

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ให้ชอบด้วยกฎหมาย

นายสมาวิทย์ สุพรรณไพ
นิติกรชำนาญการพิเศษ
รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย

ความเป็นมา

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ก่อนหน้านี้นี้ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จะใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในลักษณะ ๕ ละเมิด มาใช้บังคับ เนื่องจากยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะในเรื่องนี้ โดยมีสาระสำคัญเป็นการนำหลักเรื่อง ลูกจ้างและนายจ้างของนิติบุคคลมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีนิติสัมพันธ์กันตามกฎหมายมหาชน และเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลนั้น ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย และมีสิทธิไล่เบี้ยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้เต็มจำนวนนั้น กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในผลแห่งละเมิดนั้น แม้ว่าจะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตามและในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนร่วมกันทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ทั้งหมดจะต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม จึงจะเห็นได้ว่า การนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับกรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีข้อเสียสำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

(๑) เจ้าหน้าที่ของรัฐเกรงกลัวไม่กล้าบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เนื่องจากจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว การวินิจฉัยสั่งการ จึงจะต้องกระทำด้วยความรอบคอบ โดยการตั้งคณะกรรมการรูปแบบใดๆ ขึ้นมากลั่นกรองเรื่อง รวมทั้งจะต้องมีหนังสือหารือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้การปฏิบัติราชการเกิดความล่าช้า เป็นผลเสียกับการดำเนินงานภาครัฐ และส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง เนื่องจากบริการสาธารณะอาจขาดความต่อเนื่อง

(๒) เกิดความไม่เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ทำละเมิด ซึ่งแม้มิได้ทำลงไปด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่อเพียงเล็กน้อยก็ต้องรับผิดชอบในเหตุละเมิดนั้นเป็นการส่วนตัวและเต็มจำนวน

(๓) การใช้หลักลูกหนี้ร่วมของกฎหมายเอกชน มาใช้บังคับกับกรณีละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

* ประณัย วณิชชาพันธ์, หลักกฎหมายและคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : บจก.โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๖๒), หน้า ๖ - ๑๓

หลายคน โดยไม่คำนึงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละคนมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายมากน้อยเพียงไรก็ดี ย่อมไม่เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละคน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ โดยมีมาตรการในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ และจำกัดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ ดังนี้

(๑) เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องถูกฟ้องคดี โดยกำหนดให้ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง ห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ที่ทำความผิด เว้นแต่ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เจ้าหน้าที่นั้นก็ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว

(๒) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดเพื่อการละเมิดของตนที่กระทำกับบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐเฉพาะกรณีจึงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และรับผิดเฉพาะในส่วนของตนที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหาย

นับแต่วันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ ยังมีความสับสนและปฏิบัติงานไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยเฉพาะในกรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะต้องพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องมากมาย เช่น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ หนังสือสั่งการของกระทรวงการคลัง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น หากการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไม่สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องมีผลให้ต้องยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่ง อาจส่งผลให้สำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงและคำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนเสียไป ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการวางแนวทางในการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง บทความนี้จึงได้เรียบเรียงแนวทางปฏิบัติในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด จากกฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ แต่ถูกกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ โดยแยกเป็น ๒ กรณี ดังนี้

(ก) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ

เป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามหมวด ๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๑. เหตุที่จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นกรณีทรัพย์สินของราชการสูญหายหรือได้รับความเสียหาย เช่น รถยนต์ของราชการ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆของทางราชการ เป็นต้น หรือ ความเสียหายจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานพบเห็นเอง หรือได้รับแจ้งจากหน่วยงานตรวจสอบภาครัฐ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องรายงานต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น เพื่อให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจว่ามีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือไม่ และเมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ก็ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิด และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

เห็นได้ว่า องค์ประกอบสำคัญในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มี ๒ ประการ คือ

๑.๑ เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งความเสียหายตามบทนิยามในข้อ ๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายความว่า “ความเสียหายที่เกิดจากการทำละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึง การออกคำสั่งหรือกฎ” เห็นได้ว่า จะต้องมีการทำละเมิด ซึ่งก็คือการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อโดยผิดกฎหมาย เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ แต่ไม่รวมถึงความเสียหายที่เกิดจากการออกคำสั่งหรือกฎ เช่น การที่คณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีมติไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานอภัยโทษ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายที่ต้องถูกจำคุกเป็นระยะเวลายาวนานกว่ากำหนดตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ความเสียหายกรณีนี้ถือว่าเป็นความเสียหายที่เกิดจากการออกคำสั่งจึงไม่เป็นความเสียหายตามบทนิยามข้อ ๔ ดังกล่าว กรณีจึงไม่สามารถนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับได้โดยตรง^๒

^๒ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๙๐/๒๕๕๙ เรื่อง อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องกับผู้ทำละเมิดและการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีการกระทำละเมิดของคณะกรรมการตรวจสอบ ผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ของเรือนจำอำเภอกันทรลักษ์

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐใด หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด สำหรับการพิจารณาว่า หน่วยงานใดเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายนั้น ในทางปฏิบัติให้ถือว่า หน่วยงานของรัฐที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดหาทรัพย์สินเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหาย เช่นกรณีการจัดซื้อผ้าห่มกันหนาวของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเลย และโครงการแก้ไขปัญหาย้ายแล้งของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดน่าน เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย โดยการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวได้ใช้จ่ายเงินจากเงินอุดหนุนราชการซึ่งเป็นวงเงินที่ตั้งอยู่ที่ที่ทำการปกครองจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติการจ่ายเงิน ด้วยเหตุนี้ที่ทำการปกครองจังหวัดซึ่งเป็นส่วนราชการที่ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนราชการจึงเป็นส่วนราชการที่ได้รับความเสียหาย แต่โดยที่ที่ทำการปกครองจังหวัดเป็นราชการส่วนภูมิภาคของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ดังนั้น กรมการปกครองในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และอธิบดีกรมการปกครองในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายย่อมมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีดังกล่าวได้^๓

สำหรับหน่วยงานของรัฐ ในบทนิยาม ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ให้ความหมายรวมถึง “กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้ความหมายรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย” ดังเช่น กรณีศาลจังหวัดสมุทรปราการมีคำสั่งปรับผู้ประกันในคดีอาญา จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท แต่พนักงานอัยการจังหวัดสมุทรปราการมิได้ยื่นคำร้องขอออกหมายตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี จนกระทั่งระยะเวลาการบังคับคดีได้สิ้นสุดลง สำนักงานศาลยุติธรรมจึงไม่สามารถบังคับคดีเอกกับทรัพย์สินหลักประกันมาชำระค่าปรับจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท ได้ เมื่อสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ พ.ศ.๒๕๔๐ สำนักงานศาลยุติธรรมจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ สำนักงานศาลยุติธรรมจึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ

^๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๖๐/๒๕๕๖ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีทุจริตใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการ

เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙^๔ หรือกรณีสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งมีได้เป็นส่วนราชการ มิได้เป็นรัฐวิสาหกิจ และมีได้เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ ดังกล่าว^๕

๑.๒ มีเหตุอันควรเชื่อว่า เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

กรณีนี้เป็นดุลพินิจของหัวหน้าหน่วยของรัฐที่จะพิจารณาว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือไม่ โดยถ้ามีเหตุที่ปรากฏชัดแจ้งก็อาจสั่งให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ แต่กรณีที่ไม่ชัดแจ้งอาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น เพื่อเสนอความเห็นประกอบการใช้ดุลพินิจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ก็จะทำให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปอย่างรอบคอบ อำนวยความเป็นธรรมให้กับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องได้ ดังเช่นกรณี รถยนต์ราชการส่วนบุคคลของกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งซื้อประจำสำนักงานผังเมืองจังหวัดสงขลา สูญหายเนื่องจากการโจรกรรมของคนร้าย โดยในวันเกิดเหตุเจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองได้นำรถยนต์คันดังกล่าว ซึ่งเป็นรถใหม่ไปจอดไว้บนถนนสาธารณะหน้าบ้านพัก เนื่องจากบริเวณบ้านพักไม่มีบริเวณที่จอดรถ และรถได้สูญหายไปหลังเวลา ๒๒.๐๐ น. จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองได้จอดรถยนต์ทั้งไว้บนถนนสาธารณะ ซึ่งเป็นที่สัญจรไปมา และได้จอดทิ้งไว้ข้ามคืน ประกอบกับรถยนต์คันดังกล่าวเป็นรถใหม่ การจอดทิ้งไว้เช่นนั้น ย่อมเป็นการเสี่ยงต่อการที่รถยนต์จะสูญหายได้โดยง่าย แม้จะได้มีการขออนุญาตไว้ในกรณีออกปฏิบัติหน้าที่นอกเวลาราชการ หรือในวันหยุดราชการสามารถจอดที่บ้านพักได้ก็ตาม แต่ไม่ปรากฏว่า ได้ดูแลทรัพย์สินของทางราชการด้วยความระมัดระวังอย่างเพียงพอ การที่รถยนต์สูญหายไปนี้ ย่อมเกิดจากความเสียหายแก่กรมโยธาธิการและผังเมืองแล้ว และมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่กรมโยธาธิการและผังเมือง จึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว^๖

คำว่า “เหตุอันควรเชื่อ” ที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ วรรคหนึ่งของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น ไม่มีความหมายแตกต่างจากความหมายโดยทั่วไป ฉะนั้น เหตุอันควรเชื่อจึงต้องพิจารณาจากมาตรฐานวิญญูชนผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นเกณฑ์ โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป ดังเช่นกรณี เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้เปิดรถยนต์

^๔ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๑๓/๒๕๕๙ เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของกรณีสำนักงานศาลยุติธรรมไม่สามารถบังคับคดีกับทรัพย์สินหลักประกันในคดีอาญาได้

^๕ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๓๗/๒๕๔๒ เรื่องสถานการณ์ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

^๖ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๙๙/๒๕๔๖ เรื่อง หลักเกณฑ์การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

ราชการพร้อมด้วยพนักงานขับรถยนต์ราชการเพื่อไปปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานปรับปรุงระวางแผนที่
ณ จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดอุดรธานี จังหวัดขอนแก่น และ
จังหวัดอุบลราชธานี ปรากฏว่าเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๐ เวลาประมาณ ๑๗.๐๐ น. ขณะเดินทาง
กลับจากราชการเพื่อเข้าที่พัก เมื่อเดินทางถึงบริเวณหน้าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
หนองบัวลำภู กระจกด้านหน้าของรถยนต์ดังกล่าวได้แตกโดยไม่ทราบสาเหตุ และไม่มีคู่กรณี
เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบได้รายงานผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นถึงเลขาธิการ ส.ป.ก.ว่า เหตุที่เกิดขึ้นนั้น
เชื่อได้ว่าไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อแต่อย่างใด เลขาธิการ ส.ป.ก. เห็นว่า
กรณีดังกล่าวเป็นกรณีเกิดความเสียหายแก่ราชการ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และไม่มีเหตุอันควร
เชื่อว่า ความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ จึงไม่มี
ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เห็นได้ว่า กรณีนี้ เลขาธิการ ส.ป.ก. ควรแต่งตั้งคณะกรรมการ
สอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นก่อน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงโดยละเอียดก่อนที่จะพิจารณาสั่งการว่า มีเหตุ
อันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เพื่อจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบ
ข้อเท็จจริงความรับผิดชอบต่อไป^๗

ถ้าข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ความเสียหายไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่า เกิดจากการกระทำของ
เจ้าหน้าที่ ก็ไม่ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ แต่หัวหน้า
หน่วยงานของรัฐจะต้องรายงานผลการพิจารณาให้ปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา
หรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าว เพื่อให้ปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรี
แล้วแต่กรณี พิจารณาว่าสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบต่อไป
หรือไม่ ทั้งนี้ตามความในข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การ
ปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. ใครคือผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของ
เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แบ่งได้เป็น ๓ กรณี ดังนี้

๒.๑ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกิดความเสียหาย เมื่อเกิดความเสียหาย
ขึ้นกับหน่วยงานของรัฐ และมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐนั้น
หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทาง
ละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ
ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐในกรณีนี้ หมายถึง บุคคล
ผู้มีอำนาจสูงสุดในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และบริหารจัดการทรัพย์สินภายในหน่วยงานของรัฐ
แห่งนั้น รวมถึงมีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน และลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ในบังคับบัญชา

^๗ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขที่ ๙๑/๒๕๔๑ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง

ของตน ดังเช่น กรณีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้รับความเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของกองทุนฯ มิได้ดำเนินการบังคับคดีกับผู้กู้ยืมเงินภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ให้ผู้กู้ยืมเงินชำระเงินคืนให้แก่กองทุนฯ จนกระทั่งขาดอายุความในการบังคับคดี กองทุนฯ จึงต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ต้องหาต้องชดใช้ โดยในกรณีนี้ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ก็คือ ผู้จัดการกองทุนฯ เนื่องจากทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของกองทุนฯ ติดตามดูแลการปฏิบัติงานของผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม รวมทั้งควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้างของกองทุนฯ มิใช่คณะกรรมการกองทุนฯ หรือประธานคณะกรรมการ ซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย^๕

๒.๒ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายสังกัดอยู่ ร่วมกับแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ตามข้อ ๙ และ ข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง จึงต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดร่วมกันระหว่างหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายสังกัดอยู่ ดังเช่น กรณีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๖ (จังหวัดอุดรธานี) ได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แจ้งว่าได้ตรวจสอบสืบสวนการจัดซื้อผ้าห่มกันหนาวของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเลย ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๐ ซึ่งใช้เงินอุดหนุนราชการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๖ ที่ตั้งอยู่ที่ทำการปกครองจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติการจ่ายเงิน ดังนั้น เมื่อมีการทุจริตการใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการ ที่ทำการปกครองจังหวัดในฐานะหน่วยงานที่ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนราชการจึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย แต่โดยที่ทำการปกครองจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เห็นได้ว่าเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับวงเงินอุดหนุนราชการที่ตั้งอยู่ที่ทำการปกครองจังหวัด กรมการปกครองในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายย่อมมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ร่วมกับอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายสังกัดอยู่ เนื่องจากกรณีนี้กรมการปกครองได้รับความเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดเลย สังกัดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการในการจัดซื้อผ้าห่ม

^๕ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๓๗/๒๕๔๙ เรื่อง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีเกิดความเสียหายกับกองทุนให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา

กันหนาวโดยมิชอบ^๙ โดยหน่วยงานของรัฐทั้งสองจะต้องตกลงให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่ง เป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แล้วให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งร่วมลงนามในคำสั่ง แต่ในทางปฏิบัติปัจจุบันหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย จะเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

๒.๓ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายสังกัดอยู่ หลายหน่วยงาน ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามข้อ ๑๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหลายหน่วยงาน ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายสังกัดอยู่ ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ดังเช่น กรณีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๙ (จังหวัดลำปาง) ได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน แจ้งว่าได้ตรวจสอบสืบสวน กรณีกล่าวหาว่าจังหวัดน่านได้รับงบประมาณพัฒนาจังหวัดสำหรับปีงบประมาณ ๒๕๔๘ อำนาจอนุมัติอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน หลายโครงการมีการทุจริต ซึ่งโครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจังหวัดน่าน (ก.ช.ภ.จ.น่าน) และผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน ได้มอบอำนาจให้นายอำเภอที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการสั่งซื้อสิ่งจ้างแทนผู้ว่าราชการจังหวัดในวงเงินที่อนุมัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ขอให้จังหวัดน่านดำเนินการหาผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหายทางละเมิด กรณีนี้ได้ข้อเท็จจริงว่า การจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวได้ใช้เงินทดรองราชการซึ่งเป็นวงเงินที่ตั้งอยู่ที่ทำการปกครองจังหวัดน่าน ดังนั้นเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับเงินทดรองราชการดังกล่าว กรมการปกครองในฐานะหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัด จึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย อธิบดีกรมการปกครองในฐานะหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหาย ย่อมมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ประกอบกับกรณีนี้ กรมการปกครองได้รับความเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายหน่วยงานได้แก่ กรมชลประทาน และองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง ใช้จ่ายเงินทดรองราชการในการดำเนินโครงการแก้ปัญหาภัยแล้งของจังหวัดโดยทุจริตทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายหน่วยงาน ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายสังกัดอยู่ จะต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น อธิบดีกรมการปกครองในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และอธิบดีกรมชลประทาน และนายกองค์การ

^๙ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๖๐/๒๕๕๖ อ้างแล้วในเชิงอรรถ (๔), หน้า ๗

บริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหาย
สังกัดอยู่ จึงมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด^{๑๐}

สำหรับเรื่องผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทาง
ละเมิดนั้น จะต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบโดยเฉพาะในกรณีการเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ
เพราะหากผู้ที่ไม่ได้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่แท้จริงลงนามในคำสั่งแต่งตั้งแล้ว จะมีผลให้คำสั่ง
ดังกล่าวไม่ชอบตามความในข้อ ๘ วรรคหนึ่งของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การ
ปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ต้องยกเลิกเพิกถอนคำสั่งเดิมแล้วออกคำสั่ง
แต่งตั้งใหม่ให้ถูกต้อง ซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการได้ เช่น กรณีที่คณะกรรมการ
องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ค.) ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบ
ข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยประธานกรรมการ อ.ส.ค. เป็นผู้ลงนามในคำสั่ง แต่เนื่องจาก
ประธานกรรมการ อ.ส.ค. มิได้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ในกรณีนี้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐคือ
ผู้อำนวยการ อ.ส.ค. ดังนั้นการออกคำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยความในข้อ ๘ วรรคหนึ่งของระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ต้อง
ออกคำสั่งเสียให้ถูกต้องตามระเบียบดังกล่าว และในกรณีที่มีผู้ต้องรับผิดให้ดำเนินการต่อไปโดยเร็ว
เพื่อมิให้คดีขาดอายุความ^{๑๑} และกรณีที่มิได้ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหาย
สังกัดร่วมลงนามในคำสั่งจะมีผลให้คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด
ไม่ชอบแล้วยังมีผลให้คำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย^{๑๒}

กรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจมีส่วนทำให้เกิดความเสียหายแก่
หน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด กรณีจึงไม่เหมาะสมที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้น จะเป็นผู้แต่งตั้ง
คณะกรรมการเอง เพราะเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ต้องให้ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง เป็นผู้แต่งตั้ง
คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแทน ทั้งนี้ตามข้อ ๑๒/๑ ของระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ.๒๕๓๙^{๑๓} ดังเช่นกรณี คณะเทศมนตรีและพนักงานเทศบาลของเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี
ร่วมกันดำเนินการจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นที่กำจัดขยะในราคาสูงเกินจริง โดยที่ดินที่จัดซื้อไม่สามารถใช้
ประโยชน์อย่างเต็มที่ ทำให้เทศบาลเสียหายอย่างมาก กรณีนี้จึงย่อมทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็น
ผู้มีอำนาจควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย
ตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๕๔๖ มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า นายกเทศมนตรีเมือง

^{๑๐} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๖๐/๒๕๕๖ อ้างแล้วในเชิงอรรถ (๔), หน้า ๗-๘

^{๑๑} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๓๒/๒๕๔๘ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความ
รับผิดทางละเมิดขององค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย กรณีโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียน พ.ศ.๒๕๓๘

^{๑๒} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๑/๒๕๖๒

^{๑๓} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๒๖/๒๕๕๐ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง
ความรับผิดทางละเมิดของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อหาผู้ชดเชยค่าเสียหายกรณีโครงการวิจัยนิวเคลียร์อครีซของ
สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ

สุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีส่วนเกี่ยวข้อง ในการดำเนินการจัดซื้อที่ดินเพื่อทำเป็นที่ทิ้งขยะ เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหาย การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีออกคำสั่งจังหวัดสุราษฎร์ธานี แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด จึงมิใช่การกระทำโดยปราศจากอำนาจและเป็นเหตุให้คำสั่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีที่ให้นายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานี ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด^{๑๔} แต่ถ้าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนทำให้เกิดความเสียหายดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐในปัจจุบันซึ่งไม่มีส่วนทำให้เกิดความเสียหาย มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด^{๑๕}

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวก เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ กระจายอำนาจในการตัดสินใจ และประโยชน์ของทางราชการ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นอาจมอบอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้ผู้บังคับบัญชาลำดับรองลงมาของหน่วยงานของรัฐนั้นได้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐^{๑๖} แต่ทั้งนี้ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการให้มีกำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย ตามความในข้อ ๘ วรรคท้ายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว

๓. องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ตามความในข้อ ๘ วรรคสองของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐแห่งนั้น หรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร เห็นได้ว่า ระเบียบดังกล่าวมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของคณะกรรมการไว้ ดังนั้นจึงเป็นดุลพินิจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้แต่งตั้งคณะกรรมการว่าจะเลือกผู้ใดมาทำหน้าที่คณะกรรมการตามที่เห็นสมควร คงกำหนดไว้เพียงที่มา ให้กรรมการต้องมาจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้งไม่เกิน ๕ คน เป็นกรรมการ โดยจะแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นนั้น หรือหน่วยงานของรัฐอื่นก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร ดังเช่นกรณีที่กรมส่งเสริมสหกรณ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง

^{๑๔} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๔๕/๒๕๕๕

^{๑๕} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๒๒๒/๒๕๕๘ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐทำละเมิด

^{๑๖} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๖/๒๕๔๙ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ความรับผิดทางละเมิดเกิน ๕ คน เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่า การจัดซื้ออุปกรณ์ผลิตลำโพงบรรจุกระป๋องของจังหวัดลำพูนก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะเจ้าของงบประมาณได้กระทำในรูปแบบคณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จาก ๗ หน่วยงาน ได้แก่ ๑) กรมส่งเสริมสหกรณ์ ๒) สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ๓) กรมวิชาการเกษตร ๔) กรมส่งเสริมการเกษตร ๕) สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๖) สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ๗) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ประสงค์ที่จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของตนร่วมเป็นกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงเป็นกรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ตามข้อ ๑๑ ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายสังกัดอยู่บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการฯ โดยให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายสังกัดอยู่ ตกลงกันให้หน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ แล้วให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร่วมลงนามในคำสั่งดังกล่าว แต่ไม่อาจแต่งตั้งคณะกรรมการเกิน ๕ คนได้ โดยจะต้องร่วมกันพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมจะเป็นกรรมการไม่เกิน ๕ คน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดต้องร่วมลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ^{๑๗}

๔. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ตามความในวรรคหนึ่งของข้อ ๘ วรรคหนึ่งแห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ต้องหาต้องชดใช้ กล่าวคือ การแต่งตั้งคณะกรรมการฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่ามีกระทำความผิดเกิดขึ้นหรือไม่ มีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายจะต้องรับผิดชอบใช้เป็นจำนวนเท่าใด ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดหลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วนรับผิดชอบเป็นอย่างไร และความเสียหายที่เกิดขึ้นหน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องด้วยหรือไม่^{๑๘} รวมตลอดถึงการรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้นซึ่งอาจนำไปพิสูจน์ในชั้นพิจารณาคดีของศาลอีกด้วย จึงเห็นได้ว่า ก่อนที่จะมีการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แม้การที่หน่วยงานของรัฐ จะใช้สิทธิไล่เบี้ยเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอก จะมีได้มีการกำหนดกระบวนการสอบสวนไว้ในกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ก็เห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐย่อมสามารถนำกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้โดยอนุโลม

^{๑๗} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๙๒/๒๕๔๔ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดหลายหน่วยงาน ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ

^{๑๘} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๙๓/๒๕๔๓ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีไปรษณีย์ภัณฑ์สูญหาย

ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดกระบวนการสอบสวนไว้ในข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ข้อ ๑๕ ข้อ ๑๖ และข้อ ๑๘ ก่อนมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้สินไหมทดแทนนั้น จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้น เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อผู้แต่งตั้งเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ต้องหาต้องชดใช้ในลักษณะเดียวกับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐด้วย^{๑๔}

๕. การกำกับดูแลการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

ตามความในมาตรา ๑๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด มีอำนาจที่จะตรวจสอบความถูกต้องของการแต่งตั้งหรือไม่แต่งตั้งคณะกรรมการ หากเห็นว่า ไม่ถูกต้องก็สามารถสั่งให้แก้ไขใหม่ให้ถูกต้อง ถ้าไม่ดำเนินการแก้ไขใหม่ให้ถูกต้อง ก็สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งได้ตามที่เห็นสมควร เช่นกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆกำหนดให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลหรือควบคุมบังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

(ข) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

เป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามหมวด ๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๑. เหตุที่จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งเยียวยาความเสียหายที่บุคคลภายนอกได้รับจากการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ จึงกำหนดให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายใช้สิทธิฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๕ หรือยื่นคำขอเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๑ ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจึงมีได้ ๒ กรณี ดังนี้

๑.๑ ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

การดำเนินการในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้นข้อ ๓๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ แจ้งต่อผู้บังคับบัญชา และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ และได้กำหนดให้ในข้อ ๘ ถึงข้อ ๒๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว มาใช้บังคับโดยอนุโลม และความในข้อ ๓๓ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของ

^{๑๔} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ ๗๖๘/๒๕๖๐

บุคคลภายนอก ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นเพื่อดำเนินการต่อไป โดยผู้แต่งตั้ง อำนาจหน้าที่ และองค์ประกอบ รวมถึงการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบให้อนุโลมใช้ตามความในข้อ ๘ ถึงข้อ ๒๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว^{๒๐}

๑.๒ ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล

ตามข้อ ๓๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดว่า เมื่อบุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยไม่ชักช้าโดยไม่จำเป็นต้องรอคำพิพากษาอันเป็นที่สุดของศาล ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นทำหน้าที่สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้วเสนอต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล เพื่อพิจารณาว่าความเสียหายที่บุคคลภายนอกกล่าวอ้างตามฟ้องนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ รวมทั้งรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องไว้ในเบื้องต้นในกรณีที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่มิได้ทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะต้องเรียกเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดีตามความในข้อ ๓๖ แต่หากเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นกรณีเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องดำเนินการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นพ้นจากการเป็นคู่ความในคดีหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นถูกฟ้องคดีไว้ก่อนแล้วตามความในข้อ ๓๗ โดยในขั้นนี้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดยังไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นที่ว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดชอบหรือไม่ และจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินเท่าใด แต่สมควรรอผลการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดให้ได้ข้อยุติก่อน หากท้ายที่สุดต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอกตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะต้องผูกพันตามคำพิพากษาดังกล่าวและพิจารณาต่อไปว่า ความรับผิดของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่เพียงใด และจะต้องไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่หรือไม่ และไล่เบี้ยให้ชดเชยเพียงใดตามข้อ ๓๘^{๒๑}

สำหรับกรณีใครเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ และการกำกับดูแลการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ จะอนุโลมใช้เช่นเดียวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้อธิบายไว้ในข้างต้นแล้ว

บทสรุป

๑. ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติการจัดตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานได้รับรายงานความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานและเมื่อพิจารณาจากรายงานดังกล่าวแล้ว มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายดังกล่าวเกิด

^{๒๐} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๗๐/๒๕๔๔ เรื่องการพิจารณาคำขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิด

^{๒๑} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๒/๒๕๕๙ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีที่มีมูลกรณีเดียวกันนั้นอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครอง

จากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หัวหน้าหน่วยงานจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นทำการสอบสวน ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่ยอมตั้งคณะกรรมการฯ ภายในเวลาอันควรหรือแต่งตั้งคณะกรรมการฯ โดยไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจตามข้อ ๑๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ อาจแต่งตั้งคณะกรรมการฯ หรือเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลที่เป็นกรรมการแทนได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐสามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของหัวหน้าหน่วยงานได้ เป็นการป้องกันไม่ให้หัวหน้าหน่วยงานสมยอมกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอันจะทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายได้ การกระทำละเมิดอาจเกิดจากเจ้าหน้าที่ในสังกัดหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของ รัฐแห่งอื่น หรือเจ้าหน้าที่ของหลายหน่วยงาน ร่วมกันทำละเมิด ในกรณีนี้ให้หัวหน้าหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ได้ ตามข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ซึ่งจำนวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น ข้อ ๘ วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้มีได้ไม่เกิน ๕ คน

๒. ขั้นตอนการดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

๒.๑ ผู้เสียหายใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่เรียกค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดี เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถพิจารณาวินิจฉัยเรื่องได้อย่างรวดเร็วและทันเวลา ถ้าเป็นการละเมิดของเจ้าหน้าที่ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ จึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ ที่กระทำละเมิดแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบโดยไม่ชักช้าและให้ผู้บังคับบัญชารายงานเรื่องดังกล่าวตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ เมื่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้รับรายงานแล้ว ข้อ ๓๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นทำการสอบสวน

๒.๒ ผู้เสียหายร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ในกรณีที่ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ใช้สิทธิตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าวรับคำร้องและออกหนังสือรับคำร้องแล้ว จะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ โดยไม่ชักช้า

ข้อเสนอแนะ

(๑) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มีหลักเกณฑ์ องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และการกำกับดูแลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกโดยมติคณะรัฐมนตรี มิได้เป็นกฎหมายลำดับรองของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างใด จึงอาจเกิดข้อโต้แย้งในการบังคับใช้สมควรที่จะมีการแก้ไข

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ เพื่อให้มีบทบัญญัติให้อำนาจในการออกระเบียบเพื่อวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

(๒) การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการความรับผิดทางละเมิดไว้ตายตัว โดยให้มีจำนวนไม่เกินห้าคนนั้น ในทางปฏิบัติกรณีโครงการใหญ่มีงบประมาณในการดำเนินการจำนวนมาก ประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของงบประมาณ และมีส่วนเกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งแต่ละหน่วยงานประสงค์ให้มีผู้แทนร่วมเป็นคณะกรรมการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของหน่วยงานของตน จึงอาจจะเกิดปัญหาในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้

(๓) ปัจจุบันเกิดกรณีที่จะต้องมีการยกเลิก หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจำนวนมาก ทั้งกรณี แต่งตั้งผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้มีส่วนทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐร่วมเป็นกรรมการ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการมีส่วนได้ส่วนเสียหรือมีส่วนทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการฯ ไม่ครบหรือแต่งตั้งเกินจำนวน เป็นต้น ซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการได้ จึงจะต้องมีการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวให้เกิดความชัดเจนต่อไป

(๔) หลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่จึงต้องอาศัยแนวทางการดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และหนังสือสั่งการของกระทรวงการคลัง หรือถ้าไม่มีแนวทางปฏิบัติจะต้องหาหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำให้เกิดความล่าช้า และในบางกรณีต้องอาศัยดุลพินิจในการแต่งตั้งของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งแต่งตั้งทำให้ผลการสอบสวนของคณะกรรมการ และคำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนเสียไปทำความเสียหายแก่ทางราชการ ดังนั้น จึงต้องรวบรวมปัญหาแนวทางดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แล้วพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวต่อไป

เอกสารอ้างอิง

๑. ประนัย วณิชชานนท์, หลักกฎหมายและคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพ : บจก.โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๖๒), หน้า ๖ - ๑๓
๒. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๙๐/๒๕๕๙ เรื่อง อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องกับผู้ทำละเมิดและการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีการกระทำละเมิดของคณะกรรมการตรวจสอบ ผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ.๒๕๕๗ ของเรือนจำอำเภอกันทรลักษ์
๓. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๖๐/๒๕๕๖ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีทุจริตใช้จ่ายเงินตรงราชการ
๔. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๑๓/๒๕๕๙ เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีสำนักงานศาลยุติธรรมไม่สามารถบังคับคดีกับทรัพย์หลักประกันในคดีอาญาได้
๕. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๓๗/๒๕๔๒ เรื่องสถานะภาพของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
๖. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๙๙/๒๕๔๖ เรื่อง หลักเกณฑ์การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
๗. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ ๙๑/๒๕๔๑ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง
๘. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๓๗/๒๕๔๙ เรื่อง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีเกิดความเสียหายกับกองทุนให้เงินกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา
๙. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๖๐/๒๕๕๖ อ้างแล้วในเชิงอรรถ (๔), หน้า ๗
๑๐. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๖๐/๒๕๕๖ อ้างแล้วในเชิงอรรถ (๔), หน้า ๗-๘
๑๑. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๓๒/๒๕๔๘ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขององค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย กรณีโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียน พ.ศ.๒๕๓๘
๑๒. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๑/๒๕๖๒
๑๓. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๒๖/๒๕๕๐ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อหาผู้ชดใช้ค่าเสียหายกรณีโครงการวิจัยนิวเคลียร์องค์การของสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ
๑๔. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๔๕/๒๕๕๕
๑๕. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๒๒๒/๒๕๕๘ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐทำละเมิด

๑๖. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๖/๒๕๔๙ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

๑๗. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๙๒/๒๕๔๙ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดหลายหน่วยงาน ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ

๑๘. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๙๓/๒๕๔๓ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีไปรษณีย์ภัณฑ์สูญหาย

๑๙. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ ๗๖๘/๒๕๖๐

๒๐. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๗๐/๒๕๔๔ เรื่องการพิจารณาคำขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิด

๒๑. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๒/๒๕๕๙ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีที่มูลกรณีเดียวกันนั้นอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครอง
