

หลักกฎหมายมหาชน

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ในคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง

ปฐมน แปนเหลือ *

สาระสำคัญ

ตามหลักเกณฑ์ในข้อ 11¹ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ระเบียบฯ) นั้น ทางปฏิบัติอาจเกิดกรณีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานมีความเห็นขัดแย้งกัน ดังเช่นกรณีที่บุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานของรัฐสองหน่วยงาน คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักนายกรัฐมนตรีต่อศาลปกครอง และคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล สำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นว่าสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ แม้ว่าคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด แต่สำนักนายกรัฐมนตรีเห็นว่ายังไม่เป็นที่แน่นอนว่าหน่วยงานของรัฐใดต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ หากต่อมาศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐทั้งสองแห่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงจะพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นไว้ สรุปได้ว่า แม้จะไม่มี การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตั้งแต่ต้น จนศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาแล้ว แต่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งยังคงมีหน้าที่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ 35² ของระเบียบฯ โดยไม่จำเป็นต้องรอคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งดังกล่าวต้องผูกพันตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด จึงสมควรรอผลการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ให้ได้ข้อยุติเสียก่อนที่จะพิจารณาประเด็นว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดหรือไม่ และจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวนเท่าใด

* เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ กลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง สรุปความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 42/2559 พร้อมข้อสังเกต

¹ ข้อ 11 “ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 หรือข้อ 10 บรรดาที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ”

² ข้อ 35 “ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว และให้ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเตรียมการต่อสู้คดีต่อไป พร้อมทั้งรายงานให้กระทรวงการคลังทราบและปฏิบัติตามที่ได้รับคำแนะนำจากกระทรวงการคลัง”

รายละเอียดของเรื่อง

ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ 1862/2555 ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการสลายการชุมนุมบริเวณหน้ารัฐสภาเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 ทั้งสองหน่วยงานได้ยื่นอุทธรณ์และคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ต่อมา สำนักงานตำรวจแห่งชาติขอหารือกรมบัญชีกลางถึงแนวทางปฏิบัติในการร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ในการสลายการชุมนุมดังกล่าว ซึ่งกรมบัญชีกลางให้ความเห็นว่า แม้ว่าคำสั่งให้สลายการชุมนุมจะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่การใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นปฏิบัติการทางปกครอง ความเสียหายจากการสลายการชุมนุมจึงเป็นความเสียหายตามนิยามในข้อ 4³ ของระเบียบฯ ทำให้หน่วยงานทั้งสองแห่งต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบฯ เมื่อหน่วยงานทั้งสองเป็นผู้เสียหายร่วมกัน หัวหน้าหน่วยงานดังกล่าวจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดร่วมกันตามระเบียบฯ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐสองแห่งนี้มีความเห็นขัดแย้งกันว่าจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเมื่อใด สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงขอหารือว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดสามารถทำได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาข้อหารือและมีความเห็นว่า ข้อ 35 ของระเบียบฯ กำหนดว่า เมื่อบุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อบุคคลภายนอก ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว โดยบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นทำหน้าที่สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด แล้วเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล เพื่อพิจารณาว่าความเสียหายตามที่บุคคลภายนอกกล่าวอ้างในคำฟ้องนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ กรณีตามข้อหารือ ผู้มีอำนาจจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามข้อ 35 ของระเบียบฯ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่า หน่วยงานของรัฐทั้งสองแห่งจะต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกหรือไม่ และมีข้อสังเกตว่า แม้กรณีนี้จะไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตั้งแต่ต้น แต่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งยังคงมีหน้าที่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามระเบียบฯ โดยในขั้นนี้คณะกรรมการดังกล่าวยังไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นที่ว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดชอบหรือไม่ และจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวนเท่าใด แต่สมควร

³ ข้อ 4 “ในระเบียบนี้ “ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ”

รอฟผลการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดให้ได้ข้อยุติเสียก่อน เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวต้องผูกพันตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด⁴

สรุปความเห็น⁵

ในกรณีที่บุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนและคดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งยังคงมีหน้าที่ต้องแต่งตั้ง

⁴ ตามข้อเท็จจริงกรณีนี้ ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ อ. 1442/2560 สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และสำนักงานกฤษฎีกาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นบางส่วน โดยแก้เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีรายต่าง ๆ ตามที่ศาลปกครองสูงสุดกำหนดใหม่ และยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

⁵ ผู้เรียบเรียงมีข้อสังเกตต่อความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ดังกล่าว ดังนี้

1. ตามสรุปความเห็นของกรมบัญชีกลางที่ว่า “สำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานกฤษฎีกาเป็นผู้เสียหายร่วมกัน หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดร่วมกันตามระเบียบฯ” นั้น ข้อเท็จจริงในกรณีนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานกฤษฎีกาไม่ใช่ผู้เสียหายร่วมกัน แต่เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน โดยเจ้าหน้าที่ในสังกัดของหน่วยงานทั้งสองเป็นผู้กระทำละเมิด หน่วยงานทั้งสองจึงเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่ใช่ผู้เสียหายร่วมกัน แต่ก็มีผลเช่นเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ข้างต้น คือ หน่วยงานทั้งสองต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามข้อ 11 ของระเบียบฯ

2. ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่ว่า “ผู้มีอำนาจจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามข้อ 35 ของระเบียบฯ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่าหน่วยงานของรัฐทั้งสองแห่งจะต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกหรือไม่” และมีข้อสังเกตเพิ่มเติมด้วยว่า “คณะกรรมการดังกล่าวยังไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นที่ว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดชอบหรือไม่ และจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวนเท่าใด แต่สมควรรอฟผลการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดให้ได้ข้อยุติเสียก่อน เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวต้องผูกพันตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด” นั้น เป็นหน้าที่ตามระเบียบฯ ที่ผู้มีอำนาจจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และเจตนารมณ์ของระเบียบฯ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่ต้องการให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวทำหน้าที่สอบข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล เพื่อดำเนินการตามข้อ 36 และข้อ 37 ของระเบียบฯ ต่อไป อย่างไรก็ตาม ในเมื่อคณะกรรมการชุดดังกล่าวจะต้องรอฟผลการผูกพันตามคำพิพากษาของศาล จึงเกิดความไม่ชัดเจนว่าควรพิจารณาขั้นตอนใดก่อน ผู้เรียบเรียงเห็นว่า สมควรกำหนด “แนวปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่ถูกบุคคลภายนอกฟ้องคดีว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดกระทำละเมิด” โดยหากบุคคลภายนอกฟ้องคดีแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีหรือจนกว่าคดีจะถึงที่สุดก่อนจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและดำเนินการสอบข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวด้วยเหตุผล 4 ประการ ดังนี้

(มีต่อหน้าถัดไป)

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ 35 ของระเบียบฯ โดยไม่จำเป็นต้องรอคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด แต่คณะกรรมการดังกล่าวที่จัดตั้งขึ้นจะต้องรอผลการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดให้ได้ข้อยุติก่อน จึงจะพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่และกำหนดค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวต้องผูกพันตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 5)

2.1 เป็นเรื่องยากที่บุคคลภายนอกผู้ฟ้องคดีจะทราบว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ ดังนั้น การฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดอยู่เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงในศาลจึงเป็นไปได้มากที่สุดทางปฏิบัติ

2.2 ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องต่อสู้คดีว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดของตนไม่ได้กระทำละเมิด หากขณะเดียวกันมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อสืบหาข้อเท็จจริงหาตัวผู้รับผิดชอบในการกระทำละเมิด จึงเป็นเรื่องย้อนแย้งและไม่เป็นผลดีต่อทิศทางการต่อสู้คดีของหน่วยงานของรัฐดังกล่าว

2.3 การพิจารณาคดีในชั้นศาลมีประเด็นเพียงว่า เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดหรือไม่ และหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือไม่ เพียงใด ส่วนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นเรื่องภายในตามข้อ 38 ของระเบียบฯ ที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาไต่เบี่ยงจากเจ้าหน้าที่ในสังกัดภายหลัง และไม่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกผู้ถูกกระทำละเมิด การแต่งตั้งคณะกรรมการฯ หลังจากคดีถึงที่สุดและเป็นที่น่าอนแล้วหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดหรือไม่ เพียงใด จึงไม่ใช่กรณีชักช้าและไม่กระทบต่อบุคคลภายนอก

2.4 การแต่งตั้งคณะกรรมการฯ รอไว้ก่อน ด้วยเหตุผลเพียงเพื่อไม่ให้ชักช้า แล้วจึงพิจารณาสอบข้อเท็จจริงหลังจากคดีถึงที่สุดนั้น อาจเสียเปล่าโดยไม่จำเป็น เนื่องจากกว่าคดีจะถึงที่สุด คณะกรรมการฯ ชุดเดิมอาจเปลี่ยน ย้าย หรือเกษียณจากตำแหน่งไปก่อนแล้ว และต้องแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

3. จากความเห็นเรื่องนี้ เมื่อพิจารณาข้อ 11 ของระเบียบฯ ประกอบด้วย จะทำให้เห็นถึงปัญหาในทางปฏิบัติชัดเจนยิ่งขึ้น เนื่องจากการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งสองหน่วยงานยังไม่ทราบว่าหน่วยงานของตนจะต้องร่วมรับผิดในผลแห่งละเมิดนั้นหรือไม่ เพียงใดนั้น ทำให้หน่วยงานเลือกที่จะไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดร่วมกัน แต่รอศาลมีคำพิพากษาเสียก่อน เพื่อให้เกิดความชัดเจนและไม่ต้องเสียเปล่าในการดำเนินการสอบข้อเท็จจริง หากภายหลังปรากฏว่าไม่มีหน่วยงานใดต้องรับผิดในผลแห่งละเมิด หรือมีเพียงหน่วยงานเดียวจะต้องรับผิด