

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีการบรรจุแต่งตั้ง
พนักงานของสถาบันการbinพลเรือนที่ไม่ชอบด้วยระเบียบข้อบังคับ

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๒/๕๐๖๗๔ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สรุปความได้ว่า กระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจากสถาบันการbinพลเรือน (สบพ.) ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงในประเด็นเรื่องร้องเรียนการบรรจุแต่งตั้งและการกำหนดอัตราเงินเดือนพนักงานเจ้าหน้าที่ของ สบพ. จำนวน ๔ ราย ในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยเห็นว่าผู้ว่าการ สบพ. ในขณะนั้นและผู้เกี่ยวข้องมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยข้อบังคับหรือระเบียบของหน่วยงาน สบพ. จึงเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กับบุคคลดังต่อไปนี้

- นายบำรุง จินดา อดีตผู้ว่าการ สบพ.
- รศ.ดร.องค์การ อินทร์มรรย อดีตผู้ว่าการ สบพ.
- นายอนุศักดิ์ รัตนพราหมณ์ อดีตหัวหน้าแผนกทรัพยากรบุคคลและสวัสดิการ
- นางสาวพันทิพา พหลเวช อดีตหัวหน้าแผนกทรัพยากรบุคคลและสวัสดิการ
- คณะกรรมการ สบพ. ในขณะนั้น

สำหรับคณะกรรมการ สบพ. นั้น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการbinพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ กำหนดให้ประกอบด้วยประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกรมการbinพลเรือน ผู้แทนบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ผู้แทนบริษัท การbinไทย จำกัด (มหาชน) ผู้แทนบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ผู้แทนกองทัพอากาศ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อีกไม่เกินสองคน โดยมีผู้ว่าการ สบพ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

ดังนั้น เพื่อความชัดเจนและเป็นแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กระทรวงคมนาคมจึงขอรื้อหรือกรมบัญชีกลางในประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. จากการตรวจสอบเบื้องต้นของ สบพ. ปรากฏว่าการบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จำนวน ๔ ราย เกือบทุกกรณีขาดอายุความแล้ว (ครบ ๑๐ ปี) ขอสอบถามว่า โดยผลของกฎหมายหน่วยงานยังสามารถดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไปได้อีกหรือไม่ อย่างไร

๒. เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้อาจต้องรับผิดชอบในเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน กล่าวคือ มีคณะกรรมการ สบพ. ในขณะนั้นร่วมอยู่ด้วย ขอสอบถามว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ควรแต่งตั้งบุคคลระดับใดเป็นประธาน ใครเป็น

ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง และมีวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดอย่างไร ผู้แต่งตั้งทุกหน่วยงานต้องลงนามในคำสั่งหรือไม่ องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ จำเป็นต้องมีผู้แทนของทุกหน่วยงานหรือไม่ อย่างไร

๓. กรณีการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแก่คณะกรรมการ สบพ. ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบางคนมิได้เป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เช่น กรรมการผู้แทนบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี สามารถกระทำได้หรือไม่ อย่างไร

๔. เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ดำเนินการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เสร็จแล้ว จะรายงานผลไปยังผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการอย่างไร ต้องรายงานผู้แต่งตั้งครบทุกหน่วยงานหรือไม่ (เวียนฉบับเดียวทุกหน่วยงานหรือหลายฉบับแยกไปแต่ละหน่วยงาน) และผู้วินิจฉัยสั่งการเมื่อได้รับผลการพิจารณาดังกล่าว จะรายงานผลการสอบสวนไปยังกระทรวงการคลังภายใน ๗ วัน อย่างไร และหากผู้วินิจฉัยสั่งการมีความเห็นไม่ตรงกันจะสั่งการอย่างไร และกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบ ใครจะเป็นผู้แจ้งเจ้าหน้าที่แต่ละคนว่าจะต้องชดใช้เงินเท่าไร และหน่วยงานใดจะเป็นผู้รับชำระเงิสดังกล่าว และหากเจ้าหน้าที่ไม่ยอมชดใช้ หน่วยงานใดจะเป็นผู้แจ้งความร้องทุกข์ดำเนินคดีและบังคับคดี

๕. กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบเสียชีวิตก่อน หรือในขณะดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จะมีผลอย่างไร และต้องดำเนินการประการใด

ทั้งนี้ กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่าประเด็นที่กระทรวงคมนาคมขอหารือเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสถาบันการบินพลเรือน เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีปัญหาต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีการบรรจุแต่งตั้งและการกำหนดอัตราเงินเดือนพนักงานของสถาบันการบินพลเรือน (สบพ.) ตามข้อหารือนี้อยู่ภายใต้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ซึ่งเห็นว่า แม้ว่าการบรรจุแต่งตั้งและการกำหนดอัตราเงินเดือนพนักงานของสบพ. บางรายจะได้กระทำไปในช่วงเวลา ก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีผลใช้บังคับ แต่หลักเกณฑ์ในส่วนที่เป็นวิธีสับัญญัติ เช่น ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง การพิจารณาของผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ การรายงานกระทรวงการคลังตรวจสอบ ฯลฯ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ย่อมนำมาใช้บังคับได้ ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๘๐/๒๕๔๐^๑ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้กำหนดเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น การดำเนินการของ สบพ. เกี่ยวกับการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจึงเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ

^๑บันทึก เรื่อง การนำหลักการตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนบังคับใช้กฎหมาย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๘๑๐ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งมีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า หากการบรรจุแต่งตั้งพนักงานจำนวน ๔ รายได้ก่อความเสียหายแก่ สบพ. ความเสียหายในกรณีนี้จะอยู่ภายใต้บังคับหลักเกณฑ์แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ หรือไม่ ซึ่งเห็นว่า ข้อ ๔^๒ แห่งระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า ในระเบียบนี้ “ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงคำสั่งหรือกฎ ส่วนการบรรจุแต่งตั้งและการกำหนดอัตราเงินเดือนพนักงานเจ้าหน้าที่ สบพ. โดยไม่ชอบด้วยข้อบังคับหรือระเบียบของ สบพ. นั้น หากพิจารณาว่าเกิดความเสียหายตามที่ สดง. มีความเห็นและเป็นละเมิด การละเมิดในกรณีนี้ก็เกิดจากการบรรจุแต่งตั้งและกำหนดอัตราเงินเดือนเฉพาะรายบุคคล ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงมิใช่ “ความเสียหาย” ตามข้อ ๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ที่จำต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่มีระเบียบหรือกฎกำหนดหลักเกณฑ์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของการละเมิดอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งหรือกฎ แต่หาก สบพ. เห็นว่ากรณีนี้เกิดความเสียหายขึ้น สบพ. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย ก็ยังมีหน้าที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาว่าการละเมิดดังกล่าวเป็นไปตามหลักสารบัญญัติบทใด และเพื่อที่จะทราบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ และเป็นไปตามบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดย สบพ. จะดำเนินการอย่างใดก็ได้ เพื่อให้การสอบสวนเป็นไปอย่างโปร่งใสและเที่ยงธรรม โดยอาจใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เป็นแนวทาง ทั้งนี้ เทียบเคียงตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๖๓๗/๒๕๔๙^๓

ในกรณีที่ สบพ. เห็นควรดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เป็นแนวทาง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นในปัญหาที่หารือมาในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง แม้จะปรากฏว่าสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามข้อหาเรื่องนี้จะขาดอายุความแล้ว แต่ก็ไม่มีผลเป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เสียหายที่จะสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ต่อไป เพราะแม้ว่าสิทธิเรียกร้องจะขาดอายุความแล้ว ก็ยังพึงคดีต่อศาลเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อไปได้ เนื่องจากศาลไม่อาจอ้างอายุความเป็นเหตุยกฟ้อง หากคู่ความมิได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๙๓/๒๕^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยให้ความเห็นในประเด็นทำนองเดียวกันนี้ไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๕๐๘/๒๕๔๒^๕

^๒ ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

^๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการละเมิดอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งหรือกฎของเจ้าหน้าที่ : กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งและกฎในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๗๓๙ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔ มาตรา ๑๙๓/๒๕ เมื่อไม่ได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ศาลจะอ้างเอาอายุความมาเป็นเหตุยกฟ้องไม่ได้

^๕ บันทึก เรื่อง อำนาจของกระทรวงการคลังในการตรวจพิจารณาสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในความรับผิดชอบทางละเมิดที่ขาดอายุความ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๖/๒๑๐ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่สอง สำหรับผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีผู้เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้งพนักงานของ สปพ. ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของ สปพ. (อดีตหัวหน้าแผนกทรัพยากรบุคคลและสวัสดิการ) ผู้ว่าการ สปพ. และคณะกรรมการ สปพ. จึงแยกพิจารณาตามตำแหน่งของผู้ที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ สปพ. ได้ ดังนี้

ก. กรณีเจ้าหน้าที่ สปพ. (อดีตหัวหน้าแผนกทรัพยากรบุคคลและสวัสดิการ) ทำให้เกิดความเสียหาย ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คือ ผู้ว่าการ สปพ. ในฐานะผู้มีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน และลงโทษทางวินัยพนักงานและลูกจ้างตำแหน่งอื่น นอกจากที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ สปพ. (ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญซึ่งทำหน้าที่ช่วยผู้ว่าการ) ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๑^๖ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือนฯ

ข. กรณีผู้ว่าการ สปพ. ทำให้เกิดความเสียหาย ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คือ ประธานคณะกรรมการ สปพ. ในฐานะผู้ลงนามแต่งตั้งผู้ว่าการ ตามมาตรา ๑๗^๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือนฯ

ค. กรณีคณะกรรมการ สปพ. ทำให้เกิดความเสียหาย ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในฐานะผู้กำกับดูแล สปพ. ตามมาตรา ๒๖^๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือนฯ

ทั้งนี้ โดยที่การบรรจุแต่งตั้งและกำหนดอัตราเงินเดือนพนักงาน สปพ. มีผู้เกี่ยวข้องในแต่ละรายแตกต่างกันไปตามผลการตรวจสอบของ สตง. โดยหลักแล้วการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดสำหรับการบรรจุแต่งตั้งพนักงานแต่ละรายจึงแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(๑) การบรรจุแต่งตั้งพนักงานรายที่หนึ่งในตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานตรวจสอบภายใน มีผู้เกี่ยวข้องได้แก่ ผู้ว่าการ สปพ. (นายบำรุง จินดา) และเจ้าหน้าที่ สปพ. (นายอนุศักดิ์ รัตนพราหมณ์ และนางสาวพันทิพา พหลเวชช์) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด จึงได้แก่ ประธานคณะกรรมการ สปพ.

(๒) การบรรจุแต่งตั้งพนักงานรายที่สองในตำแหน่งนักวิชาการ ๓ มีผู้เกี่ยวข้องได้แก่ ผู้ว่าการ สปพ. (นายบำรุง จินดา) และเจ้าหน้าที่ สปพ. (นายอนุศักดิ์ รัตนพราหมณ์) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงได้แก่ ประธานคณะกรรมการ สปพ.

(๓) การบรรจุแต่งตั้งพนักงานรายที่สามในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักผู้ว่าการ มีผู้เกี่ยวข้องได้แก่ คณะกรรมการ สปพ. ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด จึงได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

^๖มาตรา ๒๑ ผู้ว่าการมีอำนาจ

(๑) บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยพนักงานและลูกจ้างตำแหน่งอื่น นอกจากที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการตามความในมาตรา ๑๖ (๕) ทั้งนี้ ตามข้อบังคับหรือระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗มาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งและกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้ว่าการด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘มาตรา ๒๖ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ สปพ. เพื่อการนี้จะสั่งให้ สปพ. ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของ สปพ. ที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี

(๔) การบรรจุแต่งตั้งพนักงานรายที่สี่ในตำแหน่งครูวิชาภาคพื้น แผนกคอมพิวเตอร์ มีผู้เกี่ยวข้องได้แก่ คณะกรรมการ สบพ. ผู้ว่าการ สบพ. (รศ.ดร. องค์การ อินทรมพรรย์) และเจ้าหน้าที่ สบพ. (นางสาวพันทิพา พหลเวชช์) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจึงได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจึงได้แก่ ประธานคณะกรรมการ สบพ. สำหรับกรณีตาม (๑) และ (๒) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม สำหรับกรณีตาม (๓) และ (๔) อย่างไรก็ดี โดยที่ความเสียหายทั้งสี่กรณีเกิดจากมูลละเมิดในลักษณะเดียวกัน ซึ่งหากแยกการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเป็นหลายคณะ คณะกรรมการแต่ละคณะอาจพิจารณาในแนวทางที่ต่างกันก็ได้ ดังนั้น จึงชอบที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดคณะเดียวสำหรับทั้งสี่กรณี โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้แต่งตั้ง ทั้งนี้ เทียบเคียงตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๑๑/๒๕๕๒^๙

สำหรับวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ต้องดำเนินการจัดทำในรูปของคำสั่งและลงนามโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม โดยในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแก่คณะกรรมการ สบพ. ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นด้วยนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่แต่ละรายสังกัดอยู่ร่วมลงนามในคำสั่งแต่งตั้งด้วย แต่อย่างไรก็ดี ซึ่งเป็นไปตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๑๑/๒๕๕๒

ส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ข้อ ๘^{๑๐} วรรคสอง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร ดังนั้น ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจึงมีดุลพินิจที่จะพิจารณาแต่งตั้งกรรมการโดยไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งกรรมการจากหน่วยงานที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดสังกัดอยู่ก็ได้ โดยในส่วนของประธานกรรมการ เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการไว้ จึงถือเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้งที่จะพิจารณาแต่งตั้งประธานกรรมการโดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นสำคัญ

^๙บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอรื้อแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๗๒๕ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๐}ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

ประเด็นที่สาม มาตรา ๔^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบกับข้อ ๔^{๑๒} แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ให้ความหมายรวมถึงผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐด้วย ดังนั้น ผู้แทนบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ สบพ. จึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับแต่งตั้งในฐานะกรรมการให้ปฏิบัติงานให้แก่ สบพ. หากก่อความเสียหายแก่ สบพ. ย่อมมีการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เทียบเคียงตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๓๙๘/๒๕๕๒^{๑๓}

ประเด็นที่สี่ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงต้องรายงานผลการพิจารณาไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งโดยกรณีของบุคคลที่เป็นกรรมการ สบพ. ซึ่งเป็นผู้แทนของหน่วยงานอื่นนั้น ย่อมไม่ต้องรายงานไปยังหน่วยงานที่บุคคลดังกล่าวสังกัดอยู่ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมต้องวินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้ต้องรับผิดหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด โดยจะส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบด้วยก็ได้ อันเป็นการปฏิบัติตามข้อ ๑๗^{๑๔} แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยอนุโลม และ สบพ.

^{๑๑} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติฯ

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒} ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๓} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๓๒๑ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๔} ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการศึกษาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อม สำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่เสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อไป อย่างไรก็ตามในกรณีที่ปรากฏว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ สบพ. มีส่วนได้เสียในทางใดทางหนึ่งกับเรื่องอันเป็นที่มาของการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตามข้อหาหรือนี้ อยู่ด้วย บุคคลนั้นย่อมไม่อาจพิจารณาเรื่องและออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เพราะจะขัดต่อหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป แต่ต้องแจ้งให้คณะกรรมการ สบพ. ในฐานะผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปทราบและมีคำสั่งต่อไป

ประเด็นที่ห้า กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบเสียชีวิตก่อนหรือในขณะดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบก็ยังมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการสอบข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ความกระจ่างว่าเจ้าหน้าที่นั้นต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด โดยในส่วนของกรกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ จะมีผลใช้บังคับ หลักเกี่ยวกับความรับผิดชอบย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สบพ. จึงมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่อื่นที่ร่วมกระทำละเมิดและยังมีชีวิตอยู่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแทนเจ้าหน้าที่ที่เสียชีวิตแล้วได้ตามหลักกฎหมายนี้ร่วมตามมาตรา ๒๙๑^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในส่วนของกรกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นภายหลังพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ มีผลใช้บังคับแล้ว สบพ. ไม่อาจนำหลักกฎหมายนี้ร่วมมาใช้บังคับได้ แต่ต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่อื่นที่ยังมีชีวิตอยู่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในมาตรา ๑๐^๖ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘^๗ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ ส่วนค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่เจ้าหน้าที่ที่เสียชีวิตต้องชดใช้ สบพ. ต้องใช้สิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไป

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๖

^๕ มาตรา ๒๙๑ ถ้าบุคคลหลายคนจะต้องทำการชำระหนี้โดยทำนองซึ่งแต่ละคนจำต้องชำระหนี้สินเชิงไซร์ แม้ถึงว่าเจ้าหนี้ชอบที่จะได้รับชำระหนี้สินเชิงได้แต่เพียงครั้งเดียว (กล่าวคือลูกหนี้ร่วมกัน) ก็ดี เจ้าหนี้จะเรียกชำระหนี้จากลูกหนี้แต่คนใดคนหนึ่งสินเชิง หรือแต่โดยส่วนก็ได้ตามแต่จะเลือก แต่ลูกหนี้ทั้งปวงก็ยังคงต้องผูกพันอยู่ทั่วทุกคนจนกว่าหนี้สินนั้นจะได้ชำระเสร็จสิ้นเชิง

^๖ มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น