

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการละเมิดอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่
ในกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งให้กรรมการการเลือกตั้งประจำ
จังหวัดขอนแก่นพ้นจากตำแหน่ง

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๗/๒๑๕๕๑ ลงวันที่ ๑๘
กันยายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยศาลปกครองกลางมีคำ
พิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๙๙๕/๒๕๕๔ ระหว่างรองศาสตราจารย์ ชูชาติ อารีจิตรานุสรณ์ ที่
๑ กับพวกรวม ๕ คน ผู้ฟ้องคดี กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ กระทรวงการคลัง ที่ ๒ ผู้ถูก
ฟ้องคดี โดยพิพากษาเพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๔๑๐/๒๕๕๓ เรื่อง การแต่งตั้ง
คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่น ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๓ และต่อมาศาล
ปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๖๔/๒๕๕๒ แก้อำนาจศาลชั้นต้นเป็น
ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นเงินจำนวน ๑๘๔,๓๕๔.๘๓
บาท ภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาและคืนค่าธรรมเนียมศาลในทุกชั้นศาลทั้งหมด
แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า นอกจากนี้ก็แก้ไขให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่ง
กระทรวงการคลังได้ดำเนินการวางเงินชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ (พันตำรวจโท
ศิริเดช สงบธรรม) ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดแล้ว แต่เนื่องจากการที่กระทรวงการคลัง
ต้องรับผิดชอบนั้นสืบเนื่องมาจากศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องสำนักงาน
คณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาและกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีใหม่โดยกำหนดให้
คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และกระทรวงการคลังเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และ
กำหนดประเด็นในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้อง
คดีทั้งห้าซึ่งศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐ
แห่งใด ดังนั้น เมื่อมีการละเมิดเกิดขึ้นจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึง
ต้องรับผิดชอบตามบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และการที่กระทรวงการคลังต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวถือ
ได้ว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นแก่กระทรวงการคลังซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย
หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๗ และข้อ ๘
กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้าและให้มีการรายงานตามลำดับ
ชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น และหากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อ
ว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าว

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๘๑๓ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ซึ่ง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากการดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีกระทรวงการคลังต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำพิพากษาในคดีนี้เกิดขึ้นจากผลของกฎหมายที่กำหนดให้กระทรวงการคลังต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายจากเหตุละเมิดที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งยังไม่เคยมีกรณีที่กระทรวงการคลังต้องคำพิพากษาให้ชำระหนี้ในลักษณะดังกล่าวมาก่อน จึงไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในทางปฏิบัติ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและเกิดความรอบคอบในการปฏิบัติงาน ซึ่งรวมทั้งการเข้าไปวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามกระบวนการพิจารณาทางปกครองจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป จึงขอหารือ ดังนี้

(๑) กรณีที่กระทรวงการคลังต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดถือว่าเป็นความเสียหายอันจะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ กระทรวงการคลังจะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้หรือไม่ และผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีดังกล่าว หากผลการสอบสวนปรากฏว่ามีผู้ต้องรับผิดชอบ กระทรวงการคลังสามารถใช้สิทธิไต่เบี่ยกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบได้หรือไม่

(๒) หากมิใช่กรณีความเสียหายอันจะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะถือว่าเป็นความเสียหายที่กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานของรัฐแห่งใด จะต้องดำเนินการประการใดอีกหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง แม้ว่ากระทรวงการคลังจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่พันตำรวจโท ศิริเดช สงบธรรม เพื่อการละเมิดของคณะกรรมการการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด และกระทรวงการคลังมีสิทธิที่จะเรียกให้คณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวได้ ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กระทำการออกคำสั่งนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม แต่ข้อ ๔^๑ แห่งระเบียบ

^๑ ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้นิยามคำว่า “ความเสียหาย” ที่เกิดจากการละเมิดไม่รวมถึงการออกคำสั่ง ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือในเรื่องนี้ปรากฏว่าความเสียหายเกิดขึ้นจากการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีจึงมิใช่ “ความเสียหาย” ตามนิยามในข้อ ๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ ที่กระทรวงการคลังจำต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบดังกล่าว

ประเด็นที่สอง กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษาให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่พันตำรวจโท ศิริเดช สงบธรรม เพื่อการละเมิดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิได้สังกัดหน่วยงานใดตามมาตรา ๕^๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กระทรวงการคลังจึงต้องผูกพันปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๐^๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือในเรื่องนี้ปรากฏว่า กระทรวงการคลังได้วางเงินชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่พันตำรวจโท ศิริเดช สงบธรรม แล้ว กระทรวงการคลังจึงต้องพิจารณาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใดตามมาตรา ๘^๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ

ฯลฯ

ฯลฯ

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

^๖ มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

^๗ มาตรา ๗๐ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรือตลึง

ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

^๘ มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ส่วนการแสวงหาข้อเท็จจริงของการละเมิดอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่นั้น แม้จะไม่มีระเบียบหรือกฎกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ก็ตาม หน่วยงานของรัฐที่เสียหายก็ยังมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อหาผู้รับผิดชอบทางละเมิด ดังนั้น แม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะไม่ใช่บังคับกับกรณีนี้ก็ตาม กระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ยังมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องชดใช้ให้กระทรวงการคลังเป็นจำนวนเท่าใด โดยกระทรวงการคลังอาจใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริง ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสรีที่ ๖๓๗/๒๕๕๙^๔

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พุดศจิกายน ๒๕๕๒

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่มีการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

^๔ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการละเมิดอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งหรือกฎของเจ้าหน้าที่ : กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งและกฎในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๙ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๗๓๙ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี