

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง หลักเกณฑ์การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด
ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

กรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๖/๓๘๘๗ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมบัญชีกลางตรวจสอบพบปัญหาเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และวิธีปฏิบัติตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีรายละเอียดข้อเท็จจริง ดังนี้

กรณีที่ ๑ กรมโยธาธิการและผังเมืองแจ้งว่า รถยนต์ราชการส่วนกลางซึ่งใช้ประจำสำนักงานผังเมืองจังหวัดสงขลา ยี่ห้อฟอร์ดแบบเรนเจอร์ หมายเลขทะเบียน กย-๕๗๙๑ กรุงเทพมหานคร สูญหายโดยเกิดจากโจรกรรม ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเสียหายไม่ได้เกิดจากการกระทำของนายพิชัย อุทัยเชษฐ ผู้รับผิดชอบในการเก็บรักษา จึงมิได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามนัยข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และได้ทำรายงานผลการพิจารณาเสนอปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาตามข้อ ๑๒ ของระเบียบดังกล่าว โดยปลัดกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณากรณีนี้แล้วเห็นว่า ยังไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำของผังเมืองจังหวัดสงขลา ถือว่าเป็นกรณีที่ไม่ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง จึงขออนุมัติจำหน่ายรถยนต์ดังกล่าวเป็นสูญ

กรณีที่ ๒ อดีตข้าราชการในสังกัดกรมบัญชีกลางซึ่งถูกลงโทษไล่ออกจากราชการเนื่องจากกระทำผิดวินัยร้ายแรง ได้ยื่นฟ้องกรมบัญชีกลางและคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเป็นจำเลยต่อศาลแพ่งฐานละเมิด เรียกค่าเสียหายจำนวน ๓๑,๘๑๖,๐๐๐ บาท โดยกล่าวอ้างว่า คณะกรรมการกลั่นแกล้งโจทก์เป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหาย

กรมบัญชีกลางจึงขอหารือสองประเด็น ดังนี้

๑. กรณีรถยนต์ของกรมโยธาธิการและผังเมืองสูญหายโดยเกิดจากการโจรกรรม นั้น เนื่องจากทรัพย์สินของทางราชการเป็นทรัพย์สินที่มีเจ้าของและต้องมีผู้ดูแลรับผิดชอบ หากเกิดความเสียหายหรือสูญหาย ส่วนราชการเจ้าของทรัพย์สินจะต้องมีหน้าที่ในการซ่อมแซมและติดตามทรัพย์สินนั้น

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๔๐๓ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เมื่อเจ้าหน้าที่ยิมรถยนต์ไปใช้แล้วสูญหาย จึงต้องตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่มีการดูแลรับผิดชอบเพียงพอหรือไม่ การพิจารณาของกรมโยธาธิการและผังเมืองที่ระบุว่า ยังไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ จึงไม่ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและขออนุมัติจำหน่ายเป็นสูญ ซึ่งจะเป็นการตัดตอนมิให้มีหน่วยงานอื่นเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและระเบียบ หากให้หน่วยงานของรัฐสามารถกระทำเช่นนี้ได้ทรัพย์สินของทางราชการเมื่อได้รับความเสียหายก็ไม่อาจติดตามและเรียกคืนได้ จึงขอหารือว่า การปฏิบัติของกรมโยธาธิการและผังเมืองในกรณีนี้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไร

๒. กรณีกรมบัญชีกลางและคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรงถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลแพ่งฐานละเมิด นั้น เนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนฯ ได้ดำเนินการไปตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายโดยดำเนินการพิจารณาทางปกครองและเป็นการกระทำทางปกครอง ข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๓๕ ระบุว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว และให้ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเตรียมการต่อสู้คดีต่อไป” แต่ตามข้อ ๔ ของระเบียบดังกล่าวได้ระบุว่า “ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ ทำให้เข้าใจว่าเหตุละเมิดอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งหรือกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่อยู่ในบังคับของระเบียบนี้ จึงขอหารือว่า ในกรณีนี้จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อสอบสวนว่า คณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีเสมอไปหรือไม่ หรือหัวหน้าส่วนราชการจะสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาได้ว่า การกระทำของคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นกรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากได้กระทำไปตามกฎหมายและคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงควรได้รับความคุ้มครองสิทธิตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และแจ้งพนักงานอัยการแถลงต่อศาลเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี รวมทั้งขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือทางคดีตามนัยข้อ ๓๗ ของระเบียบดังกล่าวในทันที โดยไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวรวมทั้งได้ฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) แล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ข้อหารือประการที่หนึ่ง เห็นว่า ตามข้อ ๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกรณีที่เมื่อความสูญหายแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต่อเมื่อมีข้อเท็จจริงว่า ความเสียหายดังกล่าวมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีส่วนร่วมในการกระทำผิด

ตามหนังสือของกรมบัญชีกลาง และคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) ปรากฏข้อเท็จจริงว่า รถยนต์ส่วนบุคคลของกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งใช้ประจำสำนักงานผังเมืองจังหวัดสงขลา ยี่ห้อฟอร์ดแบบเรนเจอร์ หมายเลขทะเบียน กย-๔๗๔๑ กรุงเทพมหานคร สูญหายเนื่องจากการโจรกรรมของคนร้าย โดยในวันเกิดเหตุนายพิชัย อุทัยเชษฐ ผังเมืองจังหวัดสงขลาได้นำรถยนต์คันดังกล่าวซึ่งเป็นรถใหม่ไปจอดไว้บนถนนสาธารณะหน้าบ้านพัก เนื่องจากในบ้านพักไม่มีบริเวณที่จอดรถ และได้จอดทิ้งไว้บนถนนสาธารณะซึ่งเป็นที่สัญจรไปมาข้ามคืน และรถได้สูญหายไปหลังเวลา ๒๒.๐๐ นาฬิกา จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เห็นว่า นายพิชัยฯ ได้จอดรถยนต์ ทิ้งไว้บนถนนสาธารณะซึ่งเป็นที่สัญจรไปมา และได้จอดทิ้งไว้ข้ามคืน ประกอบกับรถยนต์คันดังกล่าว เป็นรถใหม่การจอดทิ้งไว้เช่นนั้นย่อมเป็นการเสี่ยงต่อการที่รถยนต์จะสูญหายได้โดยง่ายแม้จะได้มีการ ขออนุญาตไว้ในกรณีออกปฏิบัติหน้าที่นอกเวลาราชการหรือในวันหยุดราชการสามารถจอดที่บ้านพัก ได้ก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏว่านายพิชัยฯ ได้ดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการด้วยความระมัดระวังอย่าง พอเพียง การที่รถสูญหายไปนี้ ย่อมเกิดความเสียหายแก่กรมโยธาธิการและผังเมืองแล้ว และมีเหตุ อันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว

อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงในกรณีนี้แตกต่างจากเรื่องที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๙๑/๒๕๔๑ และเรื่องเสร็จที่ ๑๒๙/๒๕๔๒ เนื่องจากกรณีนี้เกิดจากความ ประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ แต่กรณีที่เคยวินิจฉัยไว้เป็นกรณีที่เกิดจากอุบัติเหตุเจ้าหน้าที่ไม่สามารถ คาดการณ์ได้ล่วงหน้าและไม่สามารถป้องกันได้

ข้อหาหรือประการที่สอง เห็นว่า การที่ผู้ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการได้ยื่นฟ้องกรมบัญชีกลาง และคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง คดีหมายเลขดำ ที่ ๓๙๖๒/ ๒๕๔๕ ฐานละเมิด เรียกค่าเสียหายจำนวน ๓๑,๘๖๖,๐๐๐ บาท โดยกล่าวอ้างว่า คณะกรรมการกลั่น แกลงเป็นเหตุให้ได้รับความเสียหายนั้น เนื่องจากการสอบสวนทางวินัยเป็นการดำเนินการโดย คณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยซึ่งได้รับแต่งตั้งจากผู้บังคับบัญชา เพื่อเสนอต่อผู้บังคับบัญชาว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยหรือไม่ หากการสอบสวนปรากฏว่าได้มีการกระทำผิดวินัยผู้บังคับบัญชา ของผู้ถูกกล่าวหาที่จะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหา และหากสอบสวนแล้วได้ความว่าผู้ถูกกล่าวหา ไม่มีความผิด ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาที่จะต้องมีคำสั่งยืนยันสภาพของผู้ถูกกล่าวหาว่ามีได้กระทำ ผิดวินัย ดังนั้น การสอบสวนทางวินัยจึงเป็น “การพิจารณาทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และคำสั่งลงโทษทางวินัยจึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วยกรณีนี้เป็นความเสียหายที่เกิดจากการออกคำสั่ง ทางปกครองจึงไม่อยู่ในความหมายของ “ความเสียหาย” ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ ของระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีดังกล่าว เพราะฉะนั้น จึงไม่ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความ รับผิดชอบตามข้อ ๘ แต่อย่างใด

อนึ่ง ในเรื่องนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเป็น คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวตาม กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และหากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจในผลของการวินิจฉัยอุทธรณ์ก็มี สิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๖