

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง หลักเกณฑ์การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด
ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

กรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๖/๓๔๘๗ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมบัญชีกลางตรวจสอบพบปัญหาเรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และวิธีปฏิบัติตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีรายละเอียดข้อเท็จจริง ดังนี้

กรณีที่ ๑ กรมโยธาธิการและผังเมืองแจ้งว่า รถยนต์ราชการส่วนกลางซึ่งใช้ประจำ สำนักงานผังเมืองจังหวัดสงขลา ยี่ห้อฟอร์ดแบบเรนเจอร์ หมายเลขทะเบียน กย-๔๗๙๑ กรุงเทพมหานคร สูญหายโดยเกิดจากการโจรกรรม ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองพิจารณาแล้ว เห็นว่า ความเสียหายไม่ได้เกิดจากการกระทำของนายพิชัย อุทัยเชษฐังค์ ผังเมืองจังหวัดสงขลา เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการเก็บรักษา จึงมิได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดตามนัยข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และได้ทำรายงานผลการพิจารณาเสนอ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาตามข้อ ๑๒ ของระเบียบดังกล่าว โดยปลัดกระทรวง มหาดไทยได้พิจารณากรณีนี้แล้วเห็นว่า ยังไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ความเสียหายเกิดขึ้นจากการ กระทำของผังเมืองจังหวัดสงขลา ถือว่าเป็นกรณีที่ไม่ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบ ข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง จึงขออนุมัติ จำหน่ายรถยนต์ดังกล่าวเป็นสูญ

กรณีที่ ๒ อดีตข้าราชการในสังกัดกรมบัญชีกลางซึ่งถูกลดโทษไล่ออกจากราชการ เนื่องจากกระทำผิดวินัยร้ายแรง ได้ยื่นฟ้องกรมบัญชีกลางและคณะกรรมการสอบสวนความผิด วินัยอย่างร้ายแรงเป็นจำเลยต่อศาลแพ่งฐานละเมิด เรียกค่าเสียหายจำนวน ๓๑,๘๑๖,๐๐๐ บาท โดยกล่าวอ้างว่า คณะกรรมการกลั่นแกล้งโจทก์เป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหาย

กรมบัญชีกลางจึงขอหารือสองประเด็นดังนี้

๑. กรณีรถยนต์ของกรมโยธาธิการและผังเมืองสูญหายโดยเกิดจากการโจรกรรม นั้น เนื่องจากทรัพย์สินของทางราชการเป็นทรัพย์สินที่มีเจ้าของและต้องมีผู้ดูแลรับผิดชอบ หากเกิด ความเสียหายหรือสูญหาย ส่วนราชการเจ้าของทรัพย์สินจะต้องมีหน้าที่ในการซ่อมแซมและติดตาม

ทรัพย์สินนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ยืมรถยนต์ไปใช้แล้วสูญหาย จึงต้องตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ที่มีการดูแลรับผิดชอบเพียงพอหรือไม่ การพิจารณาของกรมโยธาธิการและผังเมืองที่ระบุว่า ยังไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ จึงไม่ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดและขออนุมัติจำหน่ายเป็นสูญ ซึ่งจะเป็นการตัดตอนมิให้มีหน่วยงานอื่นเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและระเบียบ หากให้หน่วยงานของรัฐสามารถกระทำเช่นนี้ได้ทรัพย์สินของทางราชการเมื่อได้รับความเสียหายก็ไม่อาจติดตามและเรียกคืนได้ จึงขอหารือว่า การปฏิบัติของกรมโยธาธิการและผังเมืองในกรณีนี้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไร

๒. กรณีกรมบัญชีกลางและคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรงถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลแพ่งฐานละเมิด นั้น เนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนฯ ได้ดำเนินการไปตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายโดยดำเนินการพิจารณาทางปกครองและเป็นการกระทำทางปกครอง ข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๓๕ ระบุว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว และให้ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเตรียมการต่อสู้คดีต่อไป” แต่ตามข้อ ๔ ของระเบียบดังกล่าวได้ระบุว่า “ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ ทำให้เข้าใจว่าเหตุละเมิดอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งหรือกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่อยู่ในบังคับของระเบียบนี้ จึงขอหารือว่า ในกรณีนี้จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดเพื่อสอบสวนว่า คณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีเสมอไปหรือไม่ หรือหัวหน้าส่วนราชการจะสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาได้ว่า การกระทำของคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นกรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากได้กระทำไปตามกฎหมายและคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงควรได้รับความคุ้มครองสิทธิตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และแจ้งพนักงานอัยการแถลงต่อศาลเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี รวมทั้งขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือทางคดีตามนัยข้อ ๓๗ ของระเบียบดังกล่าวในทันที โดยไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวรวมทั้งได้ฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) แล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ข้อหาหรือประการที่หนึ่ง เห็นว่า ตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง^๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกรณีที่เมื่อเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต่อเมื่อมีข้อเท็จจริงว่า ความเสียหายดังกล่าวมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด

ตามหนังสือของกรมบัญชีกลาง และคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) ปรากฏข้อเท็จจริงว่า รถยนต์ส่วนบุคคลของกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งใช้ประจำสำนักงานผังเมืองจังหวัดสงขลา ยี่ห้อฟอร์ดแบบเรนเจอร์ หมายเลขทะเบียน ภย-๔๗๙๑ กรุงเทพมหานคร สูญหายเนื่องจากการโจรกรรมของคนร้าย โดยในวันเกิดเหตุนายพิชัย อุทัยเชษฐ ผังเมืองจังหวัดสงขลาได้นำรถยนต์คันดังกล่าวซึ่งเป็นรถใหม่ไปจอดไว้บนถนนสาธารณะหน้าบ้านพัก เนื่องจากในบ้านพักไม่มีบริเวณที่จอดรถ และได้จอดทิ้งไว้บนถนนสาธารณะซึ่งเป็นที่สัญจรไปมาข้ามคืน และรถได้สูญหายไปหลังเวลา ๒๒.๐๐ นาฬิกา จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เห็นว่า นายพิชัยฯ ได้จอดรถยนต์ทิ้งไว้บนถนนสาธารณะซึ่งเป็นที่สัญจรไปมา และได้จอดทิ้งไว้ข้ามคืน ประกอบกับรถยนต์คันดังกล่าวเป็นรถใหม่ การจอดทิ้งไว้เช่นนั้นย่อมเป็นการเสี่ยงต่อการที่รถยนต์จะสูญหายได้โดยง่าย แม้จะได้มีการขออนุญาตไว้ในกรณีออกปฏิบัติหน้าที่นอกเวลาราชการหรือในวันหยุดราชการสามารถจอดที่บ้านพักได้ก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏว่านายพิชัยฯ ได้ดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการด้วยความระมัดระวังอย่างพอเพียง การที่รถสูญหายไปนี้ ย่อมเกิดความเสียหายแก่กรมโยธาธิการและผังเมืองแล้ว และมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว

อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงในกรณีนี้แตกต่างจากเรื่องที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๙๑/๒๕๔๑^๒ และเรื่องเสร็จที่ ๑๒๙/๒๕๔๒^๓ เนื่องจากกรณีนี้เกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ แต่กรณีที่เคยวินิจฉัยไว้นั้นเป็นเรื่องที่เกิดจากอุบัติเหตุเจ้าหน้าที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าและไม่สามารถป้องกันได้

^๑ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดชั้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒บันทึก เรื่อง การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๑๔๕ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๑

^๓ บันทึก เรื่อง กรณีไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๖/๕๑ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๒

ข้อหาหรือประการที่สอง เห็นว่า การที่ผู้ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการได้ยื่นฟ้องกรมบัญชีกลางและคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง คดีหมายเลขดำ ที่ ๓๙๖๒/๒๕๔๕ ฐานละเมิด เรียกค่าเสียหายจำนวน ๓๑,๘๑๖,๐๐๐ บาท โดยกล่าวอ้างว่า คณะกรรมการกลั่นแกล้งเป็นเหตุให้ได้รับความเสียหายนั้น เนื่องจากการสอบสวนทางวินัยเป็นการดำเนินการโดยคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยซึ่งได้รับแต่งตั้งจากผู้บังคับบัญชาเพื่อเสนอต่อผู้บังคับบัญชาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยหรือไม่ หากการสอบสวนปรากฏว่าได้มีการกระทำความผิดวินัยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาจะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาและหากสอบสวนแล้วได้ความว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิด ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาจะต้องมีคำสั่งยืนยันสภาพของผู้ถูกกล่าวหาว่ามิได้กระทำความผิดวินัย ดังนั้น การสอบสวนทางวินัยจึงเป็น “การพิจารณาทางปกครอง”^๔ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และคำสั่งลงโทษทางวินัยจึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง”^๕ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วยกรณีนี้เป็นความเสียหายที่เกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองจึงไม่อยู่ในความหมายของ “ความเสียหาย” ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔^๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว เพราะฉะนั้น จึงไม่ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดแต่อย่างใด

อนึ่ง ในเรื่องนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเป็นคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และหากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจในผลของการวินิจฉัยอุทธรณ์ก็มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ต่อไป

^๔ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียนแต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ
(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๖