

บันทึก

เรื่อง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด
กรณีสำนักงานอัยการสูงสุดอนุมัติให้เอกชนจัดทำร้านสวัสดิการ

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๖.๖/๑๙๒๙ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า สำนักงานอัยการสูงสุดได้ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบกรณีการอนุมัติให้บริษัท เอส แอนด์ พี ซินดิเคท จำกัด (มหาชน) จัดทำร้านสวัสดิการจำหน่ายอาหารและเบเกอรี่บริเวณพื้นที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด (อาคารหลักเมือง) โดยไม่คิดค่าเช่าและค่าสาธารณูปโภค เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายคิดเป็นเงิน ๑,๓๐๓,๓๙๑ บาท ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า นายคณิต ฒ นคร เป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย

ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง นายคณิต ฒ นคร ได้ส่งหนังสือร้องขอความเป็นธรรมถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งได้นำมาประกอบการพิจารณาแล้วเห็นว่ายังมีประเด็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของสำนักงานอัยการสูงสุด กรณีนายคณิต ฒ นคร อดีตอัยการสูงสุด (ประธานกรรมการสวัสดิการสำนักงานอัยการสูงสุด) ซึ่งพ้นตำแหน่งไปเนื่องจากเกษียณอายุ และนายสุชาติ ไตรประสิทธิ์ รองอัยการสูงสุด (รองประธานกรรมการสวัสดิการสำนักงานอัยการสูงสุด) ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุดแทนนายคณิต ฒ นคร และโดยตำแหน่งดังกล่าวนายสุชาติ ไตรประสิทธิ์ เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และได้วินิจฉัยสั่งการตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้นายคณิต ฒ นคร รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน นั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่านายสุชาติ ไตรประสิทธิ์ ก่อนหน้าที่จะดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ดำรงตำแหน่งเป็นรองอัยการสูงสุด และเป็นรองประธานกรรมการสวัสดิการ สำนักงานอัยการสูงสุด จึงเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวอยู่ด้วย กรมบัญชีกลางจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่ากรณีดังกล่าวผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดควรเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของนายสุชาติ ไตรประสิทธิ์ ใช้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารื้อดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น คือ

๑. ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีดังกล่าวควรเป็นนายกรัฐมนตรีหรือไม่

๒. ในกรณีผู้มีอำนาจแต่งตั้งได้วินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในเรื่องที่ตนเองมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย จะทำให้กระบวนการสอบสวนที่ดำเนินการมาแล้วเสียไปหรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีดังกล่าวควรเป็นนายกรัฐมนตรีหรือไม่ นั้นเห็นว่า ข้อ ๑๒^๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด มีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการฯ ในกรณีที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ภายในเวลาอันสมควรหรือแต่งตั้งคณะกรรมการฯ โดยไม่เหมาะสม กรณีตามที่หารือมา อัยการสูงสุดในฐานะหัวหน้าหน่วยงานได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามข้อ ๘^๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาของอัยการสูงสุดจะมีอำนาจเปลี่ยนแปลงกรรมการได้เฉพาะในกรณีที่เห็นว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ไม่เหมาะสมเท่านั้น เมื่อตามข้อเท็จจริงปรากฏว่านายกรัฐมนตรีไม่ได้สั่งเปลี่ยนแปลงกรรมการฯ ดังนั้น จึงต้องถือเป็นยุติตามที่อัยการสูงสุดได้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการไป

ประเด็นที่สอง กรณีผู้มีอำนาจแต่งตั้งได้วินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในเรื่องที่ตนเองมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วยจะทำให้กระบวนการสอบสวนที่ดำเนินการ

^๑ ข้อ ๑๒ ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการภายในเวลาอันสมควรหรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสม ให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวงหรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

^๒ ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดชั้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น หรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย

มาแล้วเสียไปหรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่อัยการสูงสุดวินิจฉัยสั่งการตามความเห็นของ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้นายคณิต ณ นคร เป็นผู้ต้องรับผิดชอบใช้ ค่าเสียหายแต่เพียงผู้เดียวนั้น คำวินิจฉัยดังกล่าวของอัยการสูงสุดยังไม่ถือเป็นเด็ดขาดเพราะเป็น เพียงการวินิจฉัยในเบื้องต้นซึ่งไม่ผูกพันกระทรวงการคลัง และกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ที่ จะวินิจฉัยตามที่เห็นว่าถูกต้อง โดยเมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็นเป็นเช่นใดแล้ว ความเห็นของ กระทรวงการคลังผูกพันอัยการสูงสุดให้ต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘^๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังนั้นในชั้นนี้กระทรวงการคลังสามารถดำเนินการได้ เป็น ๒ แนวทาง คือ

๑) หากกระทรวงการคลังเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนของ สำนักงานอัยการสูงสุดยังไม่เพียงพอแก่การวินิจฉัย กระทรวงการคลังสามารถแจ้งให้ผู้แทน สำนักงานอัยการสูงสุดส่งพยานหลักฐาน หรือเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการ พิจารณาเพิ่มเติมอีกได้ตามข้อ ๑๗ วรรคสาม^๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

๒) หากกระทรวงการคลังเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนของ สำนักงานอัยการสูงสุดเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้แล้ว กระทรวงการคลังก็ชอบที่จะวินิจฉัยในเนื้อหา ของเรื่องไปได้ว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือไม่ ความเสียหายมีจำนวนเท่าใด เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้ต้องรับผิดชอบในสัดส่วนเท่าใด ทั้งนี้ กระทรวงการคลังสามารถดำเนินการได้เองโดยไม่จำเป็นต้องย้อนกลับไปเริ่มต้นกระบวนการสอบสวน ข้อเท็จจริงใหม่อีก

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๓ ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของ กระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการ ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตาม กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงาน ของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของ กระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

“ข้อ ๑๗

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้าและให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่ เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณา เพิ่มเติมอีกก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๔๓