทางปกครอง ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 13 (1)³⁸ ประกอบกับมาตรา 14 วรรคหนึ่ง³⁹ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่อาจ ทำการพิจารณาทางปกครองต่อไปได้ และต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ และมีคำสั่งต่อไป หรืออาจเป็นกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวนี้มีพฤติการณ์อื่นที่ชวนให้เกิด

³⁷ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อหาผู้ชดเชยค่าเสียหาย กรณีโครงการวิจัยนิวเคลียร์องค์การของสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ (เรื่องเสร็จที่ 326/2550)

³⁸ มาตรา 13 เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้นี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

(1) เป็นคู่กรณีเอง

ฯลฯ

ฯลฯ

³⁹ มาตรา 14 เมื่อมีกรณีตามมาตรา 13 หรือคู่กรณีคัดค้านว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นบุคคล ตามมาตรา 13 ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตน ขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อที่ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะได้มีคำสั่งต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ

ความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าอาจจะพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นกลางตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 16⁴⁰ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

3.2.2 การร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

โดยที่หากเป็นกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นเอง ไม่มีหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องจึงย่อมเป็นธรรมดาที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานของตน แต่เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐในบางกรณีนั้น ยังอาจเกิดจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง หรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานก็ได้ ดังนั้น อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีหลังนี้จึงแตกต่างไปจากกรณีแรก เพราะมีหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนได้หรือส่วนเสียกับเรื่องดังกล่าวเข้ามาเกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ไม่เฉพาะแต่หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายเท่านั้น ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงได้กำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการร่วมกันแต่งตั้ง

⁴⁰ มาตรา 16 ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(2) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(3) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณีว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไว้ในข้อ 10⁴¹ และข้อ 11⁴² ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดยให้บรรดาหัวหน้าหน่วยงานของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้

ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติในข้อ 10 และข้อ 11 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ มิได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไว้ จึงต้องนำบทบัญญัติตามข้อ 8 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ ให้มีจำนวนไม่เกิน 5 คน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่เห็นสมควร และกำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย

เช่น กรณีเกี่ยวกับการจัดซื้อเครื่องมืออุปกรณ์ผลิตลำไยบรรจุกระป๋องของจังหวัดลำพูน ซึ่งปรากฏว่าการจัดซื้อเครื่องมืออุปกรณ์ผลิตลำไยบรรจุกระป๋องของจังหวัดลำพูนดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะเจ้าของงบประมาณ แต่เนื่องจากการจัดซื้อดังกล่าวได้กระทำในรูปของคณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ปรากฏตามคำสั่งจังหวัดลำพูน ที่ 1133/2547 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2547 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่จาก 7 หน่วยงาน ได้แก่ 1. กรมส่งเสริมสหกรณ์ 2. สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 3. กรมวิชาการเกษตร 4. กรมส่งเสริมการเกษตร 5. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 6. สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม และ 7. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ดังนั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน จึงเป็นไปตามข้อ 11 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ

⁴¹ ข้อ 10 ในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นตามข้อ 9 ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดหรือผู้ซึ่งระเบียบนี้กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้งตามข้อ 9 (1) (2) (3) หรือ (4) แล้วแต่กรณี มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

⁴² ข้อ 11 ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 หรือข้อ 10 บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งกำหนดให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามข้อ 8 หรือข้อ 10 บรรดาที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการฯ⁴³

วัตถุประสงค์ในการกำหนดเรื่องการร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ก็เพื่อเป็นการวางระบบให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายได้ร่วมกันดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง เพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายมีโอกาสร่วมกันดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงและมีส่วนร่วมในการพิจารณาว่า การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น เป็นกรณีที่หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่ ดังนั้น คำว่า “การกระทำของเจ้าหน้าที่” ตามข้อ 11 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น กรณีที่การกระทำดังกล่าวมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ก็ไม่จำเป็นหรือมีเหตุผลใดที่จะต้องมีการร่วมกันตั้งคณะกรรมการฯ อีก

โดยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการในการร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เนื่องจากในข้อ 10 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดแต่เพียงว่าให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ แต่ไม่ได้กำหนดไว้ว่าให้หน่วยงานใดเป็นผู้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด อีกทั้ง หากในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายในกรณีใด ๆ มีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมากกว่า 5 หน่วยงานแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวจะร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการฯ เกินกว่า 5 คน จะเป็นการขัดต่อข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ หรือไม่ และหากเป็นการขัดต่อระเบียบดังกล่าวจะมีวิธีการร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ในกรณีนี้อย่างไร

⁴³ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดหลายหน่วยงานก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ (เรื่องเสร็จที่ 392/2549)

ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวอันเกี่ยวกับการบังคับใช้และแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้างต้นนี้อาจก่อให้เกิดข้อขัดข้องของหน่วยงานในการปฏิบัติภารกิจให้ถูกต้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ได้

อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไว้ว่า ขั้นตอนและวิธีการจัดทำคำสั่งในการร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ต้องหาต้องชดเชย ตามข้อ 10 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ นั้น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดสังกัดหรือผู้ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้งตามข้อ 9 จะต้องร่วมกันพิจารณาและลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตกลงกันให้หน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้วให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร่วมลงนามในคำสั่งดังกล่าว

ส่วนประเด็นที่เกี่ยวกับกรรมกรนั้น ระเบียบดังกล่าวมิได้กำหนดให้กรรมกรต้องมาจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้งไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมกร สำหรับบุคคลผู้ที่จะถูกแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้นก็ขึ้นอยู่กับผู้ร่วมลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่จะพิจารณาว่า ผู้ใดเป็นผู้มีความเหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมกร โดยจะแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดต่างได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยเป็นกรรมกรชุดเดียวกัน และได้ดำเนินการพิจารณาไปแล้ว ผลการดำเนินการของคณะกรรมการดังกล่าวก็ไม่เสียไป

นอกจากนี้ ยังอาจมีข้อพิจารณาว่าการร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น จะมีการมอบอำนาจให้หน่วยงานอื่นลงนามแทนได้หรือไม่ ซึ่งหากได้พิจารณาข้อ 10 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ที่ได้กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับ

ความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งสังกัดหรือผู้ซึ่งระเบียบนี้กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้งตามข้อ 9 (1) (2) (3) หรือ (4) แล้วแต่กรณี มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ดังนั้น หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งจะแต่งตั้งคณะกรรมการ ฯ เพียงลำพัง หรือมอบอำนาจให้หน่วยงานอื่นแต่งตั้งคณะกรรมการ ฯ แทนไม่ได้⁴⁴

3.2.3 คุณสมบัติและข้อห้ามของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

สำหรับเรื่องของคุณสมบัติและข้อห้ามของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น เนื่องจากข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของคณะกรรมการฯ ไว้โดยชัดแจ้ง คงกำหนดหลักการสำคัญไว้เพียง 2 ประการ คือ

- 1) จำนวนหรือองค์คณะของคณะกรรมการฯ ได้กำหนดไว้ว่าให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน
- 2) ที่มาของคณะกรรมการฯ โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ในกรณีที่มิประกาศของกระทรวงการคลังกำหนดว่ากรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะต้องมีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐแห่งใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้ ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการว่าจะเลือกผู้ใดมาทำหน้าที่คณะกรรมการตามที่เห็นสมควร

จะเห็นได้ว่า คุณสมบัติเดียวของกรรมการฯ คือ จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น และจะสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดก็ได้ ระเบียบดังกล่าวมิได้กำหนดให้กรรมการต้องมาจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้งไม่เกิน 5 คนเป็นกรรมการ โดยจะแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร ดังนั้น ผู้แต่งตั้งกรรมการฯ จะแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดภายในหน่วยงานของตน หรือจะแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ได้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้สั่งแต่งตั้ง แต่ตามหลักการทั่วไปแล้ว ถือว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ควรแต่งตั้งผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะมีการสอบข้อเท็จจริงในการรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเข้ามาเป็นกรรมการด้วย

⁴⁴ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง กรมชลประทานหารือเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีโครงการฝายราชาสีไล (เรื่องเสร็จที่ 257/2547)

เนื่องจากอาจทำให้การสอบสวนเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบและจำนวนเงินที่ต้องชดเชยนั้นไม่ได้ข้อเท็จจริงครบถ้วน และอาจจะทำให้มีการบิดเบือนข้อเท็จจริงโดยกรรมการผู้ที่มีส่วนได้เสียนั้นก็ได้ เช่น แต่งตั้งผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่ยกยอกเงินของทางราชการและผู้บังคับบัญชานั้นอาจต้องรับผิดชอบใช้เงินให้แก่ทางราชการร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้วย เนื่องจากมีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีโอกาสยกยอกเงินไปได้เป็นกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีดังกล่าว แต่หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นได้เกิดจากเจ้าหน้าที่โดยลำพังจึงได้แต่งตั้งผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้เป็นกรรมการฯ ก็อาจถือได้ว่าการสอบข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการฯ ไม่เสียไป แต่หากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นต้องร่วมรับผิดชอบในมูลละเมิดดังกล่าวด้วย กระทรวงการคลังก็อาจแจ้งความเห็นและขอให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเฉพาะส่วนของผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นได้อีก

อย่างไรก็ดี ในกรณีเช่นนี้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการฯ อาจใช้อำนาจเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร หากปรากฏว่าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสม ตามข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

3.2.4 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

ในหัวข้อนี้จะขอแบ่งเป็น 3 หัวข้อย่อย ได้แก่ เรื่องอำนาจหน้าที่ การประชุม และระยะเวลาในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

1. อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการฯ มีหน้าที่ที่สำคัญ คือ การพิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิดซึ่งอาจแยกได้ ดังนี้

1) สอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดที่เกิดขึ้นว่าเกิดจากเหตุใด หากความเสียหายไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ก็ให้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมและรับผิดชอบเต็มจำนวน หักลดหย่อนไม่ได้ หักส่วนที่เกิดจากความบกพร่องของรัฐไม่ได้ และสามารถฟ้องล้มละลายได้ แต่หากความเสียหายเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ก็ต้องพิจารณาในขั้นต่อไป

2) ตรวจสอบว่าผู้ที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนคือผู้ใด และจะต้องชดใช้เป็นจำนวนเท่าใด ถ้าประมาณเงินเลอะธรรมดาที่ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่ถ้าคณะกรรมการ เห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาณเงินเลอะอย่างร้ายแรง ก็ต้องพิจารณาด้วยว่าจะให้รับผิดชอบใช้เท่าใด โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหากเป็นกรณีที่มีการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน คณะกรรมการ ต้องไม่นำเอาหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้กับเจ้าหน้าที่แต่ละคนว่าจะรับผิดชอบเป็นจำนวนเท่าใด

3) คำนวณค่าเสียหายที่เกิดขึ้นว่าเป็นจำนวนเท่าใด ในกรณีที่ทรัพย์สินมีค่าเสื่อมราคา ก็จะต้องนำค่าเสื่อมราคาหักออกจากค่าเสียหายด้วย นอกจากนี้ กรณีละเมิดถือว่าผู้กระทำละเมิดผิดนัดตั้งแต่วันทำละเมิดยอมคิดดอกเบี้ยจากเงินค่าสินไหมทดแทนได้ร้อยละ 7.5 ต่อปี ตั้งแต่วันทำละเมิดจนกว่าจะชำระค่าสินไหมทดแทนครบถ้วนตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4392/2541

4) ตรวจสอบว่าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมหรือไม่ ถ้ามี ก็จะต้องนำมาหักออกจากค่าเสียหายด้วย

โดยที่การพิจารณาเรื่องความรับผิดทางละเมิดนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายมารองรับและให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานที่จะใช้ประกอบการพิจารณา ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 14 และข้อ 15 จึงได้กำหนดให้คณะกรรมการสามารถดำเนินการโดยวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

- (1) ตรวจสอบข้อเท็จจริงทั้งหมดที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิด
- (2) รวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง
- (3) รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนเองอย่างเพียงพอและเป็นธรรม
- (4) ตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่

ทั้งนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ยังได้กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถกำหนดแนวทางการสอบข้อเท็จจริง การทำบันทึกและการรายงานผล เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเป็นการทั่วไปได้อีกด้วย โดยกระทรวงการคลังได้เคยกำหนดหัวข้อการสอบสวนความรับผิดทางละเมิด และแบบบันทึกการสอบสวนให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติไว้แล้วตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0526.6/ว 34086 ลงวันที่ 22 กันยายน 2540 แต่ภายหลังจากที่ได้มีหนังสือเวียนดังกล่าวแล้ว

กระทรวงการคลังพบว่ายังเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดอยู่บางประการ ได้แก่

- หน่วยงานของรัฐบางแห่งได้ดำเนินการสอบสวนและสรุปรายงานผลการสอบสวนโดยมีข้อมูลรายละเอียดและเอกสารพยานหลักฐานยังไม่ครบถ้วนเพียงพอที่จะประกอบการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาให้เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะต้องรับผิดทางละเมิด รวมทั้งบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายจากเหตุละเมิด ทำให้กระทรวงการคลังต้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานและสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม

- ในบางกรณีศาลปกครองมีคำสั่งให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน เนื่องจากมิได้ให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

กระทรวงการคลังจึงได้มีหนังสือ ที่ กค 0406.7/ว.56 ลงวันที่ 12 กันยายน 2550 ให้ยกเลิกหนังสือเวียนของกระทรวงการคลังฉบับก่อน และกำหนดแนวทางปฏิบัติใหม่เพื่อให้การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นไปด้วยความรวดเร็ว รอบคอบ และมีแนวทางเดียวกัน จึงได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยแยกประเภทตามสำนวนการสอบสวนเป็น 5 ประเภท คือ (1) ทุจริตการเงินหรือทรัพย์สิน (2) ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ (3) คนร้ายกระทำโจรกรรมหรือทรัพย์สินสูญหาย (4) อาคารสถานที่ถูกเพลิงไหม้ และ (5) อุบัติเหตุ

2. การประชุมของคณะกรรมการ

ภายหลังจากสอบข้อเท็จจริงเสร็จเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อเสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้งต่อไป โดยรายละเอียดเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการ กำหนดไว้ในข้อ 13 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ว่าจะต้องมีคณะกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม และถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ประธานฯ แทน โดยมีมติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ สำหรับกรรมการที่ไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุมก็สามารถทำความเห็นแย้งมติที่ประชุมได้ โดยจะต้องนำความเห็นแย้งนี้มารวมไว้ในความเห็นของคณะกรรมการฯ ด้วย เนื่องจากความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดยังไม่เป็นที่ยุติ เพราะหลังจากที่คณะกรรมการฯ ลงมติแล้ว จะต้องส่งความเห็นของของตนพร้อมทั้งความเห็นแย้ง (ถ้ามี) ไปให้ผู้สั่งแต่งตั้ง คือ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเพื่อวินิจฉัยสั่งการต่อไป โดยความเห็นของคณะกรรมการฯ ต้องประกอบไปด้วย

ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และต้องมีพยานหลักฐานสนับสนุนประกอบไปด้วย เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ

3. ระยะเวลาในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

เนื่องด้วยข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ไม่ได้กำหนดไว้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะต้องทำการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าใด แต่ให้เป็นดุลพินิจของผู้แต่งตั้งที่จะกำหนดระยะเวลาในการสอบสวนในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ จึงมักเกิดกรณีที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติตามมาว่า กระบวนการคลั่งได้ตรวจสอบสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้วพบว่า เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับหน่วยงานของรัฐและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ แต่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐหลายแห่งก็ได้ดำเนินการเร่งรัดให้มีการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นเหตุให้ข้อเท็จจริงที่ได้ไม่ครบถ้วน พยานหลักฐานบางอย่างสูญหาย ทำให้เกิดความยุ่งยากในการสอบสวน และการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดอาจเกิดความคลาดเคลื่อน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ได้

แต่โดยที่ในปัจจุบันกระบวนการคลั่งได้มีหนังสือเวียน เรื่องซักซ้อมความเข้าใจแนวทางปฏิบัติในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว.75 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2550 เพื่อให้การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ครบถ้วน ลดความยุ่งยากในการสอบสวน โดยให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ ดังนี้ คือ “เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดรับดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้แล้วเสร็จโดยเร็ว อย่างช้าไม่ควรเกิน 60 วัน นับแต่วันที่แต่งตั้ง ทั้งนี้ หากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่สามารถดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ อาจอนุญาตให้ขยายระยะเวลาได้อีกครั้งละไม่เกิน 30 วัน โดยให้คำนึงถึงเหตุผลและความจำเป็นในการขอขยายระยะเวลาและระมัดระวังเรื่องอายุความด้วย”

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นด้วยกับการที่กระทรวงการคลังได้วางแนวทางปฏิบัติในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดดังกล่าว เพราะหากปล่อยให้เป็นการดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยแท้ซึ่งอาจมีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียในความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วอาจอาศัยอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรืออาศัยผลประโยชน์จากช่องว่างของ

กฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ แต่ผู้เขียนมีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า ในกรณีของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดที่ไม่สามารถดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ อาจอนุญาตให้ขยายระยะเวลาได้อีกครั้งละไม่เกิน 30 วัน นั้น การใช้ถ้อยคำที่ว่า “ได้อีกครั้งละไม่เกิน 30 วัน” น่าจะแปลความได้ว่า มากกว่าหนึ่งครั้ง ซึ่งหากมีความหมายเช่นนี้ก็หมายความว่า ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ สามารถขยายระยะเวลาดำเนินการสอบสวนได้มากกว่าหนึ่งครั้ง เพียงแต่จำกัดระยะเวลาว่าครั้งหนึ่ง ๆ นั้นจะต้องไม่เกิน 30 วัน ถ้าหากเป็นเช่นนั้นก็เท่ากับว่าสามารถขยายระยะเวลาได้โดยไม่จำกัดครั้งนั่นเอง แม้จะได้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตไว้ด้วยว่าให้คำนึงถึงเหตุผลและความจำเป็นและระมัดระวังเรื่องอายุความด้วยก็ตาม และสมมติว่าหากได้มีการอนุญาตให้ขยายระยะเวลาถึง 3 ครั้ง ครั้งละ 30 วัน เมื่อรวมกับระยะเวลาในการสอบสวนครั้งแรกก่อนที่จะมีการขยายระยะเวลาว่าไม่ควรเกิน 60 วัน เมื่อรวมเวลาทั้งสิ้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 150 วัน หรือประมาณ 5 เดือนนั่นเอง อันอาจก่อให้เกิดปัญหาเดิม ๆ ว่าทำให้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ได้ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ หรือความเสียหายแก่รัฐที่ไม่ได้รับการชดเชยเพราะขาดอายุความไปเสียก่อน ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรที่จะกำหนดกรอบระยะเวลาให้ชัดเจนด้วยว่าจะให้ขยายเวลาได้กี่ครั้ง ครั้งหนึ่งเป็นระยะเวลากี่วัน ซึ่งสำหรับกรณีนี้เห็นว่าควรกำหนดให้ขยายระยะเวลาได้เพียงแค่วรรณคดี ครั้งเดียว ครั้งละไม่เกิน 30 วัน โดยใช้ถ้อยคำว่า “...ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ อาจอนุญาตให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสามสิบวัน...” ซึ่งเวลาเท่านี้ก็น่าจะเพียงพอแล้วต่อการดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดให้แล้วเสร็จ และหากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ในประเด็นดังกล่าวนี้ก็เห็นควรให้ระบุระยะเวลาเป็นตัวหนังสือแทนการเขียนเป็นตัวเลขเพื่อให้ถูกต้องตามแนวทางการร่างกฎหมายด้วย

3.3 การวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้งก่อนการส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดได้ทำการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดที่เกิดขึ้นเสร็จเรียบร้อยแล้ว และได้มีมติของที่ประชุมคณะกรรมการฯ ว่าการทำละเมิดดังกล่าวเกิดจากเหตุใด บุคคลใดที่จะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทน และต้องชดเชยเงินเป็นจำนวนเท่าใดแล้ว ก็จะต้องนำความเห็นของคณะกรรมการฯ ตามมติของที่ประชุมดังกล่าวที่มีทั้งส่วนของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ชัดเจน และต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบด้วยแล้วส่งไปให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด

พร้อมทั้งความเห็นแย้ง (ถ้ามี) และเมื่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้รับความเห็นของคณะกรรมการฯ แล้ว ผู้แต่งตั้งฯ จะต้องพิจารณาลำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการฯ อย่างละเอียด ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่คณะกรรมการฯ เสนอความเห็นตลอดจนการพิจารณาพยานหลักฐานสนับสนุนอย่างละเอียด หากผู้แต่งตั้งฯ พิจารณาแล้วเห็นว่ายังสอบข้อเท็จจริงได้ไม่ครบถ้วน ไม่เพียงพอแก่การวินิจฉัย หรือยังขาดข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญอันมีผลต่อความถูกต้องในการวินิจฉัยประเด็นเรื่องความรับผิดชอบดังกล่าวได้ ผู้แต่งตั้งฯ ก็สามารถขอให้คณะกรรมการฯ ทบทวนความเห็นหรือทำการสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยจะต้องกำหนดระยะเวลาแก่คณะกรรมการฯ ในการดำเนินการดังกล่าวให้แล้วเสร็จด้วยซึ่งอำนาจในการขอให้มีการทบทวนความเห็นดังกล่าวอยู่ในข้อ 16 วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เมื่อผู้แต่งตั้งฯ ได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ แล้ว และเห็นว่า คณะกรรมการฯ ได้เสนอข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานสนับสนุนครบถ้วนแล้ว หรือเห็นว่าคณะกรรมการฯ ได้ทบทวนความเห็นหรือสอบสวนเพิ่มเติมเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้แต่งตั้งฯ จะเป็นผู้นิิจฉัยสั่งการต่อไปว่าการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นมีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใดตามข้อ 17 วรรคแรก ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อ 16 วรรคท้ายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดว่า ความเห็นของคณะกรรมการฯ ไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งฯ หรือรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น ดังนั้น แม้ว่าผู้แต่งตั้งฯ พิจารณาความเห็นของคณะกรรมการฯ แล้ว จะมีความเห็นที่แตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการฯ ก็ตาม แต่ผู้แต่งตั้งฯ ก็สามารถวินิจฉัยสั่งการเป็นอย่างอื่นได้ และโดยที่ข้อ 17 วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้ผู้แต่งตั้งฯ จะต้องส่งสำนวนการสอบสวนเรื่องการหาตัวผู้รับผิดชอบในการทำละเมิดและค่าสินไหมทดแทนที่จะต้องชดเชยให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งฯ ได้มีคำวินิจฉัยและสั่งการเรื่องดังกล่าว จึงได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าเมื่อผู้แต่งตั้งฯ มีคำวินิจฉัยและสั่งการเป็นประการใดแล้ว ผู้แต่งตั้งฯ ยังไม่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เพราะจะต้องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อน กระบวนการจึงไม่ได้สิ้นสุดที่คำวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้งฯ

ทั้งนี้ เนื่องจากในข้อ 17 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ระบุเพียงแต่ว่าภายในเจ็ดวันหลังจากที่ผู้แต่งตั้งฯ วินิจฉัยสั่งการเสร็จแล้วจึงต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ว่า เมื่อผู้แต่งตั้งฯ ได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ แล้ว ผู้แต่งตั้งฯ จะต้องวินิจฉัยสั่งการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาเท่าไร โดยให้เป็นดุลพินิจของผู้แต่งตั้งฯ จึงอาจ

เกิดปัญหาความล่าช้าส่งผลต่ออายุความการฟ้องคดีได้ แต่ในปัจจุบันกระทรวงการคลังได้มีหนังสือเวียน เรื่องซักซ้อมความเข้าใจแนวทางปฏิบัติในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว.75 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2550 ซึ่งได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ ดังนี้ “เมื่อการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบเสร็จสิ้นแล้วให้ผู้แต่งตั้งรับดำเนินการส่งการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 17 อย่างช้าไม่ควรเกิน 15 วัน นับแต่วันได้รับผลการสอบสวน...”

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบัญญัติที่ได้กำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนของการวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้งฯ และผู้แต่งตั้งร่วมฯ ว่า โดยที่บทบัญญัติที่เกี่ยวกับขั้นตอนในการวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง หรือเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง หรือความเสียหายเป็นผลมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานตามข้อ 10 หรือข้อ 11 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้บัญญัติไว้ในข้อ 20⁴⁵ นั้น ได้บัญญัติแตกต่างไปจากกรณีของผู้แต่งตั้งฯ ตามข้อ 17 กล่าวคือ ข้อ 20 ใช้ถ้อยคำว่า “ให้ผู้แต่งตั้งร่วมเสนอความเห็นทั้งหมดไปยังกระทรวงการคลัง” ในขณะที่กรณีของผู้แต่งตั้งตามข้อ 17 ใช้ถ้อยคำว่า “ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ” จึงอาจเกิดความสงสัยได้ว่าหากเป็นกรณีของผู้แต่งตั้งร่วมฯ แล้วก็จะส่งแต่เฉพาะความเห็นของผู้แต่งตั้งร่วมฯ เท่านั้น ไม่ต้องส่งทั้งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบหรือไม่ อีกทั้งกรณีของผู้แต่งตั้งร่วมฯ ก็ยังมีได้บัญญัติถึงเรื่องอื่น ๆ เช่นเดียวกับกรณีของผู้แต่งตั้งฯ เช่น การขอให้คณะกรรมการฯ ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติม หรือการที่ความเห็นของคณะกรรมการฯ ไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งฯ หรือการที่ไม่ต้องแจ้งการสั่งการของผู้แต่งตั้งฯ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ รวมทั้งการกำหนดระยะเวลาส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบภายในเจ็ดวัน เป็นต้น จึงอาจทำให้ผู้ปฏิบัติการตามระเบียบดังกล่าวเกิดความสงสัยเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติดังกล่าวได้

⁴⁵ ข้อ 20 ในกรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 10 หรือข้อ 11 ให้ผู้แต่งตั้งร่วมร่วมกันวินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นทั้งหมด ไม่ว่าจะเห็นตรงกันหรือไม่ ไปยังกระทรวงการคลัง และเมื่อได้ดำเนินการตามข้อ 17 และข้อ 18 แล้ว ถ้าผลในชั้นที่สุดผู้แต่งตั้งร่วมยังมีความเห็นตามข้อ 18 แตกต่างกันจนหาข้อยุติไม่ได้ ก็ให้เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาด

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับขั้นตอนในการวินิจฉัยสั่งการไม่ว่าจะเป็นกรณีของผู้แต่งตั้งฯ หรือกรณีของผู้แต่งตั้งร่วมฯ ก่อนที่จะไปถึงขั้นตอนของกระทรวงการคลังในการตรวจสอบ นั้น ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายย่อมมีเจตนารมณ์ที่จะให้ข้อกำหนดและขั้นตอนทั้งหลายที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการนี้มีความผูกพันและมีผลบังคับใช้กับกรณีของผู้แต่งตั้งร่วมด้วยเช่นเดียวกันกับกรณีของผู้แต่งตั้งฯ เนื่องจากข้อกำหนดและขั้นตอนดังกล่าวถือเป็นหลักทั่วไปที่ต้องยึดถือปฏิบัติเป็นอย่างเดียวกัน แต่ที่ได้กำหนดกรณีของผู้แต่งตั้งร่วมฯ แยกออกมาไว้ในข้อ 20 เพียงข้อเดียวนั้น อาจเป็นเพราะว่าตัวบุคคลผู้ที่ทำคำวินิจฉัยสั่งการมีความแตกต่างกันที่สำคัญในเชิงรูปแบบ กล่าวคือ กรณีของผู้แต่งตั้งนั้นมีลักษณะเป็นองค์กรเดียว คือ อำนาจตัดสินใจเด็ดขาดในการวินิจฉัยสั่งการอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว แต่ในกรณีของผู้แต่งตั้งร่วมนั้นมีตัวแทนจากหลายหน่วยงานเข้ามาพิจารณาร่วมกัน การตัดสินใจใดๆ จึงไม่ได้อยู่ที่บุคคลใดเพียงบุคคลเดียว ผู้ร่างกฎหมายจึงอาจมีความประสงค์ที่จะอธิบายให้ชัดเจนว่าหากเป็นกรณีของผู้แต่งตั้งร่วมฯ แล้วจะวินิจฉัยสั่งการโดยวิธีใด จึงได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้แยกออกมาเป็นการเฉพาะกรณีผู้แต่งตั้งร่วมฯ ว่า หัวหน้าหน่วยงานทั้งหลายที่เป็นผู้แต่งตั้งร่วมฯ จะต้องมีการพิจารณาความเห็นที่ได้รับจากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดร่วมกัน รวมทั้งต้องร่วมกันวินิจฉัยด้วยว่าจะสั่งการเป็นประการใด แต่ถ้าหากมีความเห็นไม่ตรงกัน ก็จะต้องเสนอความเห็นทั้งหมดไปยังกระทรวงการคลัง จึงแตกต่างจากกรณีของผู้แต่งตั้งที่จะมีเพียงความเห็นเพียงความเห็นเดียวที่ส่งไปยังกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ประเด็นดังกล่าวแล้ว ยังมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับสถานะของผู้แต่งตั้งฯ หรือผู้แต่งตั้งร่วมฯ ว่ามีสถานะเป็นองค์กรประเภทใด รวมทั้งคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งนั้น จะมีสถานะเป็นประการใดหรือไม่นั้น ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

สำหรับวิธีการร่วมกันวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้งร่วมฯ ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร นั้น ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะใช้วิธีการในทำนองเดียวกันกับกรณีการร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด ตามข้อ 10 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดยผู้แต่งตั้งร่วมฯ ซึ่งประกอบไปด้วยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดสังกัดต้องร่วมกันพิจารณา และหากมีความเห็นตรงกันผู้แต่งตั้งร่วมฯ ก็อาจลงนามในความเห็นฉบับเดียวกันนั้นได้และส่งความเห็นฉบับนั้นให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ แต่หากผู้แต่งตั้งร่วมฯ แต่ละรายมีความเห็นไม่ตรงกันหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้แต่งตั้งร่วมฯ ของแต่ละหน่วยงานนั้นก็อาจจะทำความเห็นของตนมาคนละฉบับแล้วจึงเสนอความเห็นทั้งหมด

ส่งไปยังกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบต่อไป แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีดังกล่าวนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า⁴⁶ “...เมื่อพิจารณาข้อ 20 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ที่กำหนดให้ผู้แต่งตั้งร่วมกันวินิจฉัยสั่งการและเสนอความเห็นทั้งหมดไม่ว่าจะตรงกันหรือไม่ ไปยังกระทรวงการคลัง นั้น เห็นได้ว่าผู้แต่งตั้งร่วมกันจะต้องร่วมกันลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฉบับเดียวกันด้วย ดังนั้น การร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 10 และข้อ 11 เมื่อปรากฏว่าผู้มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นคนละฉบับกัน แม้กรรมการตามคำสั่งดังกล่าวจะเป็นบุคคลเดียวกัน จึงไม่เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สมควรที่ผู้แต่งตั้งร่วมกันฯ ดังกล่าว จะได้ร่วมกันมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นใหม่...” ดังนั้น วิธีการร่วมกันวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้งร่วมกันฯ ตามข้อ 20 นั้น เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงอาจสรุปได้ว่า แม้ผู้แต่งตั้งร่วมกันฯ แต่ละรายจะมีความเห็นไม่ตรงกัน ผู้แต่งตั้งร่วมกันฯ ก็จะต้องร่วมกันลงนามในความเห็นฉบับเดียวกัน แต่จะต้องเสนอความเห็นทั้งหมดไว้ด้วย แล้วจึงส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

3.4 การพิจารณาและทำความเข้าใจของกระทรวงการคลัง

ภายหลังจากที่ผู้แต่งตั้งได้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใดแล้ว ผู้แต่งตั้งจะต้องส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ แต่ก็มีข้อยกเว้นในบางเรื่องที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบก็ได้ ตามข้อ 17 วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อเป็นการลดขั้นตอนวิธีปฏิบัติและให้การพิจารณาผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเสร็จสิ้นไปโดยเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กระทรวงการคลังจึงได้ยกเลิกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลัง

⁴⁶ บันทึก เรื่อง การร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีการปกป้องค่าเงินบาท (เรื่องเสร็จที่ 659/2543)

ตรวจสอบ ตามประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ 15 ตุลาคม 2544 และ ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ฉบับลงวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2548⁴⁷ และให้ใช้ข้อความตามประกาศฉบับนี้แทน ดังนี้

1. ความเสียหายเกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐจากสาเหตุทั่วไป (เช่น อุบัติเหตุเพลิงไหม้ ทรัพย์สินเสียหายหรือสูญหาย เป็นต้น) ซึ่งมีได้มีสาเหตุจากการทุจริต เงินขาดบัญชีหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่าง ๆ หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ดังนี้

1.1 สำหรับส่วนราชการ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 500,000 บาท

1.2 สำหรับราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 1,000,000 บาท

1.3 ความเสียหายที่มีจำนวนเกินกว่า ข้อ 1.1 และ 1.2 และหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายตั้งแต่ร้อยละ 75 ของค่าเสียหายทั้งหมด

2. ความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีสาเหตุจากการทุจริต เงินขาดบัญชีหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่าง ๆ (เช่น การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลัง การจัดซื้อจัดจ้าง ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ฯ ว่าด้วยการพัสดุหรือฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น) หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ดังนี้

2.1 ความเสียหายซึ่งมีสาเหตุจากการทุจริตและหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้ทุจริตรับผิดชอบชดใช้เต็มจำนวนความเสียหายและพิจารณาให้ผู้เกี่ยวข้องที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนเป็นโอกาสหรือช่องทางให้เกิดการทุจริตชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว

2.2 ความเสียหายซึ่งมีสาเหตุจากการที่เงินขาดบัญชีหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่าง ๆ และต้องมิได้เกิดจากการทุจริตเมื่อหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว

⁴⁷ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ, ราชกิจจานุเบกษา 3,พ 41 ง (6 มิถุนายน 2548)

ความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามนัดดังกล่าวข้างต้น หน่วยงานของรัฐจะต้องรายงานความเสียหายที่เกิดขึ้น ตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนดไปให้กระทรวงการคลังทราบทุกระยะ 3 เดือน

สำหรับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังตามข้อ 17 วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่การพิจารณาผลการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด แต่ได้กำหนดระยะเวลาว่าจะต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้า อันเป็นการเร่งรัดให้กระทรวงการคลังพิจารณาตรวจสอบสำนวนการสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว นอกจากนี้ยังให้อำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรืออาจจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้ถ้าเห็นสมควร

นอกจากการเร่งรัดให้ตรวจพิจารณาโดยไม่ชักช้าแล้ว ในข้อ 17 วรรคท้าย ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ยังกำหนดให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือนด้วย ก็เพื่อที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะได้มีเวลาอย่างน้อย 6 เดือน เพื่อติดต่อกับพนักงานอัยการในการเตรียมการฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนและดำเนินการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด เท่ากับว่ากระทรวงการคลังมีเวลาพิจารณาตรวจสอบสำนวนไม่เกินหนึ่งปีหกเดือน แต่สำหรับกรณีที่หน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี คือ กระทรวงการคลังต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จไม่เกินหนึ่งปี ซึ่งสาเหตุที่จะต้องให้เวลาแก่ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจในการตรวจสอบมากกว่าหน่วยงานอื่นก็เพราะหน่วยงานดังกล่าวนี้มีระบบความรับผิดชอบที่แยกกันออกไป และจะต้องให้รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลหรือคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ชี้ขาดนั่นเอง แต่มีกรณีที่เหมือนกันก็คือ ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วแต่กรณี ผู้แต่งตั้งก็อาจมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบได้

ในระหว่างที่รอการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ตามข้อ 17 วรรคสี่ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ให้ผู้แต่งตั้งเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเตรียมพยานหลักฐานให้พร้อมสำหรับการฟ้องคดีมิให้ขาดอายุความสองปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ กรณีดังที่กล่าวมานี้จึงเป็นการเร่งรัดให้มีการดำเนินการกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้มีความรวดเร็ว เนื่องจาก

ปัญหาหลักของความรับผิดชอบทางละเมิดสำหรับหน่วยงานของรัฐ คือ กระบวนการพิจารณาล่าช้า หลายขั้นตอนทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายเนื่องจากคดีขาดอายุความ

ขั้นตอนการพิจารณาของกระทรวงการคลังนี้ ตามข้อ 21 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ยังได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง ที่ได้พัฒนามาจากคณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดชอบทางแพ่ง โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ จะประกอบไปด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนกระทรวงการคลังตามจำนวนที่จำเป็น ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้ง เป็นกรรมการ โดยมีหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในการประชุมคณะกรรมการให้นำความในข้อ 13 มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทน มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก และกรรมการที่ไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุมก็อาจทำความเห็นแย้งมติที่ประชุมรวมไว้ในความเห็นของคณะกรรมการได้

3.5 การออกคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน

สำหรับประเด็นเรื่องผู้ใดมีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น เห็นว่าโดยที่มาตรา 12⁴⁸ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด ผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

⁴⁸ มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

จึงได้แก้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย ในขณะที่ข้อ 18⁴⁹ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น จึงอาจมีประเด็นต้องพิจารณาว่า ผู้แต่งตั้งจะมีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่

ประเด็นดังกล่าวนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยเป็นแนวทางไว้ว่า⁵⁰ จะต้องแยกพิจารณาเป็นสองกรณี ได้แก่

กรณีที่หนึ่ง หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้แต่งตั้งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย ซึ่งเป็นกรณีทั่วไปตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ที่ว่าเมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้น กรณีนี้ผู้แต่งตั้งย่อมมีอำนาจในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายที่จะออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

กรณีที่สอง หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้แต่งตั้งไม่ใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย แต่เป็นบุคคลอื่น เช่น กรณีตามข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการแทนหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ กรณีนี้ย่อมต้องแปลความข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

⁴⁹ ข้อ 18 เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

⁵⁰ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 : กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ทำละเมิดต่อเทศบาลตำบล (เรื่องเสร็จที่ 335/2550)

ในแนวทางที่สอดคล้องกับมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท โดยแปลความว่า การที่ข้อ 18 กำหนดให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น มุ่งหมายเพียงให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการใดๆ เพื่อให้มีการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น ส่วนผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อไปก็ยังคงต้องเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย ทั้งนี้ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เช่น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแทนนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย ดังนั้น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้แต่งตั้งได้แจ้งให้เทศบาลตำบลออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้แต่งตั้งได้ดำเนินการเพื่อให้มีการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แล้ว เทศบาลตำบลในฐานะหน่วยงานของรัฐที่เสียหายจึงมีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อไปตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ส่วนการออกคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ภายหลังจากที่กระทรวงการคลังได้พิจารณาตรวจสอบและส่งความเห็นไปยังผู้แต่งตั้งแล้วนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่ต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และกรณีที่สามารถวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นว่าถูกต้อง ซึ่งปรากฏตามข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังนี้

3.5.1 กรณีที่ต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

การออกคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามความเห็นของกระทรวงการคลังนี้ ใช้กับกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่จะออกคำสั่งมิได้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงหมายถึง หน่วยงานของรัฐที่เป็น กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค โดยข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดว่า เมื่อกระทรวงการคลังโดยคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ โดยการสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือฟ้องคดีต่อศาลอาญาให้ขาดอายุความสองปี

นับแต่วันที่หน่วยงานรัฐถึงการละเมิดและรัฐผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรืออายุความหนึ่งปี กรณีหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่า ต้องรับผิดชอบ สิทธิเรียกร้องเริ่มนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

นอกจากนี้ ตามข้อ 19 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดไว้ด้วยว่า การแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่ เกี่ยวข้องทราบนั้น ให้แจ้งด้วยว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้นตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ. 2522 หรือฟ้องคดีต่อศาลได้ พร้อมกับแจ้งกำหนดอายุความร้องทุกข์และอายุความ ฟ้องคดีต่อศาลให้ทราบด้วย แต่เนื่องจากในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้ถือเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การฟ้องคดีต่อศาล ปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากหน่วยงานของรัฐ มิได้แจ้งสิทธิดังกล่าวตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ระยะเวลาอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าไม่มี การแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวสั้นกว่าหนึ่งปีให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งดังกล่าว

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงาน ของรัฐอีกแห่งหนึ่ง จะมีการร่วมกันตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นตาม ข้อ 10 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทาง ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบ เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเสร็จ จะเสนอผู้แต่งตั้งเพื่อวินิจฉัยสั่งการและส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ หากปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นเป็นผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่มีได้อยู่ในสังกัดของตน ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยแจ้งผ่านหัวหน้าหน่วยงานเจ้าสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้⁵¹

⁵¹ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความ รับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ข้อหารือของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค) (เรื่องเสร็จที่ 896/2542)

3.5.2 กรณีที่สามารถวินิจฉัยสั่งการตามที่ได้เห็นว่าถูกต้อง

การออกคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้เงินที่สามารถวินิจฉัยสั่งการตามที่ได้เห็นว่าถูกต้องได้นี้เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหากหน่วยงานของรัฐนั้นมีความเห็นแตกต่างไปจากกระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นจะต้องเสนอให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแล หรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่ได้เห็นว่าถูกต้อง ซึ่งมีแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แตกต่างจากกรณีแรกที่จะต้องสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ดังนั้น การที่ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุม สั่งการตามที่ได้เห็นว่าถูกต้อง เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการ ทำให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุม สามารถมีคำสั่งที่แตกต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลังได้

เช่น เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อได้รับแจ้งผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลังแล้ว หากผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังแตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และนายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานีจะยืนยันตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีเห็นชอบแล้ว ก็จะต้องส่งความเห็นดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีวินิจฉัยสั่งการเพื่อที่จะให้เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีปฏิบัติต่อไป ตามข้อ 18 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว

อนึ่ง การที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุม สั่งการตามที่ได้เห็นว่าถูกต้องนั้น สมควรที่จะต้องนำความเห็นของกระทรวงการคลังมาประกอบการพิจารณาด้วยว่า การปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังจะเป็นเหตุให้เกิดความขัดข้องต่อการบริหารกิจการของหน่วยงานนั้น ๆ หรือไม่ และหากเห็นว่าไม่อาจปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังได้ก็อาจวินิจฉัยสั่งการแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังได้⁵² แต่อย่างไรก็ดี หากปรากฏข้อเท็จจริงภายหลังว่าการวินิจฉัยสั่งการที่แตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลัง เป็นการวินิจฉัยสั่งการ

⁵² บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (เรื่องเสร็จที่ 204/2541)

ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่หน่วยงาน ผู้ที่วินิจฉัยสั่งการดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น⁵³

นอกจากนี้ ยังอาจมีปัญหาในกรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดที่กำหนดให้ผู้แต่งตั้งร่วมกันวินิจฉัยและเสนอความเห็นทั้งหมดไม่ว่าจะตรงกันหรือไม่ ไปยังกระทรวงการคลัง และเมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็นเป็นเช่นไรแล้ว ในขั้นที่สุดผู้แต่งตั้งร่วมมีความเห็นแตกต่างกันจนหาข้อยุติไม่ได้จะต้องดำเนินการเช่นไร ซึ่งหากเป็นการร่วมกันแต่งตั้งกรรมการระหว่างราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคด้วยกันแล้ว ก็ไม่อาจมีปัญหาเกี่ยวกับความเห็นแตกต่างกัน เนื่องจากตามข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นกระทรวงการคลัง แต่กรณีที่ความเห็นแตกต่างกันอาจเกิดปัญหาขึ้นได้ในกรณีที่ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจะต้องตั้งกรรมการร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เนื่องจากราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจะต้องมีคำสั่งตามความเห็นกระทรวงการคลัง ในขณะที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลราชการของหน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้น มีดุลพินิจที่จะสั่งการได้ตามที่เห็นว่าถูกต้อง ดังนั้น ในข้อ 20 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี จึงได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาไว้ว่า เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ 17 และข้อ 18 แล้ว ถ้าผลในขั้นที่สุดผู้แต่งตั้งร่วมยังมีความเห็นตามข้อ 18 แตกต่างกันจนหาข้อยุติไม่ได้ ก็ให้เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

3.5.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน

สำหรับข้อพิจารณาเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้จะเป็นการสรุปประเด็นปัญหาบางประการที่หน่วยงานของรัฐได้มีการหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยจะได้ยกแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้มีการตอบข้อหารือดังกล่าวไว้ด้วย ซึ่งบางกรณีก็เป็นการวางหลักที่หน่วยงานของรัฐได้ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้แก่

⁵³ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะ (เรื่องเสร็จที่ 353-354/2547)

1) กรณีที่เป็นการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะมีผลใช้บังคับแล้ว หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ให้เจ้าหน้าที่นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่

ในประเด็นดังกล่าวนี้พบว่ามีความเห็นที่แตกต่างกันอยู่ 2 แนวทาง คือ

แนวทางแรก เห็นว่า การกระทำละเมิดที่ได้เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับจะต้องแยกพิจารณาเป็นสองส่วนคือ ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ เช่น ความรับผิดทางละเมิด สิทธิไต่เบี่ย ความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยเรื่องละเมิดซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะที่มีการกระทำละเมิด แต่ในส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติ เช่น ขั้นตอนการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง การพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งการ การรายงานกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ ย่อมดำเนินการตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น เมื่อการดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเป็นขั้นตอนในส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติ หน่วยงานที่ได้รับความเสียหายย่อมสามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้⁵⁴

โดยความเห็นในแนวแรกนี้เป็นแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้กล่าวถึงไว้แล้วในหัวข้อที่ 2.1 โดยมีเหตุผลสนับสนุนว่า ตามหลักกฎหมายทั่วไปกฎหมายวิธีสบัญญัติซึ่งเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องวิธีพิจารณาความนั้น ร่างขึ้นเพื่อกำหนดแบบพิธีหรือขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับยุคสมัย เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความเรื่องหนึ่ง ๆ กฎหมายย่อมมีผลบังคับใช้ทันทีนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือตามเวลาที่กำหนดให้มีผลใช้บังคับ โดยมักจะไม่ได้กำหนดให้มีผลย้อนหลัง

⁵⁴ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตรวจสอบสำนวนและการดำเนินคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (เรื่องเสร็จที่ 484/2544)

แนวทางที่สอง เห็นว่า เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่แตกต่างจากกฎหมายเดิมที่ว่า หน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่หน่วยงานได้นั้น ต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความละเมิดไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามมาตรา 8 หรือมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เท่านั้น จึงน่าจะตีความได้ว่า การออกคำสั่งตามมาตรา 12 จะกระทำได้เฉพาะกรณีการกระทำความละเมิดที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับเท่านั้น ถ้าการละเมิดดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับแล้วก็จะออกคำสั่งตามมาตรา 12 ไม่ได้

สำหรับผู้เขียนแล้วเห็นว่า ประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นเนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้มีการบัญญัติบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในกรณีที่การกระทำความละเมิดเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับไว้ด้วย จึงก่อให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายว่าจะใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณา ซึ่งพิจารณาแล้วผู้เขียนมีความเห็นเป็นเช่นเดียวกับแนวทางแรก คือ หน่วยงานที่ได้รับความเสียหายย่อมสามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ โดยเหตุผลตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ไว้ประการหนึ่ง ประกอบกับการที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้ก็น่าจะเทียบเคียงได้กับกรณีของการยกเลิกกฎหมายฉบับเก่าในที่นี้ก็คือ ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งที่ใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ และเมื่อกฎหมายฉบับใหม่ขาดบทเฉพาะกาล และพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิม โดยให้ความคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้ปฏิบัติกรณหน้าที่แล้ว ก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่าหลักเกณฑ์เดิม ดังนั้น จึงน่าจะมีผลทำให้การปฏิบัติตามกฎหมายฉบับเดิมสิ้นผลทันที และสามารถใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้

2) กรณีที่กระทรวงการคลังไม่สามารถแจ้งผลการพิจารณาตรวจสอบสำนวนได้ทันก่อนคดีขาดอายุความ หน่วยงานที่ได้รับความเสียหายสามารถออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อให้เจ้าหน้าที่นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่

ในกรณีดังกล่าวนี้ หากกระทรวงการคลังไม่สามารถแจ้งผลการพิจารณาตรวจสอบจำนวนได้ทันก่อนคดีขาดอายุความ หน่วยงานที่ได้รับความเสียหายก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลก่อนคดีขาดอายุความโดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลัง ตามข้อ 17 วรรคสี่⁵⁵ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยที่ยังไม่ต้องออกคำสั่งแจ้งให้ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ได้ เพื่อป้องกันคดีขาดอายุความ

เช่น กรณีที่กระทรวงการคลังยังมิได้แจ้งผลการตรวจสอบมาให้จังหวัดสุราษฎร์ธานีทราบ หากเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลจะเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีคำวินิจฉัยแล้วว่า เมื่อเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีได้รับแจ้งรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ส่งจำนวนให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบตามข้อ 17 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ 18 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว หากกระทรวงการคลังยังมิได้แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลา จึงยังไม่ถึงขั้นตอนที่นายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานีจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ แต่ถ้าเกรงว่าจะขาดอายุความในการฟ้องคดี ก็ให้เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีดำเนินการฟ้องคดีภายในอายุความสองปี ดังนั้น การที่เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาล จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้อง

⁵⁵ ข้อ 17 วรรคสี่

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

3) กรณีที่หน่วยงานที่ได้รับความเสียหายออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่นั้นชำระค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากกระทรวงการคลังยังมิได้แจ้งผลการตรวจสอบภายในกำหนดเวลาตามข้อ 17 วรรคห้า⁵⁶ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพื่อมิให้คดีขาดอายุความ หากปรากฏในภายหลังว่า กระทรวงการคลังมีความเห็นที่แตกต่างไปจากคำสั่งของหน่วยงานแล้วจะต้องดำเนินการอย่างไร

โดยหลักแล้ว จำนวนค่าสินไหมทดแทนตามที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกำหนดและผู้แต่งตั้งได้สั่งการตามนั้นยังไม่ใช่ยุติ เนื่องจากต้องรอผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังตามข้อ 17 และข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เสียก่อน และหากหน่วยงานของรัฐเป็นราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค ก็จะต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ 18 วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังนั้น หากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นต่างจากหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ หน่วยงานของรัฐดังกล่าวย่อมต้องมีคำสั่งใหม่ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยเพิกถอนคำสั่งเดิมทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วแต่กรณี⁵⁷ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 กรณี คือ

(1) กรณีที่กระทรวงการคลังมีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้น กรณีนี้แม้ว่าเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานครบถ้วนแล้วก็ตาม มูลละเมิดดังกล่าวก็ยังไม่ระงับไป เจ้าหน้าที่จะอ้างว่าการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในครั้งนั้น

⁵⁶ ข้อ 17 วรรคห้า

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

⁵⁷ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : กรณีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (เรื่องเสร็จที่ 794/2547)

ทำให้หนี้ระงับไปแล้วไม่ได้ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐดังกล่าวก็ต้องมีคำสั่งใหม่และดำเนินการบังคับให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมให้เท่ากับจำนวนที่กระทรวงการคลังกำหนด

(2) กรณีที่กระทรวงการคลังมีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนน้อยลง กรณีนี้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวก็ต้องเพิกถอนคำสั่งเดิมและคืนเงินในส่วนที่เรียกเก็บไปนั้นให้แก่เจ้าหน้าที่

(3) กรณีที่กระทรวงการคลังมีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีนี้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวก็ต้องเพิกถอนคำสั่งเดิมและคืนเงินที่ได้รับมาทั้งหมดให้แก่เจ้าหน้าที่ เนื่องจากเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งประสงค์จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ก็อาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตนได้ โดยนำบทบัญญัติตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดแก่เอกชนและได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปก่อน มาใช้บังคับโดยอนุโลม และสิทธิดังกล่าวมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่หน่วยงานของรัฐ⁵⁸

สำหรับในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแล หรือควบคุมสามารถมีคำสั่งที่แตกต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลังได้ โดยให้สั่งการตามที่เห็นว่าถูกต้อง แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า การวินิจฉัยสั่งการที่แตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลัง หากปรากฏข้อเท็จจริงภายหลังว่าเป็นการวินิจฉัยสั่งการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่หน่วยงาน ผู้ที่วินิจฉัยสั่งการดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า แม้บทบัญญัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ จะได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ สามารถสั่งการตามที่เห็นว่าถูกต้องก็ตาม แต่หากพิจารณาตามข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นแล้วย่อมก่อให้เกิด

⁵⁸ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง กรณีผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย (เรื่องเสรีจที 20/2548)

สภาพบังคับในทางอ้อมว่าหน่วยงานดังกล่าวยังคงต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง อยู่นั่นเอง ฉะนั้น ในทางปฏิบัติแล้วจึงไม่มีความแตกต่างแต่อย่างใดกับกรณีของหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค เพราะหน่วยงานดังกล่าวนั้นย่อมเกรงว่าตนจะต้องรับผิดชอบ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการวินิจฉัยสั่งการที่แตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงมีข้อพิจารณาว่าสมควรที่จะแก้ไขบทบัญญัติในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้ หน่วยงานของรัฐทุกประเภทต้องปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือไม่

4) กรณีเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบจากผลแห่งการทำละเมิดได้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ ราชการไปแล้ว หน่วยงานของรัฐสามารถใช้วิธีการออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อให้เจ้าหน้าที่นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่

หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบจากผลแห่งการทำละเมิดได้ลาออกจาก ราชการไปแล้ว คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้วินิจฉัยในกรณีนี้ว่า หน่วยงานของรัฐ ย่อมไม่สามารถใช้วิธีการออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อให้เจ้าหน้าที่นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนได้ และเมื่อเป็นกรณีที่ไม่สามารถ ออกคำสั่งทางปกครองได้แล้วจึงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เช่นกัน ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจึงต้องฟ้องคดีเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความ⁵⁹

แต่ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 157/2546 สรุปได้ว่า หน่วยงานเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เพราะเกษียณอายุราชการแล้วชำระ เงินดังกล่าวได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบ กับมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครองฯ ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ดังกล่าวนี้อาจเห็นได้ว่า แม้ผู้รับคำสั่งได้โอนย้ายไปดำรงตำแหน่งที่อื่น พ้นจากตำแหน่งทางการเมือง ลาออกจากราชการ หรือเกษียณอายุราชการไปแล้ว ก็ไม่กระทบต่อคำสั่งตามมาตรา 12 แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และสามารถใช้มาตรการบังคับทาง ปกครองกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ ดังนั้น ในประเด็นปัญหาเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจาก ตำแหน่งหน้าที่ไปแล้ว หน่วยงานของรัฐจะสามารถใช้วิธีการออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้หรือไม่ นั้น จึงยังมีแนวความเห็น ที่แตกต่างกันอยู่ระหว่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาของศาลปกครอง

⁵⁹ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ขอหารือเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ 266/2545)