

สาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

*นายสุวัฒน์ ปิ่นนิกร
**นางรวิภา ด่วงแดงโชติ

วารสารกรมบัญชีกลางฉบับที่แล้ว ได้กล่าวถึงสาระสำคัญของพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในส่วนแรกเป็นสารบัญญัติ ได้แก่ ขอบเขต
การบังคับใช้กฎหมายและหลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ส่วนที่สองเป็นวิธีสบัญญัติ ได้แก่
การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้เงิน
ให้แก่หน่วยงานของรัฐ การผ่อนผันการชำระเงิน และการดำเนินคดีในศาล รวมทั้งอายุความ
ในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ซึ่งนอกจากพระราชบัญญัตินี้แล้ว กฎหมายว่าด้วย
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ยังมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ ระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้บังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทุกประเภท ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือ
ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น
รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานของรัฐตาม
กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยมีขั้นตอนโดยสังเขปดังนี้

* ผู้อำนวยการสำนักความรับผิดทางแพ่ง กรมบัญชีกลาง

** หัวหน้ากลุ่มวิเคราะห์และประเมินผลคดีปกครอง กรมบัญชีกลาง

1.1 เกิดความเสียหาย

เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้มีการรายงานตามลำดับชั้น โดยความเสียหายนั้นต้องเป็นความเสียหายอันเกิดแต่การกระทำละเมิด ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

1.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

เมื่อมีความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิด และหน่วยงานของรัฐพิจารณาเห็นว่ามีความเห็นสมควรเชื่อว่า ความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อดำเนินการสอบสวนตามระเบียบต่อไป กรณีความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือเจ้าหน้าที่กระทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐหลายแห่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับ ความเสียหายและที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

โดยกรณีใดจึงจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือไม่นั้น ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยไว้เป็นแนวทางดังนี้

1) ความรับผิดทางละเมิดของผู้อำนวยการ ร.ส.พ. ย่อมเป็นไปตามระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ ร.ส.พ. กำหนด ในกรณีที่ ร.ส.พ. ยังไม่กำหนดระเบียบดังกล่าวขึ้น ให้นำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับโดยอนุโลม กรณีตามข้อเท็จจริงผู้อำนวยการ ร.ส.พ. เป็นผู้กระทำละเมิด ผู้อำนวยการ ร.ส.พ. ต้องแจ้งต่อคณะกรรมการ ร.ส.พ. เพื่อรายงานความเสียหายที่เกิดขึ้นให้รัฐมนตรีผู้มีอำนาจกำกับดูแล ร.ส.พ. แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต่อไป¹

2) ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สถาบันการbinพลเรือนมิใช่เกิดจากมติของคณะกรรมการสถาบันการbinพลเรือนที่ให้ความเห็นชอบข้อบังคับสถาบันการbinพลเรือนว่าด้วยสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับค่าชดเชยของพนักงาน พ.ศ. 2539 หากแต่เกิดจากการที่ไม่มีการฟ้องคดีภายในอายุความสิทธิเรียกร้องอันเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการสถาบันการbinพลเรือนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีผู้ว่าการรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดให้ผู้ว่าการฯ แจ้งต่อกรรมการฯ หรือคณะกรรมการฯ ดำเนินการตามข้อ 7 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์

¹ คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา (พฤษภาคม 2544)

การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อรายงานความเสียหายที่เกิดขึ้นให้รัฐมนตรีผู้มีอำนาจกำกับดูแลแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีดังกล่าว ในกรณีนี้เมื่อผู้อาจต้องรับผิดได้แก่ ผู้ว่าการสถาบันการbinพลเรือนและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการbinพลเรือน ดังนั้น ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงหมายถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม²

3) เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับทรัพย์สินของโรงพยาบาลซึ่งจัดซื้อโดยงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวและเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และมีอำนาจฟ้องคดีในกรณีที่มีผู้กระทำละเมิดต่อทรัพย์สินดังกล่าว ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดแม้จะมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้นก็ตาม ก็ไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือฟ้องคดี เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจตามนัยมาตรา 38 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534³

4) กรณีทรัพย์สินของ (ส.ป.ก.) เกิดความเสียหาย หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่สอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในเบื้องต้นว่าความเสียหายเกิดจากสาเหตุใด ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แต่ในกรณีที่เห็นว่าไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ดังกล่าวแต่ต้องรายงานผลการพิจารณาให้ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวทราบเพื่อจะได้พิจารณาว่าสมควรดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ต่อไปหรือไม่ กรณีดังกล่าว เลขาธิการ ส.ป.ก. ควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงโดยละเอียดก่อนที่จะพิจารณาสั่งการตามข้อ 8 วรรคหนึ่ง⁴

5) หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด หมายถึง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับ ความเสียหาย ส่วนการพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น ในทางปฏิบัติให้ถือว่า

2 เรื่องเสรีจที่ 595/2545)

3 (มิถุนายน 2541)

4 (มีนาคม 2541)

หน่วยงานของรัฐที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดหาทรัพย์สินดังกล่าวเป็นเจ้าของทรัพย์สิน เช่นในกรณีที่มีการกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของหน่วยงานสังกัดราชการ ส่วนภูมิภาคของกรมป่าไม้ ถ้ากรมป่าไม้เป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าว อธิบดีกรมป่าไม้ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานย่อมเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

6) เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่จะชดใช้ ซึ่งความมุ่งหมายที่ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนอกจากจะหาตัวผู้รับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่จะชดใช้แล้วยังมีประโยชน์สำหรับหน่วยงานของรัฐในการที่สอบหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่ามีผู้ใดร่วมในการกระทำความผิดในเรื่องดังกล่าวอีกหรือไม่ และจะต้องรับผิดชอบชดใช้เป็นเงินจำนวนเท่าใด รวมถึงการรวมพยานหลักฐานซึ่งอาจที่จะนำไปพิสูจน์ในชั้นพิจารณาคดีของศาลอีกด้วย⁵

7) เมื่อหน่วยงานของรัฐได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้นแล้วเห็นว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่แต่เกิดจากการกระทำละเมิดของบุคคลภายนอกแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยเจ้าหน้าที่ไม่มีส่วนในการกระทำละเมิดแต่อย่างใด หน่วยงานของรัฐจึงไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด แต่ต้องรายงานผลการพิจารณาให้รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาตามข้อ 12 ของระเบียบฯ อนึ่ง เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เหตุละเมิดเกิดจากการกระทำละเมิดของบุคคลภายนอก หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาดำเนินการเรียกให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อไป⁶

8) กรณีเป็นเรื่องที่ได้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐโดยการกระทำของเจ้าหน้าที่แล้ว ส่วนความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่คนใดและจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงใดหรือไม่นั้น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐควรจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด⁷

9) โดยที่เงินสำรองจ่ายประจำวันได้เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานคลังจังหวัด และการสั่งจ่ายเงินจากคลังจังหวัดเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามนัยมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ เงินสำรองจ่ายประจำวันทำงานองเดียวกันกับที่ธนาคารมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเงินฝากของประชาชน

⁵ (พฤศจิกายน 2541)

⁶ (มีนาคม 2542)

⁷ (เมษายน 2542)

ฉะนั้น เมื่อความเสียหายเกิดแก่เงินสำรองจ่ายประจำวันของสำนักงานคลังจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด⁸

10) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐทราบแน่ชัดแล้วว่า เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนคือผู้ใด ทราบจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอนและเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดยินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐแล้ว หน่วยงานของรัฐก็ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด⁹

11) เมื่อ สตง. ได้ตรวจพบว่ามีเงินขาดบัญชีในหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ทุจริต หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2539 โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงอีก เพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดจากการขาดอายุความและกรณีอื่น ๆ เว้นแต่ความรับผิดจากการกระทำละเมิดโดยองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นจะต้องรีบดำเนินการแจ้งความดำเนินคดีอาญาและทางวินัยแก่ข้าราชการดังกล่าวทันที โดยอาศัยพยานหลักฐานการตรวจสอบและชี้มูลความผิดของ สตง. ส่วนความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ ต่อไป¹⁰

อนึ่ง ปัจจุบันมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2539 ถูกยกเลิกโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเร่งรัด ติดตามเกี่ยวกับกรณีเงินขาดบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต พ.ศ.2546 ซึ่งตามข้อ 6 ของระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า “เพื่อประโยชน์ของทางราชการที่จะให้การดำเนินการเป็นไปโดยรวดเร็ว ในกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจพบว่าหน่วยงานของรัฐแห่งใดมีกรณีเงินขาดบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต และได้ชี้มูลความผิดแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวดำเนินการให้มีการชดใช้เงินหรือทรัพย์สินคืน รวมทั้งดำเนินการทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัยแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริงเพื่อหามูลความผิดอีก...” ซึ่งข้อกำหนดนี้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นอีก โดยในส่วนของความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ทันที

⁸ (กันยายน 2542)

⁹ (เรื่องเสร็จที่ 193/2543)

¹⁰ (เรื่องเสร็จที่ 411/2543)

12) เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า อ.ส.ค. ต้องทำลายผลิตภัณฑ์นมที่เสียและเสื่อมคุณภาพซึ่งความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการบริหารจัดการเกี่ยวกับการผลิต การจัดเก็บสินค้า การจัดซื้อและการจัดจำหน่ายที่ไม่มีประสิทธิภาพ อันเกิดจากการกระทำโดยตรงของเจ้าหน้าที่ของ อ.ส.ค. ดังนั้น ผู้อำนวยการ อ.ส.ค. จึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เพื่อให้คณะกรรมการฯ ได้แสวงหาข้อเท็จจริงและพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบ¹¹

13) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ จำนวนค่าเสียหายเป็นเท่าใด ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วนรับผิดชอบเป็นอย่างไร และความเสียหายที่เกิดขึ้นหน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องด้วยหรือไม่ เพื่อที่จะได้นำเอาส่วนแห่งความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐไปหักออกจากค่าเสียหายที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชย กรณีกรมประชาสัมพันธ์ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วปรากฏว่า ความเสียหายเกิดจากการกระทำของพนักงานขับรถยนต์ของกรมฯ จึงเป็นกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของกรมฯ ประกอบกับเป็นกรณีที่ยังไม่ทราบจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอนเพราะราคาค่าซ่อมแซมรถยนต์อาจแตกต่างกันไปตามมาตรฐานของอุปกรณ์อะไหล่ตลอดจนฝีมือและความประณีตของช่างซ่อมรถยนต์ รวมทั้งค่าเสื่อมราคาของรถยนต์อันเนื่องมาจากการถูกชนด้วย ดังนั้น อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ตกลงยินยอมรับผิดชอบและชดเชยค่าเสียหายในการซ่อมแซมรถยนต์ของกรมฯ และรถยนต์ของบุคคลภายนอกนั้นเป็นเรื่องที่กรมฯ จะนำมาประกอบการพิจารณาในภายหลัง เมื่อได้ทราบผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว¹²

14) ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลและคดียังไม่ถึงที่สุดนั้นยังมิถือว่าเป็นความเสียหายเกิดขึ้น เพราะศาลฎีกาอาจมีคำพิพากษาที่แตกต่างไปจากศาลชั้นต้น การที่สถาบันการbinพลเรือนได้ฟ้องคดีต่อศาลแรงงานซึ่งศาลแรงงานได้มีคำพิพากษายกฟ้องและ

11 (เรื่องเสรีจที่ 675/2543)

12 (เรื่องเสรีจที่ 706/2543)

สถาบันการบินพลเรือนได้อุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลฎีกานั้น จะถือว่าสถาบันการบินพลเรือนได้รับความเสียหายก็ต่อเมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษายืนตามศาลชั้นต้น ดังนั้น ในกรณีนี้ถือว่ายังไม่เกิดความเสียหายต่อสถาบันการบินพลเรือนจึงยังไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด¹³

15) ในหลักการทั่วไป การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ไม่ควรแต่งตั้งผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่สอบข้อเท็จจริงฯ เป็นกรรมการเพราะอาจทำให้ไม่ได้ข้อเท็จจริงครบทุกด้านและจะทำให้มีการบิดเบือนข้อเท็จจริงได้ และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าความเสียหายของเทศบาลเกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่โดยลำพังคนเดียว ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำละเมิดดังกล่าวแต่อย่างใด การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวที่ได้ดำเนินการโดยเทศบาลและรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจพิจารณาตามข้อ 17 ย่อมไม่เสียหายแม้ว่าจะได้มีการเป็นกรรมการสอบข้อเท็จจริงด้วยก็ตาม จึงไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นทำการสอบสวนเจ้าหน้าที่ดังกล่าวใหม่อีก แต่หากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่ามูลละเมิดครั้งนี้มีกรณีพาดพิงว่าผู้อำนวยการกองคลังต้องร่วมรับผิดชอบอยู่ด้วย กระทรวงการคลังอาจแจ้งความเห็นในเรื่องดังกล่าวโดยขอให้เทศบาลพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเฉพาะในส่วนของผู้บริหารกองคลังได้อีก¹⁴

16) กรณีเจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ปฏิบัติหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ ธ.ก.ส. ดังนั้น อธิบดีกรมที่ดินและผู้จัดการ ธ.ก.ส. จึงมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด การร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดสังกัดจะต้องร่วมกันพิจารณาและลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ โดยให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตกลงกันให้หน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งแล้วให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร่วมลงนามในคำสั่งดังกล่าว¹⁵

17) การแจ้งและการร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด มีเหตุผลจากการที่ต้องการให้หน่วยงานของรัฐทั้งสองหน่วยงานได้ร่วมกัน

13 (เรื่องเสร็จที่ 595/2545)

14 (พฤศจิกายน 2542)

15 (พฤษภาคม 2544)

ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงไปในคราวเดียวกัน เพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาว่าการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นเป็นกรณีที่หน่วยงานดังกล่าวต้องรับผิดชอบหรือไม่ ดังนั้น คำว่า “การกระทำของเจ้าหน้าที่” จึงต้องเป็นกรณีที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ในกรณีที่การกระทำดังกล่าวมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ก็ไม่จำเป็นหรือมีเหตุผลที่จะต้องให้มีการแจ้งหรือร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการฯ อีก กรณี นายดาบตำรวจ ม. ชัยภรณนต์ส่วนตัวไปชนรถยนต์ของกรมการศึกษานอกโรงเรียนได้รับความเสียหาย ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าในขณะที่เกิดเหตุรถยนต์ชนกัน นายดาบตำรวจ ม. ไม่ได้อยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องถือว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่กรมการศึกษานอกโรงเรียนมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น จึงไม่ต้องมีการแจ้งหรือร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด¹⁶

18) กรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง แม้ว่าจะเป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นใช้ทรัพย์สินส่วนตัวทำให้เกิดความเสียหายขึ้น หากเป็นการทำให้เกิดความเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ก็ต้องดำเนินการตามระเบียบฯ แล้วแต่กรณี การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่นั้นมิได้พิจารณาจากอุปกรณ์หรือรถยนต์ที่ใช้ว่าจะต้องเป็นของทางราชการหรือไม่ แต่ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่า การกระทำดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นหรือไม่ การที่เจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินส่วนตัว เช่น รถยนต์ มาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้เป็นข้อพิจารณาชี้ขาดว่าการกระทำนั้นไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด¹⁷

19) ตามนัยมาตรา 43 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการพาณิชย์สงเคราะห์ พ.ศ. 2517 บัญญัติให้ถือว่าการพาณิชย์สงเคราะห์ที่จดทะเบียนแล้วเป็นงานในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพาณิชย์สงเคราะห์ของส่วนราชการ องค์การของรัฐและรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2517 กำหนดให้การพาณิชย์สงเคราะห์ของส่วนราชการเป็นงานสวัสดิการของส่วนราชการ ดังนั้น ในกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรียกเงินพาณิชย์สงเคราะห์ซึ่งเป็นงานสวัสดิการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีไปใช้เป็นการส่วนตัวอันเป็นการทำละเมิดทำให้การพาณิชย์สงเคราะห์ของสำนักนายกรัฐมนตรีต้องได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีที่สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นส่วนราชการที่ได้รับความเสียหายจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด¹⁸

16 (เรื่องเสรีจที่ 717/2545)

17 (เรื่องเสรีจที่ 717/2545)

18 (เรื่องเสรีจที่ 256/2545)

20) ถ้าคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ ที่ได้เกษียณอายุราชการไปแล้ว บางคนเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมการปกครองได้กระทำการโดยมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรมการปกครอง กรณีดังกล่าวอธิบดีกรมการปกครองในฐานะหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดอยู่มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด แม้ว่าบุคคลนั้นจะเกษียณอายุราชการไปแล้วก็ตาม¹⁹

21) การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดคือ การปฏิบัติงานของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนามธรรมไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่ขององค์กรด้วยตัวเองได้ ฉะนั้น อำนาจของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด จึงหมายถึงอำนาจในการกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ 12 ของระเบียบฯ²⁰

1.3 การพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

ตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไว้ คงกำหนดไว้แต่เพียงจำนวนและที่มาของคณะกรรมการซึ่งกำหนดให้มีจำนวนไม่เกินห้าคนโดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร จึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการว่าจะเลือกผู้ใดมาทำหน้าที่คณะกรรมการตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ จะต้องต้องมีจำนวนไม่เกินห้าคนและแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเองหรืออาจแต่งตั้งจากหน่วยงานอื่นก็ได้ โดยในการประชุมของคณะกรรมการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไป คือ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคลหรือผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุหรือสถานที่ที่เกี่ยวข้อง โดยคณะกรรมการฯ ต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน

19 (เรื่องเสรีฯที่ 351/2545)

20 (ธันวาคม 2541)

อย่างเพียงพอและเป็นธรรม สำหรับความเห็นของคณะกรรมการต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แน่ชัดและต้องมีพยานหลักฐานสนับสนุนประกอบด้วย

ปัจจุบันมีหนังสือเวียนกระทรวงการคลังวางหลักเกณฑ์การสอบสวนไว้เป็นแนวทางปฏิบัติทั่วไป ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0526.6/ว 34086 ลงวันที่ 22 กันยายน 2540

1.4 การวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้ง

เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดพิจารณาเสร็จแล้ว เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง ผู้แต่งตั้งอาจขอให้ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติมภายในเวลาที่กำหนดได้ โดยผู้แต่งตั้งต้องวินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังไม่ต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ และให้ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไปยังกระทรวงการคลังภายใน 7 วัน นับแต่วันที่วินิจฉัยสั่งการ เพื่อให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งปัจจุบันมีประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องส่งรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 แจ้งตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว.98 ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2548 วางหลักเกณฑ์สรุปได้ดังนี้

1) ความเสียหายจากสาเหตุทั่วไป (เช่น อุบัติเหตุเพลิงไหม้ ทรัพย์สินเสียหายหรือสูญหาย เป็นต้น) ซึ่งมีได้มีสาเหตุจากการทุจริต เงินขาดบัญชีหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่าง ๆ หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ สำหรับส่วนราชการ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 500,000 บาท สำหรับราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 1,000,000 บาท รวมถึงความเสียหายที่มีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดแต่หน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายตั้งแต่ร้อยละ 75 ของค่าเสียหายทั้งหมด

2) ความเสียหายซึ่งมีสาเหตุจากการทุจริต ซึ่งหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้รับผิดชอบชดใช้เต็มจำนวนความเสียหายและพิจารณาให้ผู้เกี่ยวข้องที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายด้วย

3) ความเสียหายซึ่งมีสาเหตุจากเงินขาดบัญชี ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ และต้องมีได้เกิดจากการทุจริต ซึ่งหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหาย

1.5 การพิจารณาและการแจ้งผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังมีหน้าที่พิจารณาตรวจสอบสำนวนการสอบสวนโดยไม่ชักช้า โดยมีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้ โดยในการพิจารณาของกระทรวงการคลังมี “คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง” เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งประกอบด้วยบุคคลดังนี้

- ก. อธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นประธาน
- ข. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นกรรมการ
- ค. ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นกรรมการ
- ง. ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นกรรมการ
- จ. ผู้แทนกระทรวงการคลังซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้ง เป็นกรรมการ (ปัจจุบันมีผู้แทนที่ปรึกษากฎหมาย กระทรวงการคลัง จำนวน 1 คน และผู้แทนกรมบัญชีกลางจำนวน 3 คน)

กระทรวงการคลังต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน เว้นแต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด กระทรวงการคลังต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่า 1 ปี ทั้งนี้ ก็เพื่อที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะได้มีเวลาอย่างน้อย 6 เดือน (เพื่อเตรียมในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและดำเนินการยึด อาศัยทรัพย์ หรือติดต่อกับพนักงานอัยการให้ดำเนินคดีทางศาลกับทายาทของผู้ต้องรับผิด) ส่วนในกรณีที่ของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้นมีระบบความรับผิดชอบที่แยกกันออกไป จึงต้องให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจหรือรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลเป็นผู้ชี้ขาด จึงต้องให้เวลาแก่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจในการตรวจสอบมากกว่าหน่วยงานอื่น

1.6 การดำเนินการระหว่างรอผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลัง

ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ซึ่งเคยมีแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาวางเป็นแนวทางไว้ดังนี้

1) หากกรมบัญชีกลางไม่สามารถแจ้งผลการพิจารณาตรวจสอบสำนวนได้ทันก่อนคดีขาดอายุความ หน่วยงานที่ได้รับความเสียหายก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลก่อนคดี

ขาดอายุความโดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาของกระทรวงการคลัง โดยที่ยังไม่ต้องออกคำสั่งแจ้งให้ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ได้ เพื่อป้องกันคดีขาดอายุความ²¹

2) เมื่อเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีได้รับแจ้งรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบตามข้อ 17 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้วให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ 18 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว หากกระทรวงการคลังยังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลา จึงยังไม่ถึงขั้นตอนที่นายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานีจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ แต่ถ้าเกรงว่าจะขาดอายุความในการฟ้องคดีก็ให้เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีดำเนินการฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความสองปี ดังนั้น การที่เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาล จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้อง²²

3) เมื่อกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบตามข้อ 17 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 แล้ว ในระหว่างนั้นได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามข้อ 17 วรรคห้า และผู้รับคำสั่งดังกล่าวได้อุทธรณ์คำสั่งในการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องรอผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังหรือไม่นั้น เห็นว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ควรที่จะติดตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังว่าดำเนินไปแค่ไหนเพียงใดแล้วเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาว่าสมควรที่จะรอผลการตรวจสอบก่อนที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์หรือไม่ หากกระทรวงการคลังแจ้งว่าสามารถดำเนินการตรวจสอบสำนวนให้แล้วเสร็จได้โดยเร็ว ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ก็ควรรอผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้ เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ที่จะต้องพิจารณาว่า การวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นประโยชน์แก่ทางราชการหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า ถ้าไม่ดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการก็สามารถวินิจฉัยอุทธรณ์ได้โดยไม่ต้องรอผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง²³

21 (เรื่องเสร็จที่ 484/2544)

22 (เรื่องเสร็จที่ 353-354/2547)

23 (เรื่องเสร็จที่ 794/2547)

อนึ่ง กรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ก่อนที่จะส่ง
สำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบหรือส่งสำนวนการสอบสวนให้
กระทรวงการคลังแล้วแต่กระทรวงการคลังยังไม่แจ้งผลการพิจารณาให้ทราบ มีคำวินิจฉัยของ
ศาลปกครองชั้นต้นเป็นสองทาง ทั้งที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น โดยยังไม่มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดวางแนว
วินิจฉัยไว้ ซึ่งหากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาถึงที่สุดเป็นประการใดจะได้ใช้เป็นแนวทางการ
วินิจฉัยต่อไป

1.7 การดำเนินการเมื่อได้รับแจ้งผลจากกระทรวงการคลัง

1) กรณีกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค พิจารณาว่ามี
เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบแล้วส่งสำนวนมาให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เมื่อกระทรวงการคลัง
พิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้
เกี่ยวข้องทราบ

2) กรณีราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ
พิจารณาว่ามีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบแล้วส่งสำนวนมาให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ
เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงาน
ของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการตามความเห็นที่ถูกต้อง

3) กรณีหน่วยงานของรัฐที่เสียหายพิจารณาว่าไม่มีเจ้าหน้าที่ต้อง
รับผิดชอบแล้วส่งสำนวนมาให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ แต่กระทรวงการคลังแจ้งผลการ
พิจารณาว่ามีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบและหน่วยงานของรัฐนั้นสั่งการตามความเห็นของ
กระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อ
ศาล (กรณีฟ้องทายาทของผู้ต้องรับผิดชอบ) อย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้ง
คำสั่งให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการดำเนินการเมื่อได้รับ
แจ้งผลจากกระทรวงการคลังดังนี้

ก. ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นกระทรวง ทบวง กรม และ
ราชการส่วนภูมิภาค เมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็นเป็นประการใดแล้ว ผู้แต่งตั้ง
คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต้องมีคำสั่งตามความเห็นของ
กระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น
รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตาม

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด หากหน่วยงานของรัฐนั้นยังมีความเห็นแตกต่างไปจากกระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐจะต้องเสนอให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐนั้นวินิจฉัยสั่งการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้องสำหรับกรณีตามข้อเท็จจริงหากรัฐวิสาหกิจผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะยืนยันตามความเห็นเดิมของตนซึ่งแตกต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลัง ก็จะต้องส่งความเห็นดังกล่าว ให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นวินิจฉัยสั่งการตามข้อ 18 ของระเบียบฯ อนึ่ง การวินิจฉัยสั่งการที่แตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังดังกล่าว หากปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่าเป็นการวินิจฉัยสั่งการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ผู้ที่วินิจฉัยสั่งการดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น²⁴

ข. เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด ได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลังแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐสามารถวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้องโดยต้องนำความเห็นของกระทรวงการคลังมาประกอบการพิจารณาว่าการปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังจะเป็นเหตุให้เกิดความขัดข้องต่อการบริหารกิจการของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ หรือไม่ และหากเห็นว่าไม่อาจปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังได้ก็อาจวินิจฉัยสั่งการต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังได้ ส่วนผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐหมายถึงผู้ใดนั้น ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐใดมีบุคคลดังกล่าวมากกว่าหนึ่งคนให้พิจารณาตามกฎหมายเฉพาะหรือระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ว่า บุคคลใดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้น ๆ²⁵

2. กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ให้บังคับใช้เฉพาะกับหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บางประเภทเท่านั้น ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ยกเว้นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย

²⁴ (มิถุนายน 2542)

²⁵ (มีนาคม 2542)

พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการตั้งแต่หน่วยงานของรัฐได้รับรายงานว่าเจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกอันเนื่องมาจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด การส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ รวมถึงการพิจารณาในส่วนของการกระทรวงการคลังทำนองเดียวกับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และมีขั้นตอนเพิ่มเติมบางประการดังนี้

2.1 การชดเชยค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอก

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยเร็ว โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อพิจารณาว่าต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามคำขอ ดังกล่าวหรือไม่ หากเป็นกรณีที่ต้องชดเชยให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งปัจจุบันกระทรวงการคลังได้มีประกาศเรื่อง หลักเกณฑ์การชดเชยค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 27 กันยายน 2545 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 119 ตอนพิเศษ 92 ง วันที่ 1 ตุลาคม 2545 โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1) ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สิน ถ้าความเสียหายเกิดแก่เงินให้ใช้เป็นเงินตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น ถ้าเป็นความเสียหายเกิดแก่ทรัพย์สินอื่นให้ใช้ราคาสุทธิหลังหักค่าเสื่อมราคาแล้ว หรือใช้ค่าซ่อมเพื่อให้ทรัพย์สินนั้นกลับคืนสู่สภาพเดิม โดยให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีหน้าที่กำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สินนั้นตามความเหมาะสมและเป็นธรรม

2) ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายหรือชีวิต

- ค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงไม่เกิน 20,000 บาท
- ค่าขาดประโยชน์ สำหรับผู้ไม่มีรายได้ประจำไม่เกิน 60 วัน โดยคำนวณจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน สำหรับผู้มีรายได้ประจำไม่เกินเดือนละ 9,000 บาท แต่ไม่เกิน 2 เดือน
- ค่าชดเชยการสูญเสียอวัยวะหรือสมรรถภาพในการทำงาน ไม่เกิน 50,000 บาท
- ค่าใช้จ่ายในการจัดการศพ ไม่เกิน 20,000 บาท
- ค่าขาดไร้คู่อุปการะ ไม่เกิน 30,000 บาท หากทายาทมากกว่า 3 คน ให้จ่ายเพิ่มอีกไม่เกิน 20,000 บาท

2.2 การไต่เบียด

ในกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ความรับผิดของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่ เพียงใด เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาไต่เบียดเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางละเมิด ผู้แต่งตั้ง และกระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาด้วยว่าจะมีการไต่เบียดหรือไม่ หรือจะไต่เบียดให้ชัดใช้เพียงใด

หากเจ้าหน้าที่ได้ชัดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปก่อนแล้ว โดยผลการพิจารณาเป็นที่ยุติว่าเจ้าหน้าที่มิได้กระทำการนั้นไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ก็มีสิทธิไต่เบียดให้หน่วยงานของรัฐชัดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนดังกล่าวได้ ในภายหลัง

3. การชัดใช้ค่าสินไหมทดแทน

3.1 การชัดใช้เงินหรือทรัพย์สิน

- 1) ในกรณีความเสียหายเกิดแก่เงิน ให้ใช้เป็นเงินแต่เพียงอย่างเดียว
- 2) ในกรณีที่ความเสียหายมิได้เกิดแก่เงินจะดำเนินการต่อไปนี้แทนการชำระเงินก็ได้

ก. ชัดใช้เป็นทรัพย์สินอย่างเดียวกันโดยมีสภาพ คุณภาพ ปริมาณ และลักษณะเดียวกันกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหายและใช้งานแทนได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหาย โดยทำสัญญายินยอมชัดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นทรัพย์สินดังกล่าว

ข. ซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่ชำรุดเสียหายให้คงสภาพเดิม โดยทำสัญญาว่าจะจัดการให้ทรัพย์สินคงสภาพเหมือนเดิมภายในเวลาไม่เกิน 6 เดือน

3.2 การผ่อนชำระเงิน

ในกรณีเจ้าหน้าที่ต้องชัดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายพิจารณาผ่อนผันตามความเหมาะสมภายใต้หลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด ปัจจุบันมีประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ 19 กันยายน 2545 แจ้างตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0406.3/ว 115 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2545 วางหลักเกณฑ์การผ่อนชำระหนี้ไว้โดยสรุปได้ดังนี้

1) ต้องมิใช่กรณีเกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่และเป็นกรณีที่ขอผ่อนชำระเต็มจำนวนที่ต้องรับผิด

2) ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาผ่อนผันและกำหนดจำนวนเงินที่ต้องผ่อนชำระเป็นรายเดือนตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานานุรูป ความรับผิดชอบตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี และพฤติการณ์แห่งคดีภายใต้เงื่อนไขดังนี้

- ถ้าผ่อนชำระภายในเวลา 1 ปี ไม่คิดดอกเบี้ยระหว่างการผ่อนชำระ
- วงเงินไม่เกิน 500,000 บาท ให้ผ่อนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของเงินเดือนภายในเวลาไม่เกิน 5 ปี
- วงเงินเกินกว่า 500,000 บาท ให้ผ่อนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของเงินเดือนภายในเวลาไม่เกิน 10 ปี

3.3 การใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการดำเนินคดี

1) หากเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ยอมชำระหนี้ หน่วยงานของรัฐต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัตทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2) หน่วยงานของรัฐต้องไม่ดำเนินคดีล้มละลายแก่เจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ แต่ถ้าการที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีล้มละลายได้

3) ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้หน่วยงานของรัฐประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเตรียมการต่อสู้คดี และหากผลการพิจารณาในเบื้องต้นปรากฏว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่หากความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความและถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลก่อนแล้ว ให้พนักงานอัยการแถลงต่อศาลเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดีและให้ช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างนั้นด้วย

4. สรุปแผนภูมิขั้นตอนการปฏิบัติงานเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

