

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด :
กรณีความเสียหายเกิดจากการจัดการเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกา
ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๒๐๖/๑๙๐๗๐ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด สรุปความได้ว่า สืบเนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีความเห็นตอบข้อหารือของกรมบัญชีกลางตามเรื่องเสร็จ ที่ ๑๕๑๑/๒๕๕๙ สรุปได้ว่า กรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ และกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ แต่มีกลุ่มบุคคลปิดล้อมสถานที่ต่าง ๆ ในวันสมัครรับเลือกตั้งและวันลงคะแนนเลือกตั้งเพื่อขัดขวางการเลือกตั้ง จนศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งไปโดยสูญเปล่า ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเหตุมาจากการที่อดีตนายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ไม่เลื่อนการเลือกตั้งตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ นั้น ความเสียหายตามข้อกล่าวอ้างของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกิดจากการที่อดีตนายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ไม่นำความกราบบังคมทูลให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ ไม่อยู่ในความหมายของ “ความเสียหาย” ตามข้อ ๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่หมายถึงความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ จึงไม่อาจนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมาใช้บังคับได้ และโดยที่การไม่เลื่อนการเลือกตั้งเป็นกรณีที่อดีตนายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ได้ใช้ดุลพินิจในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ถือว่าได้กระทำโดยไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ดังนั้น ตามหลักกฎหมายทั่วไป กระทรวงการคลังซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินจึงมีหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด นั้น เมื่อกรมบัญชีกลางได้รับแจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ได้มีบันทึกข้อความ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๕.๖/๔๕๖๑๓ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙ ถึงปลัดกระทรวงการคลัง ขอส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาหาผู้ต้องรับผิดต่อไป อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วยังมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้ จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๗๕ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑. การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้ กระทรวงการคลังสามารถนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาใช้เป็นแนวทางในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เพื่อพิจารณาหาผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนได้เพียงใด โดยเฉพาะต้องปฏิบัติตามข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร ซึ่งหากไม่นำมาใช้เป็นแนวทางจะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

๒. ความเสียหายที่เกิดแก่กระทรวงการคลังในกรณีนี้ ระหว่างปลัดกระทรวงการคลังหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ใครเป็นผู้มีอำนาจลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงการคลัง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง โดยที่ความเสียหายที่อ้างว่าเกิดขึ้นตามข้อหาหรือไม่ใช่ความเสียหายตามนิยามข้อ ๔^๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว และไม่อาจนำระเบียบนี้มาใช้บังคับได้โดยตรง อย่างไรก็ดี เมื่อกระทรวงการคลังยังมีหน้าที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อที่จะทราบว่ากรณีดังกล่าวมีการกระทำละเมิดหรือไม่ ค่าเสียหายมีเพียงใด และใครจะเป็นผู้ต้องรับผิดทางละเมิด ดังนั้น หากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า การนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาใช้เป็นแนวทางในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด จะทำให้การดำเนินการในกรณีนี้เป็นไปอย่างโปร่งใสและเที่ยงธรรม ก็เป็นดุลพินิจของกระทรวงการคลังที่จะพิจารณานำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ เทียบเคียงตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๖๓๗/๒๕๔๔^๒ และเรื่องเสร็จที่ ๙๙๐/๒๕๕๔^๓

^๑ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

^๒บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการละเมิดอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งหรือกฎของเจ้าหน้าที่ : กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งและกฎในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๔ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๗๓๙ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องกับผู้กระทำละเมิด และการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด : กรณีการกระทำละเมิดของคณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ของเรือนจำอำเภอกันทรลักษ์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนที่ ๓๓๓๓/๓๔ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่สอง เมื่อกระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินตามมาตรา ๑๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ เห็นสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในฐานะเจ้ากระทรวงตามมาตรา ๒๐^๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ทั้งนี้ เทียบเคียงตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๘/๒๕๖๑^๖



(นางสาวจรรพวรรณ เสงตรระกุล)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๖๒

มาตรา ๑๐ กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากร การรับผูกกรณกิจกรหารรายได้ที่รัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนาธุรกิจวิสาหกิจและหลักทรัพย์สินของรัฐ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง

มาตรา ๒๐ ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๑๑ ในกระทรวงหนึ่ง ให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ โดยจะให้มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

ในกรณีที่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมาย

ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม แต่มิได้สังกัดกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการแทนก็ได้

^๖บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีความเสียหายตามสัญญาซื้อขายแบริ่งมันสำปะหลังแบบรัฐต่อรัฐ (เพิ่มเติม) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ลับ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๑ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี