

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการปฏิบัติ
เมื่อเกิดความเสียหายแก่เงินราชการหรือทรัพย์สินของทางราชการ
อันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๔๒

กระทรวงกลาโหมได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๒๑๒/๓๐ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๐
ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือแนวทางการปฏิบัติในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สรุปความได้ดังนี้

กระทรวงกลาโหมได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีที่เกิด
ความเสียหายต่อทางราชการและเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบทางละเมิด ได้แก่ ระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.
๒๕๓๙ ข้อ ๗ ข้อ ๘ และข้อ ๑๗ และข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการปฏิบัติเมื่อเกิดความ
เสียหายแก่เงินราชการหรือทรัพย์สินของทางราชการอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้ ข้อ ๗ ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหมฯ กำหนดว่า เมื่อเกิดความ
เสียหายแก่เงินราชการหรือทรัพย์สินของทางราชการของส่วนราชการหรือหน่วยงานใด ให้หัวหน้า
ส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นดำเนินการเพื่อให้มีการพิจารณาหาผู้รับผิดชอบตามระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.
๒๕๓๙ และระเบียบแบบแผนของทางราชการที่เกี่ยวข้อง โดยข้อ ๗.๑ กำหนดให้มีการรายงาน
ตามลำดับชั้นจนถึงรัฐมนตรีเพื่อทราบไว้ชั้นหนึ่งก่อนโดยด่วน ในรายงานให้แจ้งจำนวนเงินหรือ
ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นโดยประมาณ พร้อมทั้ง วัน เดือน ปี สถานที่ที่เกิดเหตุไปให้ทราบด้วย ถ้าเป็น
เงินในงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณประเภทที่ ๑ รวมทั้งทรัพย์สินที่จัดหาด้วยเงินใน
งบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณประเภทที่ ๑ ให้กระทรวงกลาโหมแจ้งกระทรวงการคลัง
ทราบ สำหรับกรณีเงินขาดบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ทุจริตเงิน ให้แจ้งสำนักนายกรัฐมนตรีและ
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบด้วย จากนั้นเมื่อได้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วมี
ความเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้แต่งตั้งคณะกรรมการ
สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และเมื่อผลการสอบสวนเสร็จสิ้นให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง
คณะกรรมการฯ วินิจฉัยสั่งการแล้วส่งผลการสอบสวน พร้อมสำนวนให้กระทรวงการคลัง
ตรวจสอบต่อไป

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๔๔๔ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กระทรวงกลาโหมพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากมีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และตามนัยประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงขอหารือดังนี้

๑. การปฏิบัติตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมฯ ซึ่งกำหนดให้แจ้งกระทรวงการคลังทราบตั้งแต่เริ่มเกิดความเสียหายกับส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหม ขั้นตอนการปฏิบัติ ในส่วนนี้เป็นขั้นตอนที่เพิ่มขึ้นมานอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดให้แจ้งกระทรวงการคลังก็ต่อเมื่อได้มีการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจึงส่งผลการสอบสวนพร้อมสำเนาสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ การดำเนินการแจ้งกระทรวงการคลังทราบในส่วนนี้ถือว่าขัดกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และตามนัยประกาศกระทรวงการคลังฯ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ หรือไม่ อย่างไร

๒. ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๓๐.๗/ว ๙๒ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๔ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กำหนดว่า เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานใด และหัวหน้าหน่วยงานนั้นเห็นว่าน่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หัวหน้าหน่วยงานจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดทันที ดังนั้น เพื่อให้เป็นแนวทางปฏิบัติในกระทรวงกลาโหม จึงขอทราบว่ามีหลักเกณฑ์และองค์ประกอบ ในการพิจารณาอย่างไร และความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยหรือไม่

๓. ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ให้นิยามของคำว่า “ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต่อเมื่อมีความเสียหาย มีการทำละเมิด และเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ จึงขอทราบว่าการพิจารณาองค์ประกอบดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร และจะขัดหรือแย้งกับข้อบังคับกระทรวงกลาโหมฯ ข้อ ๒๓ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงกลาโหม (สำนักงานตรวจบัญชีกลาโหม) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กระทรวงกลาโหมได้ออก

ข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการปฏิบัติเมื่อเกิดความเสียหายแก่เงินราชการหรือทรัพย์สินของทางราชการอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจนเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับส่วนราชการ และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหม ซึ่งการจัดทำข้อบังคับกระทรวงกลาโหมดังกล่าวนี้ได้อ้างอิงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นต้นแบบในการยกร่าง

ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีกระทรวงกลาโหมมีปัญหาข้อสงสัยในการปฏิบัติตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ หลายประการ โดยประเด็นปัญหาที่หนึ่งตามข้อหาหรือนั้น กระทรวงกลาโหมมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อ ๗.๑ ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหมฯ ที่กำหนดให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหมที่ได้รับ ความเสียหายต้องรายงานความเสียหายตามลำดับชั้นจนถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และให้กระทรวงกลาโหมแจ้งกระทรวงการคลังเพื่อทราบ ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แต่กระทรวงกลาโหมได้กำหนดไว้ในข้อบังคับฯ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้มีการบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเสียหายไว้เป็นหลักฐานและมีการรายงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบไว้ชั้นหนึ่งก่อน ซึ่งจะทำให้การดำเนินการหาผู้ต้องรับผิดชอบไปโดยเคร่งครัดต่อไป อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีเมื่อกระทรวงกลาโหมได้มีหนังสือแจ้งความเสียหายให้กระทรวงการคลังทราบ กระทรวงการคลังจะส่ง เรื่องคืนพร้อมทั้งแจ้งว่าตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กระทรวงกลาโหมไม่มีหน้าที่ต้องแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ต้น ต่อเมื่อได้มีการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเสร็จเรียบร้อยแล้วจึงจะส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบเท่านั้น กระทรวงกลาโหมจึงมีข้อสงสัยว่า ขั้นตอนการแจ้งกระทรวงการคลังตามที่กำหนดในข้อ ๗.๑ ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหมฯ ขัดกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่

ส่วนประเด็นที่สองและประเด็นที่สามของข้อหาหรือนั้น กระทรวงกลาโหมมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เนื่องจากข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดว่า เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานใด และหัวหน้าหน่วยงานนั้นเห็นว่าน่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หัวหน้าหน่วยงานจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดทันที โดยข้อ ๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ได้ให้นิยามคำว่า “ความเสียหาย” ว่าหมายความว่าความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว กระทรวงกลาโหมจึงมีข้อสงสัยว่า การพิจารณาเกี่ยวกับความเสียหายที่จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้นมีหลักเกณฑ์และองค์ประกอบในการพิจารณาอย่างไร นอกจากนี้ โดยที่ ข้อ ๒๓ ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหมฯ กำหนดว่า “ระเบียบความรับผิดของข้าราชการในทางแพ่งครอบคลุมความเสียหายที่เกิดแก่ราชการทุกกรณี แต่ตาม

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การปฏิบัติงานในหน้าที่เท่านั้น กรณีนอกเหนือจากละเมิดย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” ซึ่งที่ผ่านมากระทรวงกลาโหมเข้าใจว่า ตามข้อ ๒๓ ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหมฯ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในทุกกรณี แต่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ นั้น ความเสียหายที่จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต้องเป็นกรณีที่ความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น กระทรวงกลาโหมจึงขอหารือว่าความเข้าใจดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อหารือของกระทรวงกลาโหมมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การแจ้งความเสียหายให้กระทรวงการคลังทราบตามข้อ ๗.๑ ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการปฏิบัติเมื่อเกิดความเสียหายแก่เงินราชการหรือทรัพย์สินของทางราชการอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นขั้นตอนที่ขัดหรือแย้ง กับขั้นตอนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ หรือไม่ นั้น เห็นว่า ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมฯ ข้อ ๗.๑^๑ กำหนดว่า เมื่อเกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของทางราชการหรือหน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหม ถ้าเป็นเงินในงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณประเภทที่ ๑ รวมทั้งทรัพย์สินที่จัดหาด้วยเงินดังกล่าว ให้กระทรวงกลาโหมแจ้งกระทรวงการคลังทราบ และข้อ ๗.๒^๒ กำหนดให้ส่วนราชการ

^๑ ข้อ ๗ เมื่อเกิดความเสียหายแก่เงินราชการหรือทรัพย์สินของทางราชการของส่วนราชการหรือหน่วยงานใด ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นดำเนินการเพื่อให้มีการพิจารณาผู้รับผิดชอบการกระทำละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบแบบแผนของทางราชการที่เกี่ยวข้อง โดยให้ปฏิบัติดังนี้

๗.๑ ให้รายงานตามลำดับชั้นจนถึงรัฐมนตรีเพื่อทราบไว้ชั้นหนึ่งก่อนโดยด่วน ในรายงานให้แจ้งจำนวนเงินหรือค่าเสียหายที่เกิดขึ้นโดยประมาณ พร้อมทั้ง วัน เดือน ปี สถานที่ที่เกิดเหตุไปให้ทราบด้วย ถ้าเป็นเงินในงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณประเภทที่ ๑ รวมทั้งทรัพย์สินที่จัดหาด้วยเงินในงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณประเภทที่ ๑ ให้กระทรวงกลาโหมแจ้งกระทรวงการคลังทราบ สำหรับกรณีเงินขาดบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ทุจริตเงิน ให้แจ้งสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ ๗.๒ ให้หัวหน้าส่วนราชการ แล้วแต่กรณี แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง ภายในสามสิบวันนับแต่เกิดความเสียหายแก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานใดเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นภายในสามสิบวันนับแต่เกิดความเสียหายเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบต่อไป การแจ้งกระทรวงการคลังตามข้อ ๗.๑ จึงเป็นการแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ต้นก่อนมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ขณะที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบถึงความเสียหายตั้งแต่ต้น เพียงแต่กำหนดในข้อ ๑๗^๓ ว่า เมื่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ แล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนและส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เว้นแต่เป็นกรณีที่ไม่ต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามประกาศกระทรวง การคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงเห็นได้ว่า การแจ้งกระทรวงการคลังตามข้อ ๗.๑ ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหมฯ เป็นเพียงการแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบในเบื้องต้นถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยไม่มีวัตถุประสงค์ให้กระทรวงการคลังดำเนินการใด ๆ กรณีจึงเป็นขั้นตอนที่กำหนดเพิ่มไปจากขั้นตอนที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แต่ไม่ได้ขัดหรือแย้งกับระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีหลักเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับความเสียหายที่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดอย่างไร นั้น เห็นว่า โดยที่ข้อ ๘^๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นเมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ

โดยมิต้องรอพึงผลในการดำเนินคดีทางอาญาหรือทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดโดยตรง เมื่อออกคำสั่งแล้วให้ส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไปยังกระทรวงกลาโหมด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นกรณีที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น มีเหตุอันควรเชื่อว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

และมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ดังนั้น กรณีที่ปรากฏชัดแจ้งว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ หรือในกรณีที่ไมชัดแจ้งแต่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายดังกล่าวเจ้าหน้าที่มีส่วนกระทำให้เกิดความเสียหายขึ้น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดขึ้นเพื่อสอบสวนหาผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยให้ความเห็นในประเด็นนี้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๗๕/๒๕๔๓^๕

สำหรับลักษณะของความเสียหายที่จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ นั้น โดยที่ข้อ ๔^๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดนิยาม “ความเสียหาย” ว่าหมายถึง “ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ” ดังนั้น ความเสียหายที่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ จึงหมายถึงความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากปฏิบัติการทางปกครองเท่านั้น ไม่รวมถึงความเสียหายที่เกิดจากการใช้อำนาจออกคำสั่งหรือกฎ หากเป็นกรณีของการละเมิด อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจออกคำสั่งหรือกฎ หน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยวิธีการอื่นได้ หรือจะใช้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดยเทียบเคียงแก่กรณีก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยให้ความเห็นในประเด็นนี้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๓๗/๒๕๔๙^๗

ส่วนประเด็นว่าความเสียหายที่จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ จะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยหรือไม่ เห็นว่า โดยที่การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่าได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือต่อบุคคลภายนอกหรือไม่ เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาท

^๕ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด กรณีการทำลายผลิตภัณฑ์นมที่เสื่อมคุณภาพขององค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ค.) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๖/๑๒๑ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๖ ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

^๗ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการละเมิดอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งหรือกฎของเจ้าหน้าที่ : กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งและกฎในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๗๓๙ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เล่นเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ จำนวนค่าเสียหายเป็นเท่าใด ในกรณีที่เกิดละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วนความรับผิดชอบอย่างไร และความเสียหายที่เกิดขึ้นหน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องด้วยหรือไม่ ดังนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ จึงใช้บังคับแก่การสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเสียหายจากการละเมิดทั้งที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และไม่ใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติแล้ว โดยข้อ ๓ วรรคสอง^๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ได้กำหนดว่า ระเบียบหรือข้อบังคับอื่นใดในส่วนที่ได้กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน กรณีจึงไม่มีความจำเป็นที่กระทรวงกลาโหมจะต้องออกข้อบังคับกระทรวงกลาโหมเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติในเรื่องนี้อีก เพราะนอกจากจะไม่เป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แล้ว ยังอาจมีการกำหนดขั้นตอนที่แตกต่างไปจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีปัญหาในการแปลความว่าจะสอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ หรือไม่ ทั้งนี้ หากกระทรวงกลาโหมประสงค์ที่จะให้มีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนในเรื่องนี้ ก็อาจจัดทำคำอธิบายขั้นตอนการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ในรูปแบบคู่มือการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหมก็ได้

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๐

^๔ ข้อ ๓

ฯลฯ

ฯลฯ

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีอื่นใดในส่วนที่กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน