บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดลาออกหรือโอนย้ายไปหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้มีหนังสือ ที่ พน ๐๓๐๑/๓๑๙๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด สรุปความได้ว่า สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด ได้มีหนังสือ ที่ อส ๐๐๒๘.๖/๒๒๒ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ แจ้งผลคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ในคดีระหว่างกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ผู้ฟ้องคดี และนางสาวประภาพร พิศาลเสนา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนางจำรัส พิศาลเสนา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับฟ้อง เนื่องจากเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว

ส่วนนิติการ สำนักบริหารกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน ได้มีบันทึก ที่ ๐๑/๓๕๖ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ แจ้งผลคำสั่งศาลปกครองสูงสุดมายังกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ และอ้างถึงหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๗/ว ๒๑ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๐ ระบุว่า หน่วยงานของรัฐที่ใช้สิทธิเรียกร้องไม่ทันตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเป็นเหตุให้คดีขาดอายุความ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย เป็นกรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่าการใช้สิทธิเรียกร้องไม่ทันและเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนนิติการ สำนักบริหารกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน พิจารณาแล้วเห็นว่ากรมเชื้อเพลิงธรรมชาติเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย จึงแจ้งให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติดำเนินการตามหนังสือกระทรวงการคลังและพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติจึงได้มีคำสั่งที่ ๗๘/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น โดยคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเห็นว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องอันก่อให้เกิดความเสียหาย ได้แก่

(๑) พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบคดี สังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๗๕๖ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(๒) นายสินธุรักษ์ เสาวนะ นิติกร ๙ ชช. ซึ่งในขณะเกิดเหตุเป็นเจ้าหน้าที่สังกัดส่วนนิติการ สำนักบริหารกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน แต่ปัจจุบันได้ลาออกจากราชการแล้ว และไปปฏิบัติงานที่บริษัทเอกชน

(๓) นายวิชา วิชาพร บุคลากร ๘ ว เป็นเจ้าหน้าที่สังกัดสำนักบริหารกลาง กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน

(๔) นางสาวสรัญญา รัตนโกเศศ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๗ ว เป็นเจ้าหน้าที่สังกัดสำนักบริหารกลาง กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน

(๕) นางสาววิชาพร อินทวงศ์ บุคลากร ๕ ขณะเกิดเหตุเป็นเจ้าหน้าที่สังกัดสำนักบริหารกลาง กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน แต่ปัจจุบันได้โอนไปรับราชการที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใหม่หนองไทร อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว

ต่อมา กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม และองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใหม่หนองไทร ได้มีคำสั่งกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ที่ ๖๓/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒ ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย คือ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐของเจ้าหน้าที่ที่ทำให้เกิดความเสียหายซึ่งในชั้นนี้มีปัญหาว่าคือใครบ้าง เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่สังกัดอยู่หลายหน่วยงาน โดยเหตุที่เพิ่มสำนักงานศาลยุติธรรมเข้ามาเกี่ยวข้อง เนื่องจากนายอรรถวิทย์ ยาวะประภาษ ซึ่งเคยปฏิบัติงานในตำแหน่งนิติกร ส่วนนิติการ สำนักบริหารกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน เป็นผู้ที่อาจคาดหมายได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้น ปัจจุบันได้สอบคัดเลือกและได้รับแต่งตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาแล้ว จึงให้สำนักงานศาลยุติธรรมร่วมแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดด้วย เพื่อต้องการให้มีความครอบคลุม ครบถ้วน และอาจมีผลเกี่ยวเนื่องกับการเรียกให้ผู้ถูกกล่าวหามาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ประชุมร่วมกัน เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ซึ่งที่ประชุมได้อ้างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๑๙/๒๕๕๐ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายได้โอนไปสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น ทำให้เกิดประเด็นปัญหาความถูกต้องขององค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ขึ้น ดังนั้น เพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. กรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง หรือกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำให้เกิดความเสียหาย

สังกัด ต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น หากขณะก่อให้เกิดความเสียหายเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง แต่ขณะแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ได้โอนย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งใดเป็นผู้มีอำนาจร่วมแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ระหว่างหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก่อให้เกิดความเสียหายหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ในขณะแต่งตั้งคณะกรรมการฯ และหากมีเจ้าหน้าที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายลาออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐแห่งใดจะเป็นผู้มีอำนาจร่วมแต่งตั้งคณะกรรมการฯ และหากมีเจ้าหน้าที่ผู้ที่อาจคาดหมายได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งขณะอาจก่อให้เกิดความเสียหายเจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ในหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งใดเป็นผู้มีอำนาจร่วมแต่งตั้งคณะกรรมการฯ

๒. หากตามประเด็นในข้อ ๑ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจร่วมแต่งตั้งคณะกรรมการฯ คือ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดขณะก่อให้เกิดความเสียหายเท่านั้น และไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ร่วม หากเจ้าหน้าที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้ลาออกจากราชการแล้วและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจร่วมแต่งตั้งคณะกรรมการฯ คือ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้อาจคาดหมายได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องนั้นสังกัดขณะก่อให้เกิดความเสียหายเท่านั้น จะต้องดำเนินการอย่างไรจึงจะถูกต้อง หากพิจารณาเห็นว่าจะต้องมีการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ชุดใหม่ขึ้น และต้องมีการยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ชุดเดิมจะต้องดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เหตุละเมิดกรณีนี้เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากนางสาวประภาพร พิศาลเสนา และนางจำรัส พิศาลเสนา ยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี ทำให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้รับความเสียหายจากการที่ไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดี โดยขณะเกิดเหตุละเมิดมีเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจากหลายหน่วยงาน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ (นายวิชา วิชาพร นางสาวสรัญญา รัตนโกเศศ และนางสาววิชาพร อินทวงศ์) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน (นายสินธุรักษ์ เสาวนะ และนายอรรถวิทย์ ยาวะประภาษ) และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด (พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบคดี)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาสองประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การกระทำละเมิดจากการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี ทำให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติเสียหาย โดยมีเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหลายคนและจากหลายหน่วยงาน ซึ่งปัจจุบันบางคนได้ลาออกจากราชการไปแล้ว และบางคนย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นแล้ว กรณีเช่นนี้ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้แก่ผู้ใดบ้าง เห็นว่า ตามข้อ ๑๑[๑] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายสังกัด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับแจ้งความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายตามระเบียบนี้ บรรดาที่เกี่ยวข้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เหตุละเมิดเกิดจากการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีทำให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้รับความเสียหาย และมีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุละเมิดดังกล่าวจากกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน และสำนักงานอัยการสูงสุด ดังนั้น ผู้มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีนี้จึงได้แก่ อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย ปลัดกระทรวงพลังงานและอัยการสูงสุดในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายสังกัด

สำหรับการที่มีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องลาออกจากราชการไปแล้ว ก็ดี ย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น ก็ดี ไม่มีผลกระทบต่อผู้มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด การโอนย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นภายหลังเมื่อเหตุละเมิดเกิดขึ้นแล้วไม่ทำให้อำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้สิ้นไปแต่อย่างใด และไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นนั้นเข้ามาเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดด้วย

ประเด็นที่สอง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติดำเนินการไปแล้วถูกต้องหรือไม่ หากไม่ถูกต้อง จะต้องดำเนินการอย่างไร เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าผู้มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้ ได้แก่ อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ปลัดกระทรวงพลังงาน และอัยการสูงสุด เมื่อกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด[๒] โดยผู้ลงนามในคำสั่งดังกล่าวมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใหม่หนองไทรซึ่งไม่ใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่

---

[๑]ข้อ ๑๑ ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ หรือข้อ ๑๐ บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

[๒]คำสั่งกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ที่ ๖๓/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒

เกี่ยวข้องอันจะต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีนี้ร่วมอยู่ด้วย ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดดังกล่าวจึงไม่ถูกต้อง กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติจะต้องยกเลิกคำสั่งข้างต้นแล้วให้อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติปลัดกระทรวงพลังงาน และอัยการสูงสุดร่วมกันพิจารณาและลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยตกลงกันให้หน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แล้วให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร่วมลงนามในคำสั่งดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง[๓]

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๕๒

---

[๓]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดหลายหน่วยงานก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๕๑๑ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๙๒/๒๕๔๙)