

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ
กรณีการผิดสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๔๐๒/๑๖๒๘ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ชำระหนี้ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๗๒๓ - ๔๗๒๔/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒ คดีระหว่าง นายอดุลย์ อ่องท้อ โจทก์ที่ ๑ นายสุวิทย์ ขจิตวิวัฒน์ โดยนางกานดา ณัฐศรีวัฒน์ ผู้เข้าเป็นคู่ความแทน โจทก์ที่ ๒ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้เข้าเป็นคู่ความแทน จำเลย ซึ่งศาลฎีกาพิพากษาว่า จำเลยผิดสัญญาทำไม้ป่าชายเลน และให้ชดเชยค่าเสียหายแก่โจทก์ที่ ๑ จำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท และโจทก์ที่ ๒ จำนวน ๘๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓,๑๐๒,๘๕๕ บาท

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการตามมาตรา ๖๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พ.ศ. ๒๕๓๒ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ เพื่อเป็นการรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๘ ทวิ สั่งการให้สัมปทานทำไม้ป่าชายเลนทุกสัมปทานสิ้นสุดลงทั้งแปลง เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรป่าไม้ อันเป็นประโยชน์สาธารณะ ทำให้ผู้รับสัมปทานได้รับความเสียหายไม่สามารถเข้าทำไม้ป่าชายเลนได้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ปัจจุบันเรื่องดังกล่าวได้โอนเป็นของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) จึงต้องเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย ซึ่งศาลฎีกาได้ใช้ดุลพินิจกำหนดค่าชดเชยความเสียหายตามความเป็นธรรมและสมควรแล้ว การจ่ายเงินเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบในเงินจำนวนดังกล่าว โดยเทียบเคียงจากหนังสือแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีอื่นซึ่งมีข้อเท็จจริงลักษณะเดียวกัน ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๑๐.๓/๓๒๐๔ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ หนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๕.๗/๔๙๒๑๘ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ และหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๕.๗/๔๙๒๓๘ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ กรณีการยกเลิกสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนดังกล่าว จึงไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ย่อมไม่เป็นการละเมิด จึงเห็นควรยุติเรื่อง

และไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้เห็นชอบให้ยุติเรื่องเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๓ และได้รายงานความเห็นดังกล่าวต่อปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณาตามข้อ ๑๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙

ต่อมา ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้วเห็นว่า กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นหน่วยงานที่ ข้าราชการนี้ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๗๒๓ - ๔๗๒๔/๒๕๖๒ เป็นจำนวนเงิน ๓,๑๐๒,๘๕๕ บาท ประกอบกับข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๖๓ กำหนดให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง เพื่อความมั่นคง สมดุล และยั่งยืนของทะเลไทย เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายในกรณีดังกล่าวและมีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ประกอบกับการดำเนินการตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๕.๗/๔๙๒๑๘ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ และหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๕.๗/๔๙๒๓๘ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับกรณีนี้ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบมาโดยตลอด ดังนั้น จึงให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งพิจารณาการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ และตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๗/ว ๕๖ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๐ เรื่อง แนวทางการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามประเภทสำนวนการสอบสวน เพื่อพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดความเสียหายหรือไม่ หากเป็นการกระทำการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการภายในอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ

จากความเห็นทางกฎหมายที่แตกต่างกัน กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ กรณีที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจากการผิดสัญญาสัมปทานตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๗๒๓ - ๔๗๒๔/๒๕๖๒ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปราบกฏข้อเท็จจริงในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๗๒๓ - ๔๗๒๔/๒๕๖๒ ว่า ศาลฎีกาตรวจสำนวนประชุมปรึกษาแล้ว

ข้อเท็จจริงที่คู่ความไม่ได้โต้แย้งกันในชั้นฎีการับฟังเป็นยุติว่า จำเลยทำสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนกับโจทก์ทั้งสอง โดยอนุญาตให้โจทก์ที่ ๑ ทำไม้ป่าชายเลน ตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๙ ถึงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และอนุญาตให้โจทก์ที่ ๒ ทำไม้ป่าชายเลน ตั้งแต่วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๒๙ ถึงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ต่อมา คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยกเลิกสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน และโจทก์ทั้งสองได้รับแจ้งด้วยวาจาจากป่าไม้เขตนครศรีธรรมราชและป่าไม้จังหวัดกระบี่ว่า จำเลยมีคำสั่งให้ระงับการทำไม้ป่าชายเลนของโจทก์ทั้งสองเป็นการชั่วคราว ทั้งยังประสานงานให้เจ้าพนักงานตำรวจในพื้นที่ดำเนินคดีแก่โจทก์ทั้งสองหากฝ่าฝืน เป็นเหตุให้โจทก์ทั้งสองต้องหยุดทำไม้ตามสัญญาสัมปทานเป็นเวลาประมาณ ๔ ปี จากนั้น เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๓ ป่าไม้เขตนครศรีธรรมราชแจ้งผู้รับสัมปทานให้ทำไม้ต่อไปได้จนสิ้นอายุสัมปทาน แต่โจทก์ทั้งสองไม่สามารถทำไม้ต่อไปได้ เนื่องจากเครื่องจักร โรงเรือน และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องได้รับความเสียหายเสื่อมสภาพอันเนื่องจากไม่ได้ใช้งานในช่วงเวลาที่ถูกคำสั่งห้ามมิให้ทำไม้เป็นเวลาประมาณ ๔ ปี อีกทั้งใกล้ระยะเวลาลิ้นสุดอายุสัมปทานแล้ว และข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติตามคำวินิจฉัยของศาลชั้นต้นโดยไม่มีคู่ความฝ่ายใดอุทธรณ์ว่า การที่อธิบดีกรมป่าไม้สั่งการทางวิทยุราชการป่าไม้ให้แจ้งผู้รับสัมปทานป่าไม้ให้ระงับการทำไม้และเจ้าหน้าที่ป่าไม้แจ้งให้โจทก์ทั้งสองระงับการทำไม้ไว้มาก่อน ถือว่าเป็นกรณีที่จำเลยผิดสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ศาลฎีกาจึงพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์โดยให้จำเลยชดเชยค่าเสียหายแก่โจทก์ทั้งสอง นอกจากนี้ คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ (คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๘ ที่ ๒๑๖๖ - ๒๑๖๗/๒๕๕๔) ยังได้ระบุว่า ค่าเสียหายในกรณีนี้มีใช้ค่าชดเชยความเสียหายตามมาตรา ๖๘ อัญญา แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พ.ศ. ๒๕๓๒ อีกทั้งปรากฏข้อเท็จจริงในคำพิพากษาศาลชั้นต้น (คำพิพากษาศาลจังหวัดกระบี่ที่ ๑๘๗/๒๕๔๕ และ ๒๑๗/๒๕๔๕) ของคดีดังกล่าวว่า จากคำเบิกความของผู้เคยดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมป่าไม้และของโจทก์ทั้งสอง ทำให้เห็นลำดับขั้นตอนเหตุการณ์ของการทำสัมปทานไม้ป่าชายเลนของโจทก์ทั้งสองและผู้ได้รับสัมปทานรายอื่นได้ว่า หลังจากที่มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๙^๑ ให้จำเลยดำเนินการยกเลิกการให้สัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ก่อนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะออกคำสั่งยกเลิกการให้สัมปทานข้างต้นตามมาตรา ๖๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในปีต่อมาได้เกิดการชุมนุมประท้วงของผู้ได้รับสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนจังหวัดตรัง ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาทบทวนมติเดิมที่ให้จำเลยยกเลิกการให้สัมปทานอีกครั้ง ต่อมา วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓^๒ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ผู้ได้รับสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนต่อไปได้

^๑คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ เห็นชอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการตามนัยมาตรา ๖๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พ.ศ. ๒๕๓๒

^๒คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ ให้ผู้ได้รับสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนและประสงค์จะดำเนินการต่อ คงมีสิทธิทำไม้ต่อไปจนสิ้นอายุสัมปทาน โดยให้กรมป่าไม้กวาดขันดูแลมิให้มีการกระทำผิดเงื่อนไข

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาข้อหาหรือของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งประกอบข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า โดยที่ข้อ ๘^๓ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ การพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกรณีใดจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเสียก่อนว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือไม่ ซึ่งคำว่า “เหตุอันควรเชื่อ” นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) มีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๙๑/๒๕๔๑^๔ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๗๐๔/๒๕๔๘^๕ ว่า ไม่มีความหมายแตกต่างจากความหมายทั่วไป กรณีจึงต้องพิจารณาจากมาตรฐานวิญญูชนผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นเกณฑ์ และคำนึงถึงข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป โดยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อทำความเข้าใจประกอบการพิจารณาก่อนที่จะสั่งการต่อไปก็ได้ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๙๑/๒๕๔๑ และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๗๗/๒๕๕๘^๖ และเรื่องเสร็จที่ ๑๓๐๘/๒๕๖๑^๗

^๓ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้ผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย

“บันทึก เรื่อง การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๕ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : กรณีกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๗๒๗ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ในกรณีไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดทางละเมิด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๑๓/๒๑๒ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีสิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดขาดอายุความ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๑๑/๑๒๒ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำหรับกรณีตามข้อหาข้อนี้ หากข้อเท็จจริงฟังได้ว่า การที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่นายอดุลย์ อ่องท้อ และนายสุวิทย์ ขจิตวิวัฒน์ เกิดจากการใช้อำนาจตามการสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีที่ให้สัมปทานทำไม้ป่าชายเลนสิ้นสุดลงทั้งแปลงตามมาตรา ๖๘ ทวิ^{๙๙} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งผู้รับสัมปทานอาจเรียกเงินชดเชยความเสียหายได้ตามมาตรา ๖๘ อรรถ^{๑๐๐} แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การชดใช้เงินกรณีนี้ย่อมเป็นผลจากการดำเนินการตามกฎหมาย กรณีจึงมิใช่เรื่องที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้รับความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ที่จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดตามข้อ ๘^{๑๐๑} แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามคำพิพากษาดังกล่าวแล้ว หลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ เห็นชอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการตามนโยบายมาตรา ๖๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ (การสั่งให้สัมปทานสิ้นสุดลงทั้งแปลง) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังไม่ได้ออกคำสั่งให้สัมปทานสิ้นสุดลงทั้งแปลงตามมาตรา ๖๘ ทวิ แต่อย่างใด ดังนั้น การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่นายอดุลย์ฯ และนายสุวิทย์ฯ จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร

มาตรา ๖๘ ทวิ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ใดในเขตสัมปทานเพื่อประโยชน์ในการสร้างเขื่อนชลประทานหรือเขื่อนพลังน้ำ หรือเพื่อการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการดังต่อไปนี้

(๑) ให้สัมปทานที่มีพื้นที่สัมปทานทับพื้นที่ดังกล่าวสิ้นสุดลงทั้งแปลง

(๒) ให้ผู้รับสัมปทานหยุดการทำการกิจการที่ได้รับสัมปทานเป็นการชั่วคราวในพื้นที่ดังกล่าวตามระยะเวลาที่เห็นสมควร

(๓) ตัดเขตพื้นที่ดังกล่าวออกจากพื้นที่ในสัมปทาน

การสั่งการของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ออกคำสั่ง

มาตรา ๖๘ อรรถ เมื่อรัฐมนตรีมีคำสั่งตามมาตรา ๖๘ ทวิ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งคำสั่งของรัฐมนตรีให้ผู้รับสัมปทานทราบเป็นหนังสือ หรือเมื่อสิทธิการทำการกิจการที่ได้รับสัมปทานในเขตพื้นที่สัมปทานทั้งแปลงหรือบางส่วนต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๖๘ ทวิ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับสัมปทานทราบถึงการสิ้นสุดดังกล่าว

ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานประสงค์จะเรียกเงินชดเชยความเสียหาย ผู้รับสัมปทานจะต้องยื่นคำขอเรียกเงินชดเชยความเสียหายต่ออธิบดีกรมป่าไม้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้รับสัมปทานได้รับหนังสือของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่แจ้งคำสั่งของรัฐมนตรี หรือแจ้งการสิ้นสุดของสัมปทานตามวรรคหนึ่ง แล้วแต่กรณี

คำขอตามวรรคสองให้ทำเป็นหนังสือ พร้อมทั้งจัดทำบัญชีแสดงจำนวนเงินชดเชยความเสียหายที่ตนเห็นว่าสมควรจะได้รับตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๘ สัตต โดยมีหลักฐานที่สนับสนุนข้อเรียกร้องของตนตามความจำเป็น

ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานที่ขอเรียกเงินชดเชยความเสียหาย เป็นผู้ใช้สิทธิตามมาตรา ๖๘ ฉ (๒) ผู้รับสัมปทานต้องขอเวนคืนสัมปทานที่เหลือทั้งหมดของตนก่อนหรือในวันที่ขอเรียกเงินชดเชยความเสียหายตามมาตรา ๖๘ ฉ

^{๙๙}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

และสหกรณ์ตามที่กำหนดในมาตรา ๖๘ ทวิ^{๑๑} การชำระเงินตามคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว จึงมิได้เป็นการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายตามมาตรา ๖๘ อัญญา^{๑๒} เช่นกัน

เมื่อศาลฎีกาได้พิพากษาว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์กระทำความผิดสัญญาสัมปทาน ต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่นายอดุลย์ฯ และนายสุวิทย์ฯ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓,๑๐๒,๘๕๕ บาท และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ชำระหนี้ตามคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวแล้ว กรณีย่อมเป็นเรื่องที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้รับความเสียหายและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามข้อ ๘^{๑๓} แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และหากพิจารณาแล้ว เห็นว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากผลของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานอื่นด้วย อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่ ก็เป็นผู้มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามข้อ ๑๑^{๑๔} แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว

อนึ่ง โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือนี้ว่า อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้ไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยเห็นว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ทำให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (หน่วยงานซึ่งเป็นคู่สัญญาในขณะนั้น) ผิดสัญญาสัมปทานเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรี และไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นใดกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้น) ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหาย และได้รายงานผลการพิจารณาดังกล่าว ต่อปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณาความถูกต้องของการไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามข้อ ๑๒^{๑๕} แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๔}ข้อ ๑๑ ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ หรือข้อ ๑๐ บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

^{๑๕}ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ แต่งตั้งคณะกรรมการหรือเห็นว่าไม่มีเหตุที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของการแต่งตั้งหรือไม่แต่งตั้งคณะกรรมการ หากการนั้นไม่ถูกต้องให้สั่งแก้ไขใหม่ให้ถูกต้อง

ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ไม่แก้ไขใหม่ให้ถูกต้องตามคำสั่งในวรรคหนึ่งภายในเวลาอันสมควร ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

ยอมสั่งการให้อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดได้ และหากอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมิได้แต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดภายในระยะเวลาอันสมควร ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในฐานะผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๒ วรรคสอง^{๑๖} แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๖๔

^{๑๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๕, ข้างต้น