

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจของกระทรวงการคลังในการพิจารณารายงานการสอบสวนเกี่ยวกับ
ความเสียหายจากการเพิกถอนการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๙

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๑๐.๒/๐๗๒๒๒ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือแนวทางปฏิบัติกรณีคำร้องขอให้กระทรวงการคลังเรียกค่าเสียหายจากคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

(๑) กระทรวงการคลังได้เคยมีหนังสือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือกรณี ม.ร.ว. ราพิอาภา เกษมศรี ยื่นคำร้องขอให้กระทรวงการคลังเรียกค่าเสียหาย กรณีศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญและศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาให้เพิกถอนการเลือกตั้งทั้งหมด เป็นเหตุให้ทางราชการต้องสูญเสียงบประมาณโดยเปล่าประโยชน์ และขอให้กระทรวงการคลังเรียกร้องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งชดเชยค่าสินไหมทดแทน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๖๓๗/๒๕๕๙ ว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสียหายในกรณีนี้และมีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อจะทราบว่า ความเสียหายที่เกิดจากการออกกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ และเป็นไปตามบทบัญญัติใดแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งในการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวอาจใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นแนวทางก็ได้ และให้ดำเนินการแจ้งผลการพิจารณาไปยังกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาต่อไป

(๒) ในการนี้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวขึ้น โดยผลการพิจารณาของคณะกรรมการปรากฏว่า กรรมการเสียงข้างมากเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งในขณะนั้นเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อไม่ร้ายแรง ส่วนกรรมการเสียงข้างน้อยเห็นว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ส่งรายงานการสอบสวนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาแล้วปรากฏว่า กรรมการการเลือกตั้งสามท่านเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งในขณะนั้นเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อไม่ร้ายแรง กรรมการการเลือกตั้งหนึ่งท่านเห็นว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และกรรมการการเลือกตั้งอีกหนึ่งท่านเห็นว่าไม่ใช้การกระทำ

โดยประมาท และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ส่งรายงานการสอบสวนดังกล่าวให้กระทรวงการคลังพิจารณาดำเนินการต่อไป

(๓) กรมบัญชีกลางได้เสนอให้กระทรวงการคลังพิจารณาข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วได้มีความเห็นปรากฏตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐/๐๓๑๓๙ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ที่ส่งไปยังสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนี้

(๓.๑) แม้ว่าความเสียหายดังกล่าวจะเกิดจากการออกกฎซึ่งไม่อยู่ในความหมายของ “ความเสียหาย” ตามข้อ ๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แต่เป็นเพียงข้อยกเว้นที่ไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวเท่านั้น หากความเสียหายเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ยังคงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

(๓.๒) เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่ามี ความเสียหายเกิดขึ้นแล้วโดยเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจึงต้องดำเนินการหาตัวผู้ต้องรับผิดในกรณีดังกล่าวว่ามีผู้ใดต้องรับผิดบ้างและเป็นเงินจำนวนเท่าใด ทั้งนี้ ในการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจนำกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดยกเว้นความรับผิดของคณะกรรมการการเลือกตั้งสำหรับการกระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่มาประกอบการพิจารณาด้วย เช่น มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ หรืออาจยกเว้นความรับผิดดังกล่าวเป็นกรณีพิเศษโดยเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติเช่นเดียวกับกรณีที่กระทรวงกลาโหมได้เคยขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติยกเว้นให้นักบินของทางราชการไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการทำเครื่องบินตกตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๑

(๔) ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ลต (กกต.) ๐๖๐๑/๓๕๘๖ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๑ แจ้งว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติในเรื่องดังกล่าวและได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังกระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานกลางด้านการเงินของรัฐเพื่อพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควรต่อไปนั้น ก็เป็นการดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๖๓๗/๒๕๔๙ แต่ยังไม่ปรากฏผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังแต่ประการใด กระทรวงการคลังจึงน่าจะต้องพิจารณาก่อนว่าจะเห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งและรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือไม่ กรมบัญชีกลางจึงขอหารือ ดังนี้

๑. ความเสียหายอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งหรือกฎเป็นกรณีที่ไม่ได้อยู่ในความหมายของคำว่า “ความเสียหาย” ตามข้อ ๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าความเสียหายจากการออกคำสั่งหรือกฎเกิดขึ้นจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือประมาท

เลนเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ออกคำสั่งหรือกฎ จะสามารถดำเนินการพิจารณาหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้จากกฎหมายใด และมีวิธีดำเนินการอย่างไร

๒. เนื่องจากรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้เป็นการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ กรณีนี้ กระทรวงการคลังจะสามารถเสนอคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งพิจารณาตามนัยระเบียบดังกล่าวได้หรือไม่ และอาศัยกฎหมายใดในการพิจารณา

๓. ในกรณีที่กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การจัดการเลือกตั้งในครั้งนั้นทำให้เกิดความเสียหายและมีเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ความเสียหาย หน่วยงานใดจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเรียกให้ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย หรือจะต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า ประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สามตามข้อหานี้เป็นเรื่องที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๖๓๗/๒๕๕๙^๑ แล้วว่ากรณีดังกล่าวสามารถพิจารณาหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นผู้มีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน

ส่วนปัญหาในประเด็นที่สองที่ว่า กระทรวงการคลังสามารถเสนอรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งพิจารณาได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า โดยที่ข้อ ๒๑^๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การ

^๑บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการละเมิดอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งหรือกฎของเจ้าหน้าที่ : กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งและกฎในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๙ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๗๓๙ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒ข้อ ๒๑ ในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้มี “คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง” เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนกระทรวงการคลังตามจำนวนที่จำเป็นซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้ง เป็นกรรมการ

คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้

ในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งให้นำความในข้อ ๑๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลังประกอบการพิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่งความเสียหายที่จะต้องมีการสอบข้อเท็จจริงตามระเบียบนี้ได้แก่ความเสียหายจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกกฎหรือคำสั่ง ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อ ๔^๓ แห่งระเบียบดังกล่าว กรณีที่หาข้อมานี้ เมื่อความเสียหายจากการเพิกถอนการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๙ เป็นความเสียหายอันเนื่องมาจากการออกกฎเกี่ยวกับการเลือกตั้ง กรณีจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งที่จะรับไว้พิจารณา กระทรวงการคลังจึงไม่สามารถเสนอรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งพิจารณาได้ อย่างไรก็ดี กระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานกลางด้านการเงินการคลังของรัฐสามารถพิจารณารายงานการสอบสวนดังกล่าว โดยอาจมอบหมายให้กรมบัญชีกลางซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในเรื่องนี้ตามที่กำหนดในข้อ ๒ (๑๑)^๔ แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นผู้พิจารณารายงานการสอบสวน หรืออาจแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นพิจารณารายงานการสอบสวนก็ได้ และเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาได้ผลเป็นประการใดแล้วให้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๓ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

^๔ข้อ ๒ ให้กรมบัญชีกลาง มีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินและของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นไปโดยถูกต้อง มีวินัย คุ่มค่า โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยการวางกรอบหลักเกณฑ์กลางให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติ การให้บริการคำแนะนำปรึกษาด้านการเงิน การคลัง การบัญชี การตรวจสอบภายใน และการพัสดุภาครัฐ การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารเงินคงคลังให้มีใช้จ่ายอย่างเพียงพอและการเสนอข้อมูลในเชิงนโยบายการคลังแก่ฝ่ายบริหารโดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการคลัง รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการคลังภาครัฐ การกำกับดูแลนโยบายและมาตรฐานคำตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ของบุคลากรภาครัฐ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) ดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๑