

หลักเกณฑ์และขั้นตอนดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่

The Rules and Procedures for Fact Finding of Liability for Wrongful act Arising from Officials

ธาดรี มหันตรัตน์¹ และ นพพร อุณาภาค²

¹สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

²กองละเมิดและแพ่ง กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

¹Email : Dhatreecu24@hotmail.com ; ² Email : nopporn.unapak@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อนำเสนอหลักเกณฑ์พื้นฐาน ขั้นตอนการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เพื่อให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทราบถึงหลักเกณฑ์พื้นฐาน ขั้นตอน และสามารถนำไปใช้เป็นแนวปฏิบัติในกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการออกคำสั่งทางปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

คำสำคัญ: หลักเกณฑ์, ขั้นตอนดำเนินการสอบข้อเท็จจริง, ความรับผิดทางละเมิด

Abstract

This academic article aims to present the basic rules and procedures for fact finding of liability for wrongful act arising from officials according to liability for wrongful act of officials act B.E.2539. To report the liability for wrongful act arising from officials toward examination committees in term of the basic rules, procedures, guideline in fact finding process of liability for wrongful act arising from officials and the issuing an administrative order to be lawful.

Keywords: Rules, Procedures for Fact Finding, Liability for Wrongful Act

วันที่รับบทความ : 02 กรกฎาคม 2563

วันที่แก้ไขบทความ : 10 กันยายน 2563

วันที่ตอบรับตีพิมพ์บทความ : 18 กันยายน 2563

1. บทนำ

การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ถือเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือเป็นการเตรียมการและดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อให้มี

คำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน เมื่อเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองการดำเนินการต่าง ๆ ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงต้องดำเนินการตาม

ขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองชอบด้วยกฎหมาย วรเจตน์ ภาคีรัตน์ [1]

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.1 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในฐานะที่เป็น “กฎหมายกลาง” ในการออก “คำสั่งทางปกครอง”

2.2 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.3 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนการเตรียมการและดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งเรียกให้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน)

หากพิจารณาหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนที่กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กำหนดในเรื่องกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้ว จะเห็นว่า กฎหมายกำหนดเพียงขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การสอบสวน การให้โอกาสผู้ถูกสอบ ถ้อยคำ การพิจารณาวินิจฉัยและส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ แต่ไม่ได้กำหนดวิธีการอื่น ๆ ไว้ เช่น คณะกรรมการจะเชิญผู้ให้ถ้อยคำมาให้ถ้อยคำอย่างไร การส่งหนังสือเชิญมาให้ถ้อยคำจะอย่างไร หรือกรณีมีการคัดค้านบุคคลผู้ทำหน้าที่กรรมการแล้วผู้ถูกคัดค้านจะต้องดำเนินการอย่างไร เมื่อการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ถือเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ดังนั้น เรื่องใดที่กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดมิได้กำหนดไว้ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งหมด ซึ่งเรื่องใดที่มีได้กำหนดไว้ ก็ยังคงใช้หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฤทัย หงส์ศิริ [2]

3. หลักการพื้นฐานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

3.1 การมีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณา

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณานั้น “หลักความไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณา หรือ หลักความเป็นกลาง” หลักนี้ไม่มีกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรมราชทัณฑ์ รักษาสถาบัน [3] ซึ่งเป็นกฎหมายกลางตามมาตรา 13 คือ ต้องไม่เป็นคู่กรณีเอง เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี เป็นญาติของคู่กรณี หรือเป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดาน ฯลฯ และมาตรา 16 คือ บุคคลที่มีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

อย่างไรก็ดี หากมีการแต่งตั้งบุคคลที่กำหนดตามมาตรา 13 หรือมาตรา 16 เป็นกรรมการ บุคคลดังกล่าวจะต้องถอนตัว หรือหากคู่กรณีคัดค้าน มาตรา 14 มาตรา 15 และมาตรา 16 วรเจตน์ ภาคีรัตน์ [4] ได้กำหนดวิธีดำเนินการเมื่อถูกคัดค้านว่า ให้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นหยุดการพิจารณาเรื่องทางปกครองไว้แล้วแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบเพื่อที่ผู้บังคับบัญชาจะได้มีคำสั่งต่อไป กรณีที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นกรรมการให้กรรมการคนอื่นพิจารณาและลงมติว่าจะให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นกรรมการต่อไปหรือไม่ มติที่เห็นควรให้กรรมการที่มีปัญหาเรื่องความเป็นกลางปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการคนอื่นที่ไม่มีปัญหาดังกล่าว

ในประเด็นดังกล่าว กรมราชทัณฑ์ ได้มีการซักซ้อมความเข้าใจ ที่ กค 0410.2/ว 217 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2551 เรื่อง การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยกำชับว่า การทำหน้าที่ของกรรมการผู้ได้รับแต่งตั้ง หากกรรมการท่านใดเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ตนทำหน้าที่พิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นแล้ว กรรมการ ผู้นั้นจะต้องหยุดการพิจารณาทางปกครองไว้ก่อนและแจ้งให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง

ความรับผิดชอบทางละเมิดทราบ เพื่อจะได้พิจารณา ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งได้บัญญัติไว้ตามนัยมาตรา 15 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สอดคล้องกับหลักความเป็นกลางและเป็นไปด้วยความโปร่งใสเป็นธรรมโดยไม่ต้องถูกคัดค้านในภายหลัง

3.2 การมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องที่สอบสวน

3.2.1 ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการต้องมีอำนาจในการแต่งตั้งตามกฎหมาย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ข้อ 8 ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 [5] และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้อำนาจหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อพิจารณาแล้วเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ให้กับทางราชการ จึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการจะมีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้แต่งตั้งจะต้องเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายสำหรับกรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง หรือกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่งและหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ดังกล่าวในข้อ 10 และ ข้อ 11 กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งสังกัดหรือบรรดาที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชุดเดียวกัน (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 659/2543) โดยให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตกลงกันให้หน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด แล้วให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร่วมลงนามในคำสั่งดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดต่างมีคำสั่งแต่งตั้ง

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดโดยเป็นกรรมการชุดเดียวกัน และได้ดำเนินการพิจารณาไปแล้ว ผลการดำเนินการของคณะกรรมการดังกล่าวก็ไม่เสียไป (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 112/2544) สำหรับการมอบอำนาจให้แต่งตั้งคณะกรรมการนั้นโดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจึงอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ แต่ไม่ควรมอบอำนาจให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องที่สอบสวนแต่งตั้งคณะกรรมการ

อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด ย่อมเป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจให้กับหน่วยงานนั้น การโอนย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นภายหลังเมื่อเหตุละเมิดเกิดขึ้นแล้วไม่ทำให้อำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้สิ้นไปแต่อย่างใด และไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นนั้นเข้ามาเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดด้วย (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 733/2552)

กรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีส่วนเกี่ยวข้องกับความเสียหาย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 12/1 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ

3.2.2 ผู้แต่งตั้งต้องอ้างกฎหมายที่ให้อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการให้ถูกต้อง

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต้องอ้างกฎหมายที่ให้อำนาจผู้แต่งตั้งคณะกรรมการโดยถูกต้อง มิฉะนั้น จะมีผลให้เสมือนมิได้

มีกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการเลย กล่าวคือ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำให้เกิดความเสียหายกับหน่วยงานที่ตนสังกัด เช่น ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ โดยเขียนเช็คส่งจ่ายให้เจ้าหน้าที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ หรือเงินขาดบัญชี กรณีเช่นนี้หัวหน้าหน่วยงานผู้แต่งตั้งจะต้องอาศัยอำนาจตามข้อ 8 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่หากผู้แต่งตั้งเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจากหัวหน้าหน่วยงาน เช่นนี้ ผู้แต่งตั้งจะอาศัยอำนาจตามข้อ 8 ของระเบียบดังกล่าวประกอบคำสั่งมอบอำนาจ นั้น

3.2.3 จำนวนกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต้องเป็นไปตามกฎหมาย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 8 วรรคสอง กำหนดให้มีจำนวนไม่เกิน 5 คน โดยระเบียบดังกล่าวมิได้กำหนดให้กรรมการต้องมาจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้งไม่เกิน 5 คนเป็นกรรมการ โดยจะแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควรแต่นับรวมเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 392/2549)

3.3 การแต่งตั้งคณะกรรมการชุดเดียวเพื่อทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและเป็นคณะกรรมการสอบวินัย

การแต่งตั้งคณะกรรมการชุดเดียวเพื่อทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและเป็นคณะกรรมการสอบวินัย ทำได้หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า เมื่อกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการและการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับการสอบสวนแต่ละกรณี กล่าวคือ การสอบสวนทางวินัยเป็นไปตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ขณะที่การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การแต่งตั้งคณะกรรมการให้ดำเนินการสอบสวนมูลความผิดในสองกรณีจึงต้องแยกเป็นสองคำสั่งตามกฎหมายแต่ละฉบับ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 706/2543)

อย่างไรก็ดี โดยที่บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้กำหนดห้ามแต่งตั้งบุคคลเดียวกันเป็นทั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่เป็นบุคคลเดียวกันทั้งสองคณะ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายทั้งสองฉบับ และเพื่อให้การสอบสวนต้องซ้ำซ้อนกัน คณะกรรมการทั้งสองคณะอาจดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง รับฟังคำชี้แจงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ให้เป็นที่ยุติไปในคราวเดียวกัน แต่จะต้องแยกสำนวนการสอบสวนทั้งสองมูลกรณีออกจากกันโดยชัดเจน เพื่อความสะดวกในการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับความรับผิดในแต่ละกรณีต่อไป (คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 96/2549)

3.4 การดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดตามคำสั่ง

การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดตามคำสั่ง ซึ่งอำนาจในการสอบสวนของคณะกรรมการย่อมมีอยู่เท่าที่ระยะเวลาที่กำหนดในคำสั่ง หากไม่สามารถดำเนินการได้ทันภายในระยะเวลาคณะกรรมการสามารถขอขยายระยะเวลาการสอบสวนต่อผู้มีคำสั่งแต่งตั้งได้ โดยต้องขอขยายระยะเวลาก่อนที่ระยะเวลาที่กำหนดเดิมสิ้นสุดลง เพราะเหตุว่า การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องทางปกครองจะต้องใช้อำนาจนั้นในระหว่างระยะเวลาที่ตนดำรงตำแหน่งและในเขตพื้นที่ที่ตนมีอำนาจ การใช้อำนาจโดยฝ่าฝืนเงื่อนไขดังกล่าวย่อมกระทบต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองอาจทำให้เกิดข้อขัดแย้งและความเสียหายต่อราชการได้ทั้งนี้ กระบวนการคลั่งมีหนังสือซักซ้อมความเข้าใจให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการเมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงาน ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยไม่ชักช้า อย่างช้าไม่ควรเกิน 15 วัน นับแต่รู้หรือทราบความเสียหายและให้รีบดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้แล้วเสร็จโดยเร็ว อย่างช้าไม่ควรเกิน 60 วันนับแต่วันที่แต่งตั้ง หากคณะกรรมการไม่สามารถ

สอบสวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้แต่งตั้งอาจอนุญาตให้ขยายระยะเวลาได้อีกครั้งไม่เกิน 30 วัน โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นในการขอขยาย และระมัดระวังเรื่องอายุความด้วย(หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว 75 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2550

3.5 อายุความใช้สิทธิเรียกร้อง

การสอบสวนต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนด 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน ส่วนกรณีหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้มีอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จะเห็นได้ว่าอายุความ 2 ปีตามมาตรา 10 นี้ อายุความจะเริ่มนับแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐทราบรายงานผลการสอบสวนว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบหรือไม่ หรือกรณีหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบอายุความ 1 ปี ในกรณีนี้จึงต้องเริ่มนับจากวันที่หน่วยงานของรัฐได้รับแจ้งความเห็นของกระทรวงการคลัง มิใช่หมายความว่าหน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังก่อน แล้วจึงจะเริ่มนับอายุความใช้สิทธิเรียกร้องไปหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว เนื่องจากหากนำวันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังเป็นวันเริ่มต้นนับอายุความ วันเริ่มต้นนับอายุความในกรณีนี้จะตั้งต้นตามอำเภอใจของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะมีผลทำให้การเริ่มนับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องกรณีนี้ต้องขยายออกไปโดยไม่มีกำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 1079-1080/2558) เมื่ออายุความ 2 ปี เริ่มนับแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐทราบรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด หรือกรณีหน่วยงานเห็นว่าไม่มีเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทน อายุความ 1 ปี จะเริ่มนับจาก

วันที่หน่วยงานของรัฐได้รับแจ้งความเห็นของกระทรวงการคลัง คณะกรรมการผู้ทำการสอบสวนจึงไม่มีประเด็นที่ต้องพึงระวังในอายุความ 2 ปีหรือ 1 ปีนี้

การใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชดเชยค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจะต้องออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครอง หากออกคำสั่งเมื่อล่วงเลยกำหนดอายุความ ถือเป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดที่ดำเนินการไม่ทันภายในกำหนดอายุความย่อมทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานต้องดำเนินการตามนัยข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อันจะส่งผลกระทบต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกลายเป็นผู้ถูกสอบสวนในเรื่องคดีขาดอายุความได้

สำหรับอายุความที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต้องพิจารณาดำเนินการให้ทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด [6] มีดังนี้

1) อายุความทั่วไป

อายุความทั่วไปมีกำหนด 10 ปี นับแต่วันที่ละเมิดโดยที่มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องเรียกเจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงมีผลเป็นการยกเว้นบทบัญญัติมาตรา 448 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 448 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด) ก็เฉพาะแต่ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับวันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้

ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น หากได้มีข้อความขัดหรือแย้งกับ มาตรา 448วรรคหนึ่ง และมีผลเป็นการยกเลิกมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่กำหนดว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิดโดยปริยายแต่อย่างใดไม่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 385/2558) ดังนั้น โดยทั่วไปในการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จึงมีอายุความยาวเท่ากับอยู่ นั่นคือ อายุความสิบปี ซึ่งจะนับแต่วันทำละเมิด ในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดคณะกรรมการจึงต้องพึงระวังอายุความสิบปีนี้และต้องทำการสอบสวนให้เสร็จสิ้นและมีระยะเวลาเหลือเพียงพอให้หน่วยงานวินิจฉัยและกระทรวงการคลังตรวจสอบด้วย

2) อายุความไล่เบี้ย

อายุความไล่เบี้ยมีกำหนด 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอก กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่ง (เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความ 1 ปี โดยหน่วยงานจะต้องออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐจ่ายเงินแก่บุคคลภายนอกหรือกรณีมีการดำเนินคดีชั้นศาลหน่วยงานก็จะต้องออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐชำระหนี้ตามคำพิพากษา

3) อายุความมรดก

อายุความมรดกมีกำหนด 1 ปี นับแต่เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดถึงแก่ความตายหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดต้องเรียกให้ทายาทรับผิดชอบในหนี้ที่เกิดจากมูลละเมิดนั้นด้วย ซึ่งหน่วยงานจะต้องดำเนินการฟ้องทายาท หรือผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบในอายุความ 1 ปี นับแต่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ [7] มาตรา 1754 วรรคสาม และ วรรคสี่ หนึ่งปี หรือ สิบปีแล้วแต่กรณี

ดังนั้น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงต้องดำเนินการสอบสวน พิจารณาและเสนอความเห็นต่อผู้แต่งตั้งก่อนอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่

หัวหน้าหน่วยงานทราบถึงความตายของเจ้ามรดกสิ้นสุด โดยต้องมีระยะเวลาเหลือเพียงพอให้หน่วยงานส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีฟ้องทายาทหรือผู้จัดการมรดกก่อนอายุความ 1 ปีดังกล่าวสิ้นสุดเช่นกัน

4. กระบวนการและขั้นตอนการสอบข้อเท็จจริง

กระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญดังนี้

4.1 ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญด้านแนวทางการสอบสวนในเรื่องความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐ

โดยจะต้องเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติมข้อ 14 วรรคสองกำหนดให้กระทรวงการคลังกำหนดแนวทางการสอบข้อเท็จจริง การทำบันทึกและการรายงานผลเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเป็นการทั่วไปได้กระทรวงการคลังจึงได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.7/ ว 56 ลงวันที่ 12 กันยายน 2550 เรื่อง แนวทางการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามประเภทสำนวนการสอบสวน) โดยกำหนดประเภทการกระทำ ความเสียหาย 5 ประเภท คือ 1)ทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สิน (ส.1) 2) ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ (ส.2) 3) คนร้ายกระทำโจรกรรมหรือทรัพย์สินสูญหาย (ส.3) 4) อาคารสถานที่ถูกเพลิงไหม้ (ส.4) 5) อุบัติเหตุ (ส.5)

นอกจากนี้ยังได้กำหนดแบบบันทึกการสอบสวน (สล. 1) เพื่อใช้สำหรับบันทึกการให้ถ้อยคำของเจ้าหน้าที่หรือผู้เกี่ยวข้อง กำหนดแบบรายงานผลการสอบสวน (สล.2) ที่กำหนดสาระสำคัญที่จำเป็นเพื่อให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดใช้เป็นแนวทางการรายงานผลการพิจารณาและเสนอความเห็นต่อหน่วยงานของรัฐและให้หน่วยงานของรัฐผู้แต่งตั้งใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อไป ทั้งนี้ ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงโดยไม่มีการแยกประเภทการกระทำ ความเสียหาย มิได้ใช้แบบบันทึกการสอบสวน

(สส.1) และมีได้ใช้แบบรายงานผลการสอบสวน (สส.2) จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายดังกล่าว(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 579/2552)

4.2 ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญด้านการให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

ข้อ 15 แห่งระเบียบสำนักรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม จึงถือได้ว่าระเบียบดังกล่าวได้กำหนดเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมและมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 579/2552)

5. สรุป

จากหลักเกณฑ์และขั้นตอนดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ที่กล่าวมา เป็นเพียงหลักเกณฑ์เบื้องต้นที่ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจะต้องคำนึงในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ยังมีข้อที่ต้องพิจารณาอีกหลายประการ เช่น วิธีการสอบถ้อยคำ การรวบรวมพยานหลักฐาน จะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ครบถ้วนเพียงพอที่จะพิจารณาให้ความเป็นธรรมกับผู้เกี่ยวข้องได้ นอกจากนี้เมื่อทำการสอบสวนแล้วเสร็จจะวินิจฉัยความรับผิดชอบทางละเมิดอย่างไรเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายและทุกฝ่ายได้รับความเป็นธรรม ซึ่งในโอกาสอันสมควรผู้เขียนจะขอเสนอขอความเห็นในเรื่องการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในมิติต่าง ๆ ให้ครบทุกขั้นตอนในเรื่องการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นตอนต่อไป

6. เอกสารอ้างอิง

- [1] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2554
- [2] ฤทัย หงส์สิริ, “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539” วารสารการพาณิชย์นาวี ปีที่ 19 ฉบับที่ 2, หน้า 39-64, 2554
- [3] กมลชัย รัตนสากวงศ์, กฎหมายปกครอง กรุงเทพฯ ;วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 7, 2551
- [4] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- [5] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- [6] พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- [7] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์