

ขั้นตอนการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินกับขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ !

นางสาวจิตาภา มุสิกธนเสฏฐ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่สำคัญไว้ว่า เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดชั้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ หลังจากทีคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดดำเนินการเสร็จแล้ว จะต้องรายงานผลต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้ง และเมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ (เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ) และเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ (ข้อ ๘, ข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง และข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง)

ปัญหาก็คือ กรณีที่มีการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญดังกล่าว จะมีผลทำให้คำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนได้หรือไม่

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับอธิบดีกรมศุลกากรใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนส่งสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและรายงานผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ และภายหลังจากกระทรวงการคลังตรวจสอบและมีความเห็น ก็ได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอีกครั้งหนึ่ง

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมศุลกากร) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีผู้ส่งออกรายห้างหุ้นส่วนจำกัด ค. ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมศุลกากร) ทุจริตในการส่งออกโดยการจัดทำใบขนสินค้าขาออกและบัญชีสินค้าสำหรับเรือเป็นเท็จ และนำใบขนสินค้าขาออกฉบับมูมน้ำเงินไปยื่นขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรทำให้รัฐเสียหาย คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้เสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๖ ซึ่งเป็นนายตรวจศุลกากร และผู้ฟ้องคดีที่ ๗ เป็นศุลกากรักษ์ ร่วมกันรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้

คำสั่งใหม่ทดแทน ต่อมา กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด โดยให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร่วมกันคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน

ประเด็นปัญหาประการแรกคือ การส่งสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ กระทรวงการคลังตรวจสอบ ถือเป็นขั้นตอน วิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่ผู้มีอำนาจต้องดำเนินการ โดยเคร่งครัดหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ได้ระบุขั้นตอน และวิธีการไว้ ก็เพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่ผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หากขั้นตอนดังกล่าวมีผลต่อกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนนั้นก็ถือเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งหากมีกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติใดได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญไว้ แต่ผู้ออกกฎหรือคำสั่งไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหรือคำสั่งที่ออกมานั้น ย่อมเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตามขั้นตอนในการออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่วินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลัง เพื่อตรวจสอบ ซึ่งการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบเป็นขั้นตอน วิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ในการออกคำสั่ง เนื่องจากหากกระทรวงการคลังได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วมีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด หน่วยงานของรัฐจะต้องเพิกถอนคำสั่ง ที่ได้ออกไปแล้วนั้น ซึ่งทำให้ผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

ปัญหาต่อมาคือ คำสั่งให้เจ้าหน้าที่คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน กรณีจึงเป็นการดำเนินการก่อนที่จะส่งสำนวนการสอบสวน และรายงานผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ และเป็นการข้ามขั้นตอนที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญตามที่ระบุไว้ในข้อ ๑๗ ของระเบียบฯ กระบวนการออกคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลัง ตรวจสอบ และกระทรวงการคลังได้เห็นชอบ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร่วมกันคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ทางราชการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งมีผลเป็นการแก้ไขคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แต่ไม่มีผลทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้นกลับเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายไปได้ และเนื่องจากยังมีเวลาพอสมควรที่จะส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ก่อนที่จะออกคำสั่ง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่อาจอ้างเหตุที่ว่าคดีใกล้ขาดอายุความมาเป็นข้อยกเว้น ในการดำเนินการตามขั้นตอน วิธีการ อันเป็นสาระสำคัญ จึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๗/๒๕๕๘)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจากการกระทำละเมิดตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างน้อย ๒ ประการ คือ

(๑) การส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อนออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนถือเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ซึ่งถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และหากไม่ปฏิบัติตาม ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่โดยมีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กล่าวคือ นับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และได้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมีให้คดีขาดอายุความสองปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัย ดังนั้น เมื่อการรายงานผลการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ผู้มีอำนาจจึงผูกพันที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวก่อนที่จะออกคำสั่ง และไม่อาจนำเรื่องอายุความมาอ้างเพื่อไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวได้
