

✎ โดย มณีนีรัตน์ ณ ระนอง ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านละเมิดและแพ่ง สำนักความรับผิดทางแพ่ง กรมบัญชีกลาง

## หลักการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ปัจจุบันพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้บังคับใช้มาเป็นระยะเวลาเกือบ 15 ปีแล้ว แต่ในทางปฏิบัติยังพบปัญหาข้อขัดข้องเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ และการปฏิบัติตามหลักการของกฎหมาย รวมถึง ขั้นตอนการดำเนินการเมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งปัญหาที่ต้องพิจารณาเป็นลำดับแรกก็คือ กรณีจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือไม่ และหากต้องแต่งตั้ง จะมีวิธีดำเนินการอย่างไรให้ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และระเบียบว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งโดยหลักการ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามข้อ 8 วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่าการกระทำละเมิดเกิดขึ้นหรือไม่



มีเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจะต้องรับผิดชอบใช้เป็นจำนวนเท่าใด ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดหลายคนเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีสัดส่วนความรับผิดชอบเป็นอย่างไร และความเสียหายที่เกิดขึ้นหน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องด้วยหรือไม่ เพื่อที่จะได้นำส่วนแห่งความรับผิดของหน่วยงานของรัฐไปหักออกจากค่าเสียหายที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชย ดังนั้นหน่วยงานของรัฐ จึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำให้ได้ความกระจ่าง

สำหรับองค์ประกอบหรือเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เป็นไปตามนัยข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ส่วนคือ เกิดความเสียหาย และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ โดยในเบื้องต้นมีประเด็นต้องพิจารณาลำดับไปว่า อย่างไรจึงจะถือว่าเกิดความเสียหายแล้วและความเสียหายนั้นเป็นความเสียหายตามนัยข้อ 4 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี หรือไม่ และอย่างไรจึงจะถือว่ามีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ซึ่งประเด็นเรื่องความเสียหายและเหตุอันควรเชื่อ นั้นเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขการพิจารณาเป็นหลักการแต่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นรายกรณี โดยมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ไว้พอสรุปได้ดังนี้

1. กรณีเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ และเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

1.1 กรณีใช้งบประมาณถมดินไปแล้ว แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบให้ก่อสร้างอาคารสำนักงาน

“การที่คณะอนุกรรมการพิจารณาสถานที่ทำงานของหน่วยราชการในเขตกรุงเทพมหานคร และเมืองหลัก มีมติไม่เห็นชอบให้กระทรวงพาณิชย์ใช้ที่ดินบริเวณบึงหัวทะเล จังหวัดนครราชสีมา สร้างอาคารสำนักงานพาณิชย์จังหวัด โดยกระทรวงพาณิชย์ได้ใช้เงินงบประมาณเพื่อถมดินในบริเวณดังกล่าวไปแล้ว ทำให้กระทรวงพาณิชย์ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารสำนักงานพาณิชย์จังหวัดนครราชสีมาได้ เป็นกรณีที่ได้เกิดความเสียหายแก่กระทรวงพาณิชย์โดยการกระทำของเจ้าหน้าที่แล้ว” (เรื่องเสร็จที่ 238/2542)

1.2 กรณีต้องชำระเงินเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่ม เนื่องจากชำระภาษีไว้ไม่ถูกต้อง

“เมื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับความเสียหายจากการที่ต้องชำระเงินเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่มจำนวน 3,421,291.06 บาท เนื่องจากชำระภาษีไม่ถูกต้องกรณีจัดซื้อเครื่องบิน CN 235-220 จำนวน 2 ลำ จากประเทศอินโดนีเซีย และความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากร ในการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมศุลกากรจะต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ” (เรื่องเสร็จที่ 112/2544)

1.3 กรณีนำรถยนต์ของทางราชการจอดทิ้งไว้บนถนนสาธารณะแล้วสูญหาย

“จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นว่า นาย พ. ได้จอดรถยนต์ทิ้งไว้บนถนนสาธารณะซึ่งเป็นที่สัญจรไปมาและได้จอดทิ้งไว้ข้ามคืน ประกอบกับรถยนต์คันดังกล่าวเป็นรถใหม่ การจอดทิ้งไว้เช่นนั้นย่อมเป็นการเสี่ยงต่อการที่รถยนต์จะสูญหายได้โดยง่าย แม้จะได้มีการขออนุญาตไว้ในกรณีออกปฏิบัติหน้าที่นอกเวลาราชการหรือในวันหยุดราชการสามารถจอดที่บ้านพักได้ก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏว่านาย พ. ได้ดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการด้วยความระมัดระวังอย่างพอเพียง การที่รถสูญหายไปนี้ย่อมเกิดความเสียหายแก่กรมโยธาธิการและผังเมืองแล้ว และมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง จึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงในกรณีนี้แตกต่างจากเรื่องที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีจที่ 91/2541 และเรื่องเสรีจที่ 129/2542 เนื่องจากกรณีนี้เกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ แต่กรณีที่เคยวินิจฉัยไว้ นั้นเป็นเรื่องที่เกิดจากอุบัติเหตุ เจ้าหน้าที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าและไม่สามารถป้องกันได้” (เรื่องเสรีจที่ 399/2546)

2. กรณีเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐนั้น แต่ยังมีประเด็นต้องพิจารณาว่าเป็นความเสียหายของทางราชการโดยรวมหรือไม่

2.1 การนำเงินงบประมาณของหน่วยงานหนึ่งไปใช้จ่ายโดยไม่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานนั้น

แต่เป็นประโยชน์แก่อีกหน่วยงานหนึ่ง อาจถือได้ว่าทางราชการในภาพรวมไม่ได้รับความเสียหาย

“หากพิจารณาในส่วนของกระทรวงพาณิชย์ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณและการบริหารงานของตนเอง โดยการใช้จ่ายเงินงบประมาณและการบริหารงานต้องกระทำภายในกรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อมีการนำเงินงบประมาณของกระทรวงพาณิชย์ไปใช้จ่ายโดยไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของกระทรวงพาณิชย์ แม้จะเกิดประโยชน์แก่หน่วยงานอื่นของรัฐดังเช่นกรณีที่ทำหรือมานี้ก็ตาม ก็ถือได้ว่ากระทรวงพาณิชย์ได้รับความเสียหาย อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในส่วนของทางราชการในภาพรวม กล่าวคือ แม้กระทรวงพาณิชย์จะเป็นนิติบุคคลหนึ่งแต่ก็อยู่ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐซึ่งประกอบด้วยราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น มีการประสานและร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันภายใต้การบังคับบัญชาและการกำกับดูแลหรือควบคุมดูแลของรัฐบาลเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของตน เมื่อคณะรัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาและกำกับดูแลหรือควบคุมดูแลการบริหารงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า การนำที่ดินที่กระทรวงพาณิชย์จ่ายเงินค่าถมดินไปทำสวนสาธารณะทางราชการยังคงได้ใช้ประโยชน์อยู่ จึงอาจถือได้ว่าทางราชการในภาพรวมไม่ได้รับความเสียหาย” (เรื่องเสรีจที่ 247/2546)

2.2 การจ่ายขาดเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องประกอบว่าเกิดความเสียหายหรือไม่

“กรณีเทศบาลตำบลกู่กาสิงห์มีการจ่ายขาดเงินสะสมเกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนของปีงบประมาณ 2548 จะถือว่าเทศบาลตำบลกู่กาสิงห์ได้รับความเสียหายซึ่งจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่ นั้น เห็นว่าปัญหานี้มิใช่ปัญหาข้อกฎหมาย แต่เป็นปัญหาข้อเท็จจริงว่าเทศบาลตำบลกู่กาสิงห์ได้รับความเสียหายจากการจ่ายขาดเงินสะสมเกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนของปีงบประมาณ 2548 หรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลกู่กาสิงห์ได้ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบโดยผลการสอบสวนพบว่าเทศบาลตำบลกู่กาสิงห์ได้รับความเสียหายจำนวน 1,129,019 บาท และได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้ว จึงเป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาว่าเทศบาลตำบลกู่กาสิงห์ได้รับความเสียหายหรือไม่ ทั้งนี้ ตามข้อ 17 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวย่อมต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องทั้งหลายประกอบกัน มิใช่เพียงแต่พิจารณาว่ามีการจ่ายขาดเงินสะสมเกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนของปีงบประมาณ 2548 เท่านั้น” (เรื่องเสร็จที่ 547/2542)

2.3 กรณีเจ้าหน้าที่ไปทำสัญญาประนีประนอมยอมความในชั้นศาลโดยไม่ติดดอกเบี้ยผ่อนชำระ ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องประกอบว่าเกิดความเสียหายหรือไม่

“ปัญหาที่หาหรือมา นี้มิใช่ปัญหา

ข้อกฎหมาย แต่เป็นปัญหาข้อเท็จจริงว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับความเสียหายจากการทำสัญญาประนีประนอมยอมความในชั้นศาลของผู้บังคับการ กองปราบปรามผู้รับมอบอำนาจหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติยังมิได้พิจารณาว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับความเสียหายหรือไม่ และความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือไม่ อันจะทำให้ต้องดำเนินการตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และส่งให้กระทรวงการคลังพิจารณาตามข้อ 17 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวต่อไป สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงต้องพิจารณาว่าการกระทำของผู้บังคับกองปราบปรามผู้รับมอบอำนาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่ โดยการพิจารณาดังกล่าวจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องทั้งหลายประกอบกัน เช่น จำนวนหนี้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความมีจำนวนน้อยกว่าหนี้ตามสัญญาเดิมมากน้อยเพียงใด ซึ่งในการทำสัญญาประนีประนอมยอมความของสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็ได้รับคืนค่าธรรมเนียมศาลเป็นพิเศษถึง 43,000 บาท ทั้งการทำสัญญาประนีประนอมยอมความทำให้คดีสิ้นสุดโดยเร็ว การพิจารณาว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับความเสียหายหรือไม่ จึงมิใช่พิจารณาแต่เพียงว่าในการทำสัญญาประนีประนอมยอมความได้ตกลงให้จำเลยผ่อนชำระหนี้โดยไม่ติดดอกเบี้ย ซึ่งไม่ได้รับความเห็นชอบหรือความยินยอมจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติเท่านั้น เนื่องจากการทำสัญญาประนีประนอมยอมความย่อมต้องมีการผ่อนปรนให้แก่กันและกัน” (เรื่องเสร็จที่ 552/2547)

3. กรณีข้อเท็จจริงได้ความแน่ชัดว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของบุคคลภายนอก โดยเจ้าหน้าที่ไม่มีส่วนในการกระทำละเมิดไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

3.1. กรณีการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วความเสียหายเกิดจากการกระทำของบุคคลภายนอก ถือว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ จึงไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แต่ต้องรายงานผลการพิจารณาให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแล หรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าว แล้วแต่กรณี จะได้พิจารณาว่าสมควรดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ต่อไปหรือไม่

“เมื่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้นแล้วเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่แต่เกิดจากการกระทำละเมิดของบุคคลภายนอกแต่เพียงฝ่ายเดียวเจ้าหน้าที่ไม่มีส่วนในการกระทำละเมิดแต่อย่างใด สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แต่ต้องรายงานผลการพิจารณาให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเพื่อพิจารณาดำเนินการตามข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ อนึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตว่าเมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าเหตุละเมิดเกิดจากการกระทำของบุคคลภายนอก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะต้องพิจารณาดำเนินการเรียกให้ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายต่อไป” (เรื่องเสร็จที่ 129/2542)



“การที่เจ้าหน้าที่กลุ่มงานนิติการ สำนักงานศาลปกครองไม่ดำเนินการฟ้องโรงแรมว. ให้รับผิดชอบภายในกำหนดอายุความตามความเห็นที่ได้เสนอต่อเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง แต่กลับรอผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่น่าเสนอ เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเพื่อให้เห็นชอบจนกระทั่งสิทธิเรียกร้องขาดอายุความ ถือได้ว่ามีเหตุอันควรเชื่อว่า มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองแล้ว ตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้ ประธานศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 78 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นได้ตามข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ในกรณีดังกล่าว แม้ว่าเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง ก็ต้องรายงานผลการพิจารณาให้ประธานศาลปกครองสูงสุดทราบ เพื่อที่จะได้พิจารณาว่าสมควรดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือไม่ต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี” (เรื่องเสร็จที่ 174/2547)

3.2.กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดยินยอมชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐแล้ว

กรณีที่หน่วยงานของรัฐทราบแน่ชัดว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่จะต้องรับผิดชอบ

ค่าสินไหมทดแทนคือผู้ใด ทราบจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอน และเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดยินยอมชดเชย ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐแล้ว หน่วยงานของรัฐก็ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด (เรื่องเสร็จที่ 193/2543)

4. กรณีความเสียหายที่เกิดจากการออกคำสั่งทางปกครอง ไม่อยู่ในความหมายของ “ความเสียหาย” ตามข้อ 4 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี จึงไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

“การที่ผู้ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการได้ยื่นฟ้องกรมบัญชีกลางและคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเป็นจำเลยต่อศาลแพ่งคดีหมายเลขดำที่ 3962/2545 รุานละเมิดเรียกค่าเสียหายจำนวน 31,816,000 บาท โดยกล่าวอ้างว่าคณะกรรมการกลั่นแกล้งเป็นเหตุให้ได้รับความเสียหายนั้น เนื่องจากการสอบสวนทางวินัยเป็นการดำเนินการโดยคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยซึ่งได้รับแต่งตั้งจากผู้บังคับบัญชาเพื่อเสนอต่อผู้บังคับบัญชาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยหรือไม่ หากการสอบสวนปรากฏว่าได้มีการกระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาที่จะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหา และหากสอบสวนแล้วได้ความว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิด ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาจะต้องมีคำสั่งยืนยันสภาพของผู้ถูกกล่าวหาว่ามีได้กระทำความผิดวินัย ดังนั้น การสอบสวนทางวินัยจึงเป็น “การพิจารณาทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และคำสั่งลงโทษทางวินัยจึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตาม

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ด้วย กรณีนี้เป็นความเสียหายที่เกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองจึงไม่อยู่ในความหมายของ "ความเสียหาย" ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 4 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นจึงไม่ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแต่อย่างใด" (เรื่องเสร็จที่ 399/2546)

อย่างไรก็ดี หากหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ ถือว่าเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ จะต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่ โดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ใช่บังคับกับความเสียหายที่เกิดจากการออกคำสั่งหรือกฎ แต่หน่วยงานของรัฐอาจใช้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เป็นแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริงของการละเมิดอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งได้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 780/2552

นอกจากหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามนัยข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ซึ่งเป็นข้อกำหนดตามหมวด 1 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแล้ว ยังมีกรณียกเว้นของหลักการทั่วไปตามข้อ 8 โดยแม้ยังไม่เกิดความเสียหายก็ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามหมวด 2 กรณี เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ดังนี้

1. กรณีผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อพิจารณาว่า หน่วยงานของรัฐจะต้องจ่ายเงินตามคำขอนั้นหรือไม่ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 33 ที่กำหนดว่า "เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 32 และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า" หากหน่วยงานของรัฐไม่พิจารณาให้มีการจ่ายเงินตามคำขอก็ถือว่าทางราชการยังไม่ได้รับความเสียหาย คณะกรรมการไม่ต้องดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต่อไป หากผู้เสียหายหรือผู้ยื่นคำขอไม่พอใจในคำสั่งไม่จ่ายค่าสินไหมทดแทนกรณีดังกล่าว ก็สามารถไปใช้สิทธิฟ้องศาลต่อไป แต่หากหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรจ่ายเงินตามคำขอต้องถือว่าทางราชการได้รับความเสียหายแล้ว คณะกรรมการต้องดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต่อไปเพื่อให้ทราบว่ามีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด

2. กรณีผู้เสียหายยื่นคำขอตามข้อ 33 แล้วไม่พอใจผลการพิจารณาจึงฟ้องคดีต่อศาลหรือเป็นเรื่องที่ผู้เสียหายยังไม่เคยยื่นคำขอไว้แต่เลือกใช้สิทธิทางศาลโดยตรง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 35 ที่กำหนดว่า "ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว..." กรณีนี้หน่วยงานของรัฐต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า การที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลนั้น

เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องหรือไม่ เพื่อจะได้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ต่อไป

จากหลักการ เงื่อนไขและองค์ประกอบของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการควรจะมีความรู้และศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวพอสมควร จึงจะทำให้การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นไปอย่างครบถ้วนและถูกต้องตามระเบียบที่กำหนดไว้

สำหรับกรณีเกิดเหตุการณ์ไม่สงบระหว่างเดือนเมษายน - เดือนพฤษภาคม 2553 ทำให้ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ เช่น การวางระเบิด หรือการเกิดเพลิงไหม้อาคารสถานที่หรือยานพาหนะ หรือทรัพย์สินอื่นของหน่วยงานของรัฐ ก็เป็นไปตามหลักการที่กล่าวในข้อ 3 กล่าวคือจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงจากการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น หรือจากการรายงานความเห็นของพนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงและความสงบ โดยแจ้งชัดว่า อาคารสถานที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของบุคคลภายนอกที่ก่อความไม่สงบ หรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่และทรัพย์สินดังกล่าวได้รับความเสียหายหรือสูญหายจากการกระทำของบุคคลภายนอกที่ก่อความไม่สงบ ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นหน่วยงานของรัฐได้ตรวจสอบและพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ จึงไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ต้องรายงานผลการพิจารณาให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแล หรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าว แล้วแต่กรณี จะได้พิจารณาว่าสมควรดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ต่อไปหรือไม่ ทั้งนี้ ให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายพิจารณาดำเนินการในทางอาญาและทางแพ่งกับบุคคลภายนอกผู้ทำให้ทรัพย์สินของทางราชการได้รับความเสียหายหรือสูญหายต่อไป รายละเอียดปรากฏตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0406.3/ว 50 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2553

