

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในบทนี้จะศึกษาถึงความเป็นองค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของสำนักงาน  
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และความเป็นมาและความสำคัญของ  
พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (The Act on Liability for Wrongful  
Act of Official B.E. 2539)

#### 3.1 ความเป็นมาและความสำคัญขององค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

คำว่า “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” ปรากฏครั้งแรกในกฎหมายของประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2540  
โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 40 บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐที่เป็น  
อิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่<sup>1</sup> มาตรา 56 บัญญัติเกี่ยวกับองค์กรอิสระ เพื่อศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม  
นอกจากนี้ยังมีองค์กรอิสระอื่นที่บทบัญญัติจัดตั้งมิได้ใช้ถ้อยคำนี้โดยตรง ได้แก่ คณะกรรมการ  
การเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการ  
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน

##### 3.1.1 หลักเกณฑ์การจัดตั้งและสถานะขององค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

พัฒนาการขององค์กรอิสระในประเทศไทย คำว่า “อิสระ” หากพิจารณาตามทฤษฎี  
ของต่างประเทศ หมายถึง การที่องค์กรอิสระหนึ่งเป็นอิสระจากอำนาจบังคับบัญชาหรืออำนาจ  
กำกับดูแลของฝ่ายบริหารหรืออำนาจทางการเมือง ซึ่งองค์กรอิสระ (Independent Entity) ในประเทศไทย  
เริ่มปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้จัดตั้ง  
คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา 136-148 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามมาตรา 196-198

<sup>1</sup> คำว่า “องค์กรอิสระ” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้กับองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่  
ตามมาตรา 40 องค์กรให้ความเห็นด้านสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 และองค์กรเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค  
ตามมาตรา 57.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 199 และมาตรา 200 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 297-302 และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 312 โดยในหน่วยนี้จะไม่กล่าวถึงองค์กรตุลาการและหน่วยงานราชการขององค์กรตุลาการที่เป็นอิสระ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ 5 องค์กรนี้มีเพียงคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้นที่อยู่ในรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “อิสระและเป็นกลาง” และรวมถึงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>2</sup> ส่วนอีก 4 องค์กรนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้มีการระบุถ้อยคำนี้ในบทบัญญัติจัดตั้งส่วนในบทบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นมีการใช้คำว่า “เป็นกลางทางการเมือง” (มาตรา 316) นอกจากองค์กรที่สำคัญ 5 องค์กรนี้แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระอีก 3 องค์กร คือ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และองค์กรอิสระคุ้มครองผู้บริโภค การที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบทบัญญัติจัดตั้งองค์กรอิสระ 5 องค์กรสำคัญนี้ไม่ได้บัญญัติคำว่า เป็นองค์กรที่เป็นอิสระ (Freedom) หรือ เป็นกลาง (Impartial) ไว้ นั่นมิได้ทำให้องค์กรเหล่านี้ไม่เป็นอิสระหรือไม่เป็นกลางแต่อย่างใด การวิเคราะห์ว่าองค์กรเหล่านี้เป็นอิสระหรือไม่จำเป็นต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังนี้

#### 1. สถานะ

##### (1) ความเป็นอิสระในทางรูปแบบ

##### ก. ที่มา

1) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้โดยคุณสมบัติสำคัญที่กรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต้องมีคือต้องเป็นบุคคลที่เป็นอิสระจากการเมืองกล่าวคือ ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>3</sup> (Member of the House of Representative) สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นและต้องไม่เป็นหรือ

<sup>2</sup> มาตรา 312 การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

๑๗๑

๑๗๑

<sup>3</sup> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย สภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่โดยตรงในทางนิติบัญญัติ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ ก็ด้วยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และยังมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วย เช่นการให้ความเห็นชอบบุคคล ซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี การตั้งกระทู้ถาม และการเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ทั้งนี้ เป็นไปตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา

เคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะ 5 ปีก่อนดำรงตำแหน่ง นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้บัญญัติห้ามกรรมการในองค์กรอิสระเป็นข้าราชการ<sup>4</sup> (Officer) เจ้าพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลระหว่างรัฐบาลกับบุคคลที่เป็นกรรมการฯ ซึ่งคุณสมบัติดังกล่าวได้กำหนดไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 137(5) และ (6) มาตรา 139(1) และ (2) หรือมาตรา 297 ประกอบมาตรา 256 มาตรา 257 มาตรา 258 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ได้แก่ มาตรา 11 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หรือมาตรา 7(1) และ (2) และมาตรา 9 มาตรา 29 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

2) การสรรหาและการคัดเลือก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้การได้มาซึ่งกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นไปโดยวิธีการสรรหาและเลือกโดยบัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาและกำหนดวิธีการแต่งตั้งซึ่งคณะกรรมการสรรหากรรมการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กรนั้นจะมีองค์ประกอบและวิธีการในการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งที่แตกต่างกันไป ดังนี้

- กรรมการการเลือกตั้ง มาตรา 138 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ฝ่ายตุลาการ จำนวน 2 คน คือประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุด ฝ่ายการเมือง คือพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จำนวน 4 คน ทำการสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติจำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยคณะกรรมการต้องมีมติ 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหา นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติให้ฝ่ายตุลาการ (ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา) พิจารณาเสนอชื่อบุคคลผู้มีคุณสมบัติจำนวน 5 คนต่อประธานวุฒิสภาด้วย จากนั้นให้วุฒิสภาซึ่งตามนิตินัย (Legal Sense) ถือว่าเป็นอิสระจากการเมืองประชุมปรึกษาเพื่อมีมติเลือกบุคคลตามรายชื่อที่เสนอมาจำนวน 5 คน และประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง

- ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา 196 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้การสรรหาและการเลือกตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 โดยมาตรา 6

<sup>4</sup> ข้าราชการ หมายความว่า บุคคลซึ่งรับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการการเมือง ข้าราชการครู ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ.

แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาไว้แตกต่างจากคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง คือ คณะกรรมการสรรหา ซึ่งมีจำนวน 31 คนนี้จะถูกแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมือง (สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) จำนวน 19 คน อธิการบดี<sup>5</sup> (President) จากมหาวิทยาลัยของรัฐ จำนวน 4 คน ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดจำนวน 4 คน และผู้แทนศาลฎีกา (Supreme Court) จำนวน 4 คน คณะกรรมการสรรหาจะเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติจำนวน 3 เท่าของจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพึงมีและเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรมิมติเลือกให้เหลือจำนวน 2 ใน 3 และเสนอรายชื่อบุคคลเหล่านี้ให้วุฒิสภามีมติเลือกต่อไป โดยประธานวุฒิสภานำรายชื่อบุคคลที่ได้รับการเลือกกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง การสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานี้มีความแตกต่างกับองค์กรอิสระอื่น กล่าวคือ การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นจะมีการเชื่อมโยงกับฝ่ายการเมือง (ผู้แทนปวงชน) มากกว่าการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นเป็นหน่วยงานภายในของรัฐสภา อย่างไรก็ตามการกำหนดวิธีการสรรหาเช่นนี้ก็มิได้ทำให้ความเป็นอิสระขององค์กรนี้หายไปแต่อย่างใด

- กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การสรรหาและการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (มาตรา 199 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับการสรรหาและการเลือกกรรมการการเลือกตั้ง โดยพิจารณาจากสัดส่วนของกรรมการสรรหาคณะกรรมการสรรหานั้นมีจำนวนกรรมการ 27 คน โดยเป็นผู้แทนจากพรรคการเมืองจำนวน 5 คน

- กรรมการ ป.ป.ช. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้แนววิธีการสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา 297 ประกอบมาตรา 257 ของรัฐธรรมนูญฯ) โดยคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการจำนวน 13 คน เป็นตุลาการจำนวน 1 คน ข้าราชการมหาวิทยาลัยจำนวน 8 คน และผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 4 คน ทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่สมควรเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนสองเท่าของแต่ละประเภทเพื่อเสนอให้วุฒิสภาเลือกต่อไป ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

<sup>5</sup> อธิการบดี หมายถึง ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบงานทั้งปวงของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย อธิการบดีมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัยนั้น ๆ มีวาระการดำรงตำแหน่งครั้งละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกครั้งได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันมิได้ ส่วนอำนาจหน้าที่ของอธิการบดีย่อมแตกต่างกันไปตามแต่ที่กฎหมายหรือตราสารจัดตั้งมหาวิทยาลัยบัญญัติหรือกำหนดไว้

- คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้จัดให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวน 15 คน เป็นฝ่ายตุลาการจำนวน 3 คน ข้าราชการมหาวิทยาลัยจำนวน 7 คน และผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 5 คน ทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นจำนวนสองเท่าของแต่ละประเภทเสนอให้วุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคล และประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสำหรับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้เป็นสรรหา และเสนอรายชื่อให้วุฒิสภาพิจารณาเห็นชอบ (มาตรา 30 และมาตรา 31) เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาและการเลือกกรรมการในองค์กรอิสระทั้ง 5 องค์กรแล้วนั้น จะเห็นว่ามีกรณีให้สัดส่วนแก่ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยน้อยกว่าฝ่ายอื่น ๆ เว้นแต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และอำนาจที่สำคัญอีกอำนาจหนึ่งตามรัฐธรรมนูญที่มีได้ปรากฏให้เห็นในการเลือกกรรมการในองค์กรอิสระแต่ประการใดคือ อำนาจบริหาร

การสรรหาและการเลือกกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีแนวความคิดเกี่ยวกับที่มาของกรรมการในองค์กรอิสระแตกต่างกันไป จากของต่างประเทศ ที่มีการเชื่อมโยงองค์กรอิสระกับฝ่ายบริหารเพราะถือว่าองค์กรอิสระเป็นองค์กรฝ่ายบริหารแต่มีการดำเนินการที่เป็นอิสระ ซึ่งแนวความคิดเช่นนี้ยังทำให้สามารถตอบคำถามเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจทั้งสามได้อยู่ ทำให้องค์กรอิสระในต่างประเทศเป็นองค์กรหนึ่งที่อยู่อย่างสอดคล้องกับอำนาจตุลาการ<sup>6</sup> (Judicial Power) อำนาจบริหาร (The executive) และอำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) ภายใต้ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจชิปไต

## (2) ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

### ก. การดำรงตำแหน่ง

หลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรอิสระอีกประการหนึ่ง คือ การดำรงตำแหน่งของกรรมการตามวาระที่กฎหมายกำหนด และการให้พ้นจากตำแหน่งต้องกระทำตามเหตุที่กฎหมายบัญญัติ โดยการบัญญัติกฎหมายที่กำหนดเหตุให้กรรมการในองค์กรอิสระพ้นจากตำแหน่งนี้จะต้องชัดเจนและแน่นอน มิใช่กำหนดให้เป็นดุลพินิจอย่างกว้างขวางแก่ผู้มีอำนาจถอดถอน ซึ่งจะทำให้ความเป็นอิสระของกรรมการลดน้อยลง เช่น เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามหรือ

<sup>6</sup> อำนาจตุลาการ หมายถึง อำนาจที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีต่าง ๆ เพื่อความยุติธรรมในสังคม ศาลประเภทต่าง ๆ ที่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การพิพากษาเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญตามกฎหมายในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ปัจจุบันศาลของไทยแบ่งออกเป็น 4 ศาล ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลรัฐธรรมนูญ

ขาดคุณสมบัติ ร่ำรวยผิดปกติ<sup>7</sup> จึงใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย (มาตรา 141 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรรมการการเลือกตั้ง) มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 298 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรรมการ ป.ป.ช.) มาตรา 11 และมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542)

#### ข. การดำเนินงาน

องค์กรอิสระเหล่านี้มีอำนาจในการบริหารบุคลากรและงบประมาณ (Budget) อันเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยมีสำนักงานเป็นของตนเอง มีหัวหน้าสำนักงานและเจ้าหน้าที่ช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ หัวหน้าสำนักงานจะถูกแต่งตั้งโดยประธานขององค์กร ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาด้วยสำหรับการเงินนั้น องค์กรเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องเสนองบประมาณผ่านทางกระทรวง แต่สามารถเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณได้ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการออกข้อบังคับหรือระเบียบภายในหรือกฎ (Rule) ที่มีผลต่อบุคคลภายนอกด้วย

### 3.1.2 อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

1. อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>8</sup> มาตรา 301 บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

<sup>7</sup> ร่ำรวยผิดปกติ หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติหรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540,11 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114 (ตอนที่ 55 ก), หน้า 79-80.

มาตรา 301 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามมาตรา 305

(2) ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308

(3) ใ้สอบสวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 291 และมาตรา 296 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้

(5) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา (Senate) ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(6) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ใ้ให้นำบทบัญญัติมาตรา 146 และมาตรา 265 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย โดยอนุโลม

2. อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>9</sup> มาตรา 250 บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

มาตรา 250 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เสนอต่อวุฒิสภาตามมาตรา 272 และมาตรา 279 วรรคสาม

(2) ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550,24 สิงหาคม) ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 (ตอนที่ 47 ก), หน้า 95-96.

(3) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทบความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทบความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 259 และมาตรา 264 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

(5) กำกับดูแลคุณธรรม (Virtue) และจริยธรรม (Morality) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(6) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(7) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 213 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วยโดยอนุโลม

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมาย

3. อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>10</sup> มาตรา 234 บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

(1) ใต้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560,6 สิงหาคม) ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 (ตอนที่ 40 ก), หน้า 68-69.



เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ<sup>11</sup> (Immature) รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต (Honest) และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรง หรือที่เป็น การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือใต้สวนเบื้องต้น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตก็ได้

### 3.2 กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นกฎหมายที่กำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ ที่กระทำละเมิด ทั้งกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และต่อบุคคลภายนอก ซึ่งมี พื้นฐานจากหลัก “ความรับผิดของรัฐหรือของฝ่ายปกครอง” โดยมีแนวความคิดว่า ในการจัดทำ กิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้น ไม่ว่าจะเป็นการสั่งการของเจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมหรือ

<sup>11</sup> นิติภาวะ คือ ภาวะที่บุคคลเป็นผู้มีความสามารถใช้สิทธิทำนิติกรรมตามกฎหมายได้ด้วยตนเอง การบรรลุนิติ ภาวะย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้วแต่กรณี

สัญญาทางปกครอง หรือเป็นปฏิบัติการทางปกครอง ย่อมมีโอกาสในการก่อให้เกิดความเสียหาย ให้เกิดขึ้นแก่เอกชนเช่นเดียวกับที่เอกชนทั่วไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนเอง<sup>12</sup>

### 3.2.1 ความเป็นมาและความสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. 2539

กฎหมายลักษณะละเมิดมีวิวัฒนาการมาจากกฎหมายดั้งเดิมของโรมัน<sup>13</sup> ซึ่งเดิมแนวความคิดเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ถือหลักว่า “รัฐไม่ต้องรับผิด” แต่เมื่อเวลาผ่านไปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนเริ่มมีความซับซ้อนมากขึ้น การกระทำของรัฐมีโอกาที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนมากขึ้น จึงมีแนวความคิดที่จะให้รัฐต้องรับผิด แต่อย่างไรก็ตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐยังมิได้พัฒนาให้ทันต่อสภาพที่เปลี่ยนแปลงไป นักกฎหมายจึงได้นำกฎหมายที่ใกล้เคียงกับเรื่องมาปรับใช้ ทำให้หลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่วางอยู่บนหลักการของกฎหมายเอกชน

ต่อมาในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจในการปกครองประเทศเป็นของพระมหากษัตริย์ การจะฟ้องร้องพระมหากษัตริย์หรือรัฐซึ่งหมายถึงความรวมถึงหน่วยงานของรัฐ (Government Sector) และข้าราชการ ที่กระทำการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำได้ การฟ้องขอให้ข้าราชการรับผิดด้วยประการใด ๆ ก็ต้องเอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคับพยานหลักฐานให้ทราบก่อน ตามกฎหมายตราสามดวงลักษณะอาญาหลวง มาตรา 28<sup>14</sup> ต่อมาจึงได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าว โดยหากเป็นเพียงสินไหมพินัยให้ศาลพิจารณาพิพากษาไปตามพระราชกำหนดกฎหมาย โดยไม่ต้องนำเนื้อความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาก่อน เว้นแต่คดีนั้นจะต้องตีโดย จำจง สำหรับการฟ้องกระทรวง ทบวง กรม ในฐานะที่เป็นหน่วยงานราชการของพระมหากษัตริย์นั้น ศาลฎีกาของไทยได้กำหนดหลักการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสัญญาหรือละเมิดไว้ใน ร.ศ. 121 ว่า กระทรวงและกรมที่ถูกฟ้องจะไม่ยอมตกเป็นจำเลย (defendant) ก็ได้ และใน ร.ศ. 129 กระทรวงยุติธรรมได้ออกกฎเสนาบดีที่ 60 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม ร.ศ.129 รับรองสิทธิของกระทรวงและกรมไว้โดยชัดเจนว่า เมื่อถูกฟ้องแล้ว กระทรวงและกรมจะมาให้การแก้คดีหรือไม่ก็ได้ ศาลไม่มีอำนาจบังคับ ในทางปฏิบัติ

<sup>12</sup> มานิตย์ จุมปา. (2551). คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 223-224.

<sup>13</sup> สมถักษ์ จันทรงยี. (2552). ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 76.

<sup>14</sup> มาตรา 28 มีผู้มาฟ้องหาข้าทูลละอองธุลีพระบาทด้วยคดีประการใด ๆ ให้เอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคับพยานหลักฐานให้ทราบก่อน ถ้าทรงพระกรุณาสั่งให้พิจารณา จึงพิจารณาได้ ถ้าผู้ใดเอาไปพิจารณาได้ถามตีโดยโดยพลการเอง ท่านว่าผู้นั้นละเมิดพระราชอาญาท่าน ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน

ศาลจะไม่ออกหมายเรียกไปยังกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ โดยตรง แต่จะมีหนังสือส่งสำเนาคำฟ้องไปยังกรมอัยการ กรมอัยการก็จะติดต่อไปยังกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ เป็นหน้าที่ของโจทก์ต้องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา หรือกระทรวงและกรมยอมมาเป็นจำเลย (Defendant) เอง เมื่อผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายมีอาจฟ้องกระทรวงและกรมได้โดยที่กระทรวงและกรมไม่ยอมเป็นจำเลยแล้ว จึงมีปัญหาว่าผู้เสียหายจะฟ้องข้าราชการให้ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ได้หรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้ศาลไทยในขณะนั้นยึดตามกฎหมายอังกฤษ คือการฟ้องข้าราชการให้ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว<sup>15</sup> ดังปรากฏในตำราหลักกฎหมายประมุขรายส่วนของพระยาเทพวิฑูร ว่า “พระเจ้าแผ่นดินแลรัฐบาลถูกฟ้องร้องในทางประมุขรายส่วนไม่ได้ แลที่ว่านี้กินความตลอดถึงกระทรวงและกรมต่าง ๆ ด้วย นอกจากเขาจะยินยอมเป็นจำเลย ที่ว่ามานี้ไม่กินความถึงการที่จะฟ้องร้องส่วนตัว เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ในกระทรวงหรือกรม ถ้าเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่กระทำผิด ฟ้องร้องได้”<sup>16</sup>

พัฒนาการของกฎหมายลักษณะละเมิดในช่วงภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เมื่อได้มีประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และบรรพ 2 แล้ว การฟ้องให้ข้าราชการรับผิดชอบศาลได้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดมาปรับใช้แก่กรณี ส่วนการฟ้องกระทรวงและกรม ยังคงยึดหลักว่าจะยอมมาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ จนกระทั่งภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. 2475 แล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะฟ้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (Compensation) ให้แก่ตนได้<sup>17</sup> โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 มาตรา 44 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาตรา 34 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 42<sup>18</sup> ได้บัญญัติถึงสิทธิฟ้องหน่วยงานราชการจึงเป็นการตัดปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทำนิติกรรมสัญญาหรือละเมิด โดยให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการให้รับผิดชอบ และตัดปัญหากรณีที่หน่วยงานราชการ ไม่ยอมเข้ามาเป็นจำเลย<sup>19</sup>

<sup>15</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 520/2446 คดีระหว่างเอกชนเป็นโจทก์ฟ้องกรมทหารเรือเป็นจำเลย โดยกรมทหารเรือซึ่งเป็นส่วนราชการไม่ยอมเข้ามาเป็นจำเลยทำให้ศาลพิจารณาคดีต่อไปไม่ได้ ต้องสั่งยกฟ้องโจทก์ไป.

<sup>16</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. (2554). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความคิด (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. หน้า 26.

<sup>17</sup> ศิริทรัพย์ ธรรมดี. (2557). ปัญหาเกี่ยวกับอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 9-11.

<sup>18</sup> มาตรา 42 สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำของเจ้าพนักงานในฐานะเสมือนเป็นตัวการหรือนายจ้าง ย่อมได้รับความคุ้มครอง

<sup>19</sup> ประพันธ์ ทรัพย์แสง. (2527). “สิทธิฟ้องหน่วยงานราชการ”. ดุลพาห. 21(3). หน้า 20.

ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว แต่ยังไม่มีความหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นเสมอ ไม่ว่าการละเมิดนั้นจะเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม โดยเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเต็มจำนวน ไม่อาจหักส่วนความรับผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐออก และต้องรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม (joint debtor) ในกรณีที่มีผู้ร่วมกระทำละเมิดหลายคน ส่วนหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดร่วมกับเจ้าหน้าที่เฉพาะในกรณีที่เป็นกรกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือละเมิดในทางการที่จ้างแต่มีสิทธิไล่เบี้ยคืนจากเจ้าหน้าที่ได้<sup>20</sup> ดังนั้น เมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล ศาลจะนำหลักกฎหมายเอกชนว่าด้วยละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ถึงมาตรา 452<sup>21</sup> มาใช้บังคับ<sup>22</sup>

หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชน การนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาปรับใช้กับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (Tort Liability of Officers) นั้น มีปัญหาที่ต้องพิจารณา เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นก็คือเอกชนคนธรรมดาด้วยในอีกฐานะหนึ่ง การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐคนหนึ่งนั้น อาจเป็นการกระทำในการดำเนินชีวิตส่วนตัว เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรืออาจเป็นการกระทำในระหว่างปฏิบัติหน้าที่แต่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้ การบังคับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในกรณีดังกล่าวข้างต้น จะมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน ดังนี้<sup>23</sup>

กรณีแรก หากการละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ไม่ว่าการละเมิดนั้นจะเป็นการกระทำในการดำเนินชีวิตส่วนตัวหรือว่าเป็นการกระทำในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำนั้นมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการเฉพาะตัวผู้เสียหายจึงต้องฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (Compensation) โดยตรง ไม่อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ได้

<sup>20</sup> วุฒิเกียรติ เกียรติคุณ. (2558). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ศึกษารณิศณะกรมการตรวจเงินแผ่นดิน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 82.

<sup>21</sup> ความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นการข้าราชการหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐก็อยู่ภายใต้บังคับของหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 76 ส่วนในกรณีลูกจ้าง อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 425 เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

<sup>22</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 26.

<sup>23</sup> พรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2541). “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”. *วารสารนิติศาสตร์*. 28(2). หน้า 369-370.

กรณีที่สอง หากเป็นกรณีที่การละเมิดของเจ้าหนี้ที่นั่นเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหนี้ที่ที่ยังคงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 432<sup>24</sup> วรรคหนึ่ง และ วรรคสอง ผู้เสียหายจึงอาจฟ้องเจ้าหนี้ที่เหล่านั้นให้รับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนในฐานะที่เจ้าหนี้ที่เหล่านั้นเป็นเป็นลูกหนี้ร่วม (joint debtor) กล่าวคือจะฟ้อง เจ้าหนี้ที่คนใดคนหนึ่งให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนโดยสิ้นเชิงหรือแต่โดยส่วนก็ได้ ตามแต่จะเลือก แต่เจ้าหนี้ที่เหล่านั้นยังคงต้องผูกพันอยู่ทั่วทุกคนจนกว่าผู้เสียหายจะได้รับชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนเสร็จสิ้นเชิง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 291<sup>25</sup> นอกจากนั้น ผู้เสียหายยังอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหนี้ที่เหล่านั้นได้ด้วย และเมื่อหน่วยงาน ของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบี้ย (Recourse) เอาแก่เจ้าหนี้ที่เหล่านั้นได้ในภายหลัง ในฐานะที่เจ้าหนี้ที่เหล่านั้นเป็นลูกหนี้ร่วมของตน เช่นกัน

การนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด มาตรา 420 ถึงมาตรา 452 มาปรับ ใช้กับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหนี้ในกรณีเจ้าหนี้ของรัฐกระทำให้เกิดความเสียหาย แก่เอกชนนั้น มีปัญหาที่ต้องพิจารณาประการต่อไป คือ หน่วยงานของรัฐ (State Agencies) ซึ่งประกอบด้วยกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ฯลฯ และ ครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้น โดยในแต่ละหน่วยงานประกอบไปด้วยเจ้าหนี้ที่หลายประเภท ทั้งข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงาน รัฐวิสาหกิจ กรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าราชการวิสาหกิจ ดังนั้น การจะนำประมวลกฎหมายแพ่งและ พหุศาสตร์มาใช้บังคับการกระทำละเมิดของบุคคลในฐานะดังกล่าว จึงใช้หลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน ดังนี้

#### 1) กรณีเจ้าหนี้ที่ซึ่งกระทำละเมิดอยู่ในหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ

<sup>24</sup> มาตรา 432 ถ้าบุคคลหลายคนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยร่วมกันทำละเมิด ท่านว่าบุคคลเหล่านั้น จะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น ความข้อนี้ท่านให้ใช้ตลอดถึงกรณีที่ไม่สามารถสืบรู้ตัวได้แน่ว่าในจำพวกที่ทำละเมิดร่วมกันนั้น คนไหนเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วย

อนึ่ง ผู้ยงส่งเสริมหรือช่วยเหลือในการทำละเมิด ท่านก็ให้ถือว่าเป็นผู้กระทำละเมิดร่วมด้วยกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>25</sup> มาตรา 291 ถ้าบุคคลหลายคนจะต้องทำการชำระหนี้โดยทำนองซึ่งแต่ละคนจำต้องชำระหนี้สิ้นเชิงไซ้ร้ แม้ถึงว่า เจ้าหนี้ที่ชอบที่จะได้รับชำระหนี้สิ้นเชิงได้แต่เพียงครั้งเดียว (กล่าวคือ ลูกหนี้ร่วมกัน) ก็ดี เจ้าหนี้จะเรียกชำระหนี้ จากลูกหนี้แต่ละคนใดคนหนึ่งสิ้นเชิงหรือแต่โดยส่วนก็ได้ตามแต่จะเลือก แต่ลูกหนี้ทั้งปวงก็ยังต้องผูกพันอยู่ ทั่วทุกคนจนกว่าหนี้นั้นจะได้ชำระเสร็จสิ้นเชิง

1.1) ในกรณีเจ้าหน้าที่นั้นมิฐานะเป็นลูกจ้าง นอกจากผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงแล้ว ยังอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการในฐานะนายจ้าง (Employer) ให้ร่วมรับผิดชอบกล่าวกับเจ้าหน้าที่ได้ด้วย ตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425<sup>26</sup> และเมื่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ส่วนราชการย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ในภายหลัง ตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 426<sup>27</sup>

1.2) กรณีเจ้าหน้าที่นั้นมิฐานะเป็นข้าราชการ ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง แต่เนื่องจากข้าราชการมิใช่ลูกจ้าง (Employee) ของหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ และส่วนราชการก็มีให้นายจ้างของข้าราชการ ดังนั้น ผู้เสียหายจึงไม่อาจอาศัยสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 ฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการให้ร่วมรับผิดชอบกล่าวกับเจ้าหน้าที่ได้ อย่างไรก็ตาม ผู้เสียหายก็ยังสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ให้ร่วมรับผิดชอบกล่าวกับเจ้าหน้าที่ได้โดยอาศัยสิทธิตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 วรรคหนึ่ง<sup>28</sup> และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ส่วนราชการย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ในภายหลัง<sup>29</sup>

2) กรณีเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดอยู่ในหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

2.1) กรณีเจ้าหน้าที่นั้นมิฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีฐานะเป็นลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ นอกจากผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงแล้ว ยังอาจฟ้องรัฐวิสาหกิจในฐานะนายจ้างให้ร่วมรับผิดชอบกล่าวกับเจ้าหน้าที่ได้ด้วยตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 และเมื่อรัฐวิสาหกิจได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

<sup>26</sup> มาตรา 425 นายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น

<sup>27</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 426 นายจ้างซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อละเมิดอันลูกจ้างได้ทำนั้น ชอบที่จะได้ชดใช้จากลูกจ้างนั้น

<sup>28</sup> มาตรา 76 ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย

<sup>29</sup> ใช้หลักกฎหมายเดียวกับนายจ้างใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาแก่ลูกจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 426 โดยสิทธิไล่เบี้ยของนายจ้างเกิดขึ้นต่อเมื่อนายจ้างได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว นายจ้างชดใช้ไปจำนวนเท่าใด นายจ้างย่อมมีสิทธิไล่เบี้ยจากลูกจ้างได้เพียงเท่าที่ชดใช้ไปแล้วเท่านั้น

ให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว รัฐวิสาหกิจย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ในภายหลังตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 426

2.2) กรณีเจ้าหน้าที่นั้นมิฐานะเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง แต่เนื่องจากกรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าการ หรือผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ มิใช่ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ<sup>30</sup> (State Enterprises) และรัฐวิสาหกิจก็มีใช้นายจ้างของกรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ผู้เสียหายจึงไม่อาจอาศัยสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 425 ฟ้องรัฐวิสาหกิจ ให้ร่วมรับผิดชอบกล่าวกับเจ้าหน้าที่ได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจมิฐานะเป็นผู้แทนของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นนิติบุคคล ผู้เสียหายจึงอาจฟ้องรัฐวิสาหกิจให้ร่วมรับผิดชอบกล่าวกับเจ้าหน้าที่ได้ โดยอาศัยสิทธิตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 76 วรรคหนึ่ง และเมื่อรัฐวิสาหกิจได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว รัฐวิสาหกิจย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ในภายหลังตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตราเดียวกัน

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามที่ปรากฏจากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติจำแนกได้ ดังนี้

1. การนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการไม่เหมาะสม เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการของหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์ของตนเอง ทั้งหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังมีผลให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกมีสิทธิฟ้องไล่เบียด (Recourse) เอาจากเจ้าหน้าที่ได้เต็มจำนวน ทั้งที่ในบางกรณีการละเมิดเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อย

2. การนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งมุ่งหมายแต่จะได้จำนวนเงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อเจ้าหน้าที่แต่ละคน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และยังเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในทางบริหาร เพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควรเพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดขึ้นแก่ตน

<sup>30</sup> รัฐวิสาหกิจ หมายถึง กิจการที่รัฐเป็นผู้ลงทุนหรือถือหุ้นข้างมาก องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ หรือกิจการของรัฐ หรือบริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

3. ในการควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแล ซึ่งเป็นหลักประกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการใด ๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว<sup>31</sup>

นอกจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามที่ปรากฏจากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแล้ว ดร.ฤทัย หงส์ศิริ ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>32</sup> ไว้ดังนี้

1. พระราชบัญญัติ (Act) นี้มิได้วางหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ยังกำหนดหลักเกณฑ์ด้วยว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิด หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย

2. พระราชบัญญัตินี้มิได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งหมด พระราชบัญญัตินี้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องใดที่พระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดไว้ ก็ยังคงใช้หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3. พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับในเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติไว้แล้ว โดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 147 บัญญัติให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รับผิดชอบเป็นส่วนตัวเฉพาะในกรณีที่ได้กระทำโดยเจตนาร้ายหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

4. พระราชบัญญัตินี้มิได้ใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด โดยใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทเท่านั้น และใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น<sup>33</sup>

### 3.2.2 ขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539<sup>34</sup> บัญญัติสาระสำคัญเกี่ยวกับความรับผิดที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่าง

<sup>31</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2552). หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 7-8.

<sup>32</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. (2543). ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. วารสารการพาณิชย์. 19(2). หน้า 39-64.

<sup>33</sup> ชาญชัย แสงวงศ์. (2550). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 31.



เจ้าหน้าที่ (officer) หน่วยงานของรัฐ (administrative agency) และผู้เสียหาย (injured person) เช่น ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐต่อผู้เสียหาย ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อผู้เสียหาย ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น<sup>35</sup> ซึ่งในทางกฎหมายมีผลต่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดก่อนหรือเกิดหลังวันที่มีผลใช้บังคับนี้ โดยสามารถแยกเป็น 2 ส่วน<sup>36</sup> คือส่วนที่เป็นสารบัญญัติ และส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติ<sup>37</sup>

ส่วนที่เป็นสารบัญญัติ การกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องละเมิด เช่น สิทธิไล่เบี้ย ความรับผิดชอบอย่างถูกหนี่ร่วม การขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนโดยของค้ำประกันและขอผ่อนชำระหนี้ที่เป็นต้นเงินเพียงครั้งหนึ่ง<sup>38</sup> หรืออายุความในการเรียกร้องค่าเสียหาย<sup>39</sup> ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448<sup>40</sup> แต่ในส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดภายหลังจากวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับ อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ที่กำหนดสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>41</sup>

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มาตรา 2 บัญญัติให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก. ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539

<sup>35</sup> ตรีเพชร จิตรหมี่มา. (2555). “หลักเกณฑ์การวินิจฉัยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”. วารสารนิติพัฒนนิติ. 1(1). หน้า 97.

<sup>36</sup> สำนักความรับผิดทางแพ่ง กรมบัญชีกลาง. (2551). คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: สวัสดิการกรมบัญชีกลาง. หน้า 9-10.

<sup>37</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 11-16.

<sup>38</sup> บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนำหลักการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนบังคับใช้กฎหมาย (เรื่องเสร็จที่ 680/2540)

<sup>39</sup> บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หาหรือแนวทางปฏิบัติการดำเนินคดีแพ่ง ในขณะที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง (เรื่องเสร็จที่ 276/2544)

<sup>40</sup> มาตรา 448 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

๑๗๑

๑๗๑

<sup>41</sup> มาตรา 10 วรรคสอง สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้อง

ส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติ ไม่ว่าจะการกระทำละเมิดจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 ขั้นตอนในการบังคับใช้ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่น ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งการ การรายงานกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) เพื่อตรวจสอบการแจ้งผลการพิจารณาหรือสิทธิในการฟ้องคดีการแจ้งคำสั่งให้ชดใช้เงิน ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>42</sup>

การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น และการกระทำละเมิดนั้นกระทำโดยเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ การกระทำละเมิดในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นไปตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่วางหลักว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน (Compensation) เพื่อการนั้น” ซึ่งแยกองค์ประกอบได้ดังนี้

---

รับผิด ให้สิทธิเรียกหรือค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

<sup>42</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 33/2546 กรณีการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับ แต่หน่วยงานของรัฐยังมิได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือแต่งตั้งแล้วแต่การสอบสวนยังไม่เสร็จสิ้น เมื่อพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวประกาศใช้ การดำเนินการในส่วนที่เป็นสารบัญญัติต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะที่มีการกระทำละเมิด แต่ส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เมื่อปรากฏว่ามูลละเมิดได้เกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ แต่การดำเนินการสอบสวนเพื่อหาตัวผู้รับผิดทางแพ่งเสร็จสิ้นหลังจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว ดังนั้นการดำเนินการสอบสวนเพื่อหาตัวผู้รับผิดทางแพ่งซึ่งอยู่ในส่วนวิธีสบัญญัติจึงเป็นการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าวข้างต้น คำสั่งที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการแจ้งตามข้อ 19 ของระเบียบดังกล่าวซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องโต้แย้งต่อศาลปกครองได้

1. มีการกระทำ หมายถึง การเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึกในการเคลื่อนไหวนั้น และอยู่ใน บังคับของจิตใจผู้กระทำ และรวมถึงการงดเว้นการกระทำที่ตนมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องกระทำ และการงดเว้นนั้นเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น

2. โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

โดยจงใจ หมายถึง รู้สำนึกถึงผลหรือความเสียหายจากการกระทำของตน

โดยประมาทเลินเล่อ (Negligently) หมายถึง เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่<sup>43</sup> โดยต้อง เปรียบเทียบกับบุคคลที่ต้องมีความระมัดระวังตามพฤติการณ์ และตามฐานะในสังคมเช่นเดียวกับ ผู้กระทำความเสียหาย

3. โดยผิดกฎหมาย เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิหรือโดยมิชอบด้วย กฎหมาย (Unlawful) และรวมถึงการใช้อำนาจที่มีอยู่เกินส่วนหรือใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อ กลั่นแกล้งผู้อื่น

4. เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ความเสียหายนั้นจะเป็นความเสียหายที่เกิดแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ แต่ต้องเป็นความเสียหายที่ แน่นนอนไม่ว่าจะเกิดขึ้นแล้วในปัจจุบันหรือเกิดขึ้นในอนาคตก็จะต้องเป็นความเสียหายที่จะเกิดขึ้น อย่างแน่นอน และความเสียหายนั้นจะต้องเกิดจากผลโดยตรงของผู้กระทำด้วย

การพิจารณาว่าการกระทำละเมิดนั้นเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องมี องค์ประกอบดังนี้

1. กระทำการในฐานะเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นิยาม “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด ซึ่งมีความหมายโดยสรุปว่า บุคคลทุกประเภทที่ทำงานให้กับหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว กรรมการ หรือบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่นี้ได้กระทำการ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว การกระทำในทางธุรการทั่วไป อาจจะไม่มีความหมายกำหนดให้อำนาจไว้เป็นการชัดเจน แต่หน้าที่ดังกล่าวก็อาจเกิดจากระเบียบหรือข้อบังคับ หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมายก็ได้

<sup>43</sup> อ่าพน เจริญชินวินทร์. (2549). หลักกฎหมายละเมิดทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 21.

การกระทำหรือการละเว้นการกระทำในหน้าที่ดังกล่าวมาข้างต้นหากเกิดความเสียหาย ก็เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น นายอำเภอข้าราชการเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ ระหว่างทางเกิดอุบัติเหตุทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย หรือเป็นเจ้าของหน้าที่มีหน้าที่ดูแล รับผิดชอบทรัพย์สินของทางราชการปล่อยปละละเลยไม่ดูแลรักษาให้ดี เป็นเหตุให้ทรัพย์สิน ดังกล่าวสูญหายหรือเสียหาย หรือผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ดูแลให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามระเบียบ แบบแผนของทางราชการ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ดูแลให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ตาม ระเบียบเป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุจริตยกยอกเงินของหน่วยงาน พุทธิกรรมเหล่านี้เป็น การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

2. เจ้าหน้าที่นั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ นอกจากผู้กระทำละเมิดจะต้องอยู่ใน ฐานะเจ้าหน้าที่แล้วผู้นั้นจำเป็นต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่มาตรา 4 วรรคสาม ให้ความหมายไว้ว่า “หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและ มีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) ที่ตั้งขึ้น โดย พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราช กฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย” แต่หากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ที่ถูก กระทำละเมิดนั้นจะเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดหรือไม่ก็ได้<sup>44</sup>

เมื่อเกิดความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงาน ของรัฐมีหน้าที่เยียวยาความเสียหายจากการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ตามหลักเกณฑ์ที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้ ซึ่งตามหลักเกณฑ์นี้ ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวชดใช้ได้ 2 วิธี

1. โดยการฟ้องคดีต่อศาล ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 วางหลักไว้ใน

มาตรา 5 “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตน ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่า กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง”

ถ้าผู้เสียหายเห็นว่ากรกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหาย สามารถฟ้องต่อศาลให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดเป็นผู้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้น ได้ ในกรณีนี้จะฟ้องให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวไม่ได้ เช่น เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทาน

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

มิได้แจ้งให้ราษฎรซึ่งอยู่ใต้เขื่อน (Dam) ทราบล่วงหน้าว่าจะทำการระบายน้ำอย่างมากออกจากเขื่อนและได้ระบายน้ำออกมา ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้ารีดถอนอาคารของเอกชน โดยความสำคัญผิด (Mistake) ตามตัวอย่างนี้ผู้เสียหายจะต้องฟ้องให้หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

แต่ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดโดยตรง จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบไม่ได้<sup>45</sup> เช่น เจ้าพนักงานตำรวจก่อเหตุทะเลาะวิวาทกับผู้เสียหาย และทำร้ายผู้เสียหายจนได้รับบาดเจ็บ โดยมีข้อเท็จจริงฟังได้ว่าแม้การกระทำดังกล่าวจะอยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่แต่มูลเหตุในการกระทำละเมิดเป็นเรื่องส่วนตัว เจ้าพนักงานตำรวจผู้นั้นต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดเป็นการส่วนตัว

เมื่อผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดนำคดีฟ้องร้องต่อศาล ไม่ว่าจะฟ้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบในการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หรือฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรงเนื่องจากเห็นว่าเป็นการกระทำละเมิดที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ในระหว่างการพิจารณาหน่วยงานของรัฐที่ถูกฟ้องหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องเห็นว่า การกระทำละเมิดดังกล่าวเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมด้วย บุคคลดังกล่าวอาจร้องขอต่อศาลให้เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้าเป็นคู่ความในการดำเนินคดีนี้

ในกรณีที่ไม่ได้มีการเรียกผู้ที่ต้องรับผิดชอบเข้ามาในคดี และศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่ผู้ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ ในเช่นกรณีนี้ ให้ขยายอายุความฟ้องคดีใหม่ออกไปได้ถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษาคดีเดิมนั้นถึงที่สุด

## 2. โดยการขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 วางหลักว่า กรณีที่ผู้เสียหายถูกกระทำละเมิดจากเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากสิทธิที่ผู้เสียหายจะนำคดีฟ้องร้องต่อศาลแล้ว ผู้เสียหายอาจใช้สิทธิเรียกร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับเรื่องแล้วจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการดังนี้

- (1) ออกใบรับคำขอให้แก่ผู้ยื่นคำขอ เพื่อเป็นหลักฐานว่าผู้เสียหายได้ยื่นคำขอวันและปีใด
- (2) หน่วยงานของรัฐจะต้องรีบดำเนินการพิจารณาคำขอของผู้เสียหายโดยเร็ว ซึ่งขั้นตอนและวิธีการพิจารณาคำขอของผู้เสียหายนั้น เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย

<sup>45</sup> เหตุที่บัญญัติมาตรา 6 ขึ้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้เสียหายที่จะได้รู้ว่าต้องฟ้องผู้ใด อย่างไรก็ตาม มาตรา 6 นี้ไม่ต้องบัญญัติไว้ก็ได้ เพราะในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ถ้าทำละเมิดเพราะการปฏิบัติหน้าที่ให้ฟ้องหน่วยงานของรัฐห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ เมื่อตีความกลับ ถ้าทำละเมิดมิใช่ในการปฏิบัติหน้าที่ให้ฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรง.

หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยหน่วยงานของรัฐ ต้องพิจารณาทุกขั้นตอนให้แล้วเสร็จอย่างช้าภายใน 180 วัน นับแต่คำขอจากผู้เสียหาย แต่ถ้าไม่อาจพิจารณาให้เสร็จตามเวลาดังกล่าว หน่วยงานของรัฐอาจขอขยายเวลาการพิจารณาออกไปอีกได้ แต่รัฐมนตรีจะขยายให้ได้ไม่เกิน 180 วัน

(3) ออกคำสั่งแจ้งผลการพิจารณา เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอให้ดำเนินการพิจารณา คำขอตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วต้องจัดทำคำสั่งแจ้งให้ผู้เสียหายที่มีคำขอทราบ ซึ่งคำสั่งแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวต้องปฏิบัติตามแบบการจัดทำคำสั่งในทางปกครอง

(4) กรณีที่ผู้เสียหายไม่พอใจในผลการพิจารณา ผู้เสียหายสามารถนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งเป็นศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมย่อมเป็นไปตามมาตรา 106<sup>46</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานรัฐ<sup>47</sup> จะเป็นหน่วยงานรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่หรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือไปกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐได้ خذใช้คำสินไหมทดแทนไปแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบในมูลละเมิดหรือไม่เพียงใด เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังนี้

#### 1. การกระทำละเมิดนอกเหนือการปฏิบัติหน้าที่

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ (Government Sector) ซึ่งไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น เจตนาทุจริตขอกองทรัพย์ของทางราชการ หรือเอารถของทางราชการ ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวและระหว่างนั้นเกิดอุบัติเหตุเป็นเหตุให้รถยนต์เสียหาย หรือการกระทำใดๆ ให้ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐเสียหายอันไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับเอกชนกระทำละเมิด

#### 2. การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

สามารถแยกลักษณะการกระทำออกได้ 2 ประการ คือ

(1) การปฏิบัติหน้าที่โดยเป็นการกระทำทางกายภาพ (matérielle opération) อันเป็นการปฏิบัติโดยใช้กำลังทางกายภาพ เช่น การใช้กำลังเข้าทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การให้สัตยาบัน

<sup>46</sup> มาตรา 106 สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

<sup>47</sup> อังกูร วัฒนรุ่ง. (2550). เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น. หน้า 22

บังคับให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม หากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติโดยจงใจเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายหรือปฏิบัติโดยไม่ระมัดระวังให้ดี ประมาทเลินเล่อทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย การกระทำนั้นย่อมเป็นละเมิดของเจ้าหน้าที่ ส่วนการประมาทเลินเล่อจะเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่เป็นประเด็นพิจารณาที่มีผลในเรื่องความรับผิดชอบหากอีกส่วนหนึ่ง กล่าวคือ ถ้าประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดาหน่วยงานก็ต้องรับผิดชอบ แต่ถ้าประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดา หน่วยงานก็ต้องรับผิดชอบ แต่ถ้าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเจ้าหน้าที่ก็ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว

(2) การปฏิบัติหน้าที่โดยเป็นการกระทำทางกฎหมาย (acte juridique) การกระทำทางกฎหมายเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในฐานะที่มีเอกสิทธิ์ทางปกครองเหนือเอกชน ซึ่งอาจจะเป็นการใช้อำนาจทางกฎหมายเหนือตัวบุคคลหรือเหนือทรัพย์สินของเอกชน การกระทำทางกฎหมายนี้ยังอาจแยกพิจารณาออกได้เป็น การใช้อำนาจทางกฎหมายในทางปกครอง ซึ่งเป็น “การกระทำทางปกครอง” (acte administrative) เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย การตั้งกรรมการสอบสวนและการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ เป็นต้น หรืออาจจะเป็น “การใช้อำนาจทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น เจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจทำการจับกุมบุคคล หรือการที่พนักงานอัยการ<sup>48</sup> มีความเห็นสั่งฟ้องผู้ต้องหา เป็นต้น ในการใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ หากเจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานอัยการกระทำโดยจงใจหรือโดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เอกชนผู้อื่นได้รับความเสียหาย ย่อมเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ นอกจากการใช้อำนาจทางกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว กรณีอาจเป็น “การใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะที่มีโทษทางอาญา” ซึ่งกฎหมายดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นมีอำนาจจับกุม ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดตามกฎหมายเฉพาะนั้นด้วย เช่น เจ้าหน้าที่สรรพสามิต เจ้าหน้าที่ศุลกากร เป็นต้น รวมถึงการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากกระทำโดยจงใจหรือโดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน เช่น ออกคำสั่งหรือออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยที่ตนเองไม่มีอำนาจออกคำสั่งหรือออกกฎเช่นนั้น หรือ ออกกฎหรือคำสั่งโดยอ้างอำนาจตามกฎหมายที่ยกเลิกไปแล้ว เป็นต้น ดังนี้ย่อมเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ และการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย การละเลยต่อการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนหรือการเพิกเฉยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ การเพิกเฉยละเลยดังกล่าวหากเกิดความเสียหายขึ้นกับเอกชนย่อมเป็น

<sup>48</sup> พนักงานอัยการ หมายถึง เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในสำนักงานอัยการสูงสุด หรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้ และหมายความถึงข้าราชการสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุดผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีหรือทำหน้าที่ในฐานะทนายแผ่นดิน

การกระทำละเมิด เช่น นายทะเบียนไม่จัดเพิ่มเติมข้อความเกี่ยวกับการปกครองบุตรในบันทึกท้ายทะเบียนการหย่าระหว่างสามีภรรยา ตามที่สามีภรรยาได้ตกลงกัน เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดให้นายทะเบียนต้องปฏิบัติ หากการละเลยไม่จัดข้อความดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายย่อมเป็นการกระทำละเมิด และการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ในกรณีนี้ หมายความว่าเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนตามกฎหมายแล้ว แต่ได้ใช้เวลาในการปฏิบัติจนล่วงพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือใช้เวลาปฏิบัตินานมากกว่าปกติวิสัย (Normality) ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จไว้ ความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว หากเกิดความเสียหายย่อมเป็นการกระทำละเมิด

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก และหน่วยงานของรัฐ ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (Compensation)<sup>49</sup> แก่บุคคลภายนอกไปแล้ว หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิไล่เบี้ยหรือเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เฉพาะกรณีที่การกระทำละเมิดนั้น เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐเอาแก่เจ้าหน้าที่ของตนก็เป็นเช่นเดียวกันกับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง

### 3. จำนวนค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกจากเจ้าหน้าที่

เมื่อหน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ย ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง หรือมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แล้ว ก็มีได้หมายความว่าหน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิได้รับเงินคืนเต็มจำนวนความเสียหาย เพราะการกำหนดจำนวนเงินหรือความรับผิดนั้น มาตรา 8 วรรคสอง และวรรคสาม วางหลักว่า สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย เช่น รถที่เจ้าหน้าที่นำไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสภาพที่ไม่เหมาะสมและมีการแจ้งซ่อมหลายครั้งแล้วแต่หน่วยงานของรัฐไม่มีงบประมาณจัดซ่อม ต่อมาเกิดอุบัติเหตุอันเนื่องจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ ซึ่งถ้าหากรถยนต์ดังกล่าวอยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ ความเสียหายที่เกิดขึ้นคงไม่เสียหายร้ายแรงดังที่เกิดขึ้น ความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

<sup>49</sup> ค่าสินไหมทดแทน หมายถึง เงินที่ต้องชดใช้เพื่อทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินหรือแก่บุคคลอันเนื่องมาจากการละเมิด หรือการผิดสัญญา รวมทั้งทรัพย์สินที่ต้องคืนให้แก่ผู้เสียหายด้วย เช่น ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด ค่าสินไหมทดแทนในการไม่ชำระหนี้ให้ต้องตามความประสงค์อันแท้จริงแห่งมูลหนี้.



จะต้องรับผิดชอบนั้น หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องกำหนดโดยนำความบกพร่องของตน มาหักออก จากความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ด้วย

#### 4. มูลละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคสี่ วางหลักว่า “ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น” บทบัญญัตินี้เป็น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นหลักการที่ไม่สมเหตุสมผล (Rational) เพราะอาจเกิดกรณีที่เจ้าหน้าที่บางคน จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนสูงเกินกว่าส่วนของการกระทำของตนได้ เช่น ในกรณีที่ไม่สามารถเรียก ให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดรับผิดชอบได้ ภาระการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็จะตกอยู่กับเจ้าหน้าที่ที่เหลือ ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงได้กำหนดให้ หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายพิจารณากำหนดแบ่งความรับผิดของเจ้าหน้าที่แต่ละคน ว่าแต่ละคนควรจะต้องรับผิดชอบใช้เป็นเงินเท่าใด

สำหรับค่าสินไหมทดแทน ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องได้ 2 วิธี คือการใช้สิทธิเรียกร้อง ทางศาลซึ่งหากเป็นการกระทำละเมิดทางกายภาพแล้ว ศาลที่มีอำนาจคือศาลยุติธรรม (Court of justice) แต่หากเป็นการกระทำละเมิดที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครอง ศาลที่มีอำนาจคือศาลปกครองและโดยการใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง อันเป็นการยื่นคำขอให้หน่วยงาน ของรัฐให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน ซึ่งหากไม่พอใจก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลที่มี เขตอำนาจได้ต่อไป ทั้งนี้ตามมาตรา 11<sup>50</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว สามารถไต่เบี่ยให้ เจ้าหน้าที่รับผิดชอบได้เฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดได้

<sup>50</sup> มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อ หน่วยงานของรัฐให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงาน ของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่ง เช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการ วินิจฉัย

แนวคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งศาลยุติธรรมและศาลปกครองได้วินิจฉัยไว้ ตัวอย่าง คือ

1. คดีที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2545 วินิจฉัยว่า มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จำกัดประเภท คดีปกครองที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ โดยมุ่งหมายให้ ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจาก การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำละเมิด ที่เกิดจากการกระทำทางกายภาพของเจ้าหน้าที่ เมื่อการยื่นฟ้องคดีนี้เป็นการเรียกค่าสินไหมทดแทน อันเกิดจากการที่ลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานครขับรถบรรทุกขยะเกี่ยวชนรถจักรยานยนต์ เป็นเหตุให้บุตรของผู้เสียหายถึงแก่ความตาย อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย มิได้ เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เมื่อคดีนี้ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำความผิดกล่าว คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2545 ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครอง<sup>51</sup> ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2545 หรือไม่ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏตามคำฟ้องว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า หัวหน้าศูนย์ การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอท่าเรือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยาใช้ให้ราษฎรทำร้าย ร่างกายผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอท่าเรือ กระทำตามที่ผู้ฟ้องคดี กล่าวอ้างจริง ก็เป็น การกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัว มิใช่เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานที่อาจเป็นข้อพิพาท เกี่ยวกับการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของ หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ถ้าผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของหัวหน้าศูนย์ การศึกษานอก โรงเรียนอำเภอท่าเรือ เป็นการกระทำละเมิดทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย

<sup>51</sup> ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติอื่นได้แก่ คดีพิพาทที่เกิดจากการกระทำทาง ปกครองไม่ว่าจะเป็นคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับ ดูแลของรัฐบาลด้วยกัน.

ก็สามารถฟ้องศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 112/2545 ฟ้องว่าผู้ใหญ่บ้าน (The headman of a village) ร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่ดินอำเภอและพวกถือ โกงผู้ฟ้องคดี แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำผิดโดยส่วนตัวที่ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม มิใช่การใช้อำนาจทางปกครองในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ

## 2. คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

คดีละเมิดที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ต้องเป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะ 4 กรณี ได้แก่ ละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ละเมิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร<sup>52</sup> ดังมีแนวคำพิพากษา (Judgment) ได้แก่

### 1) การใช้อำนาจตามกฎหมาย

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 24/2545 เทศบาลนครเชียงใหม่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการจัดระบบบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามโครงการพิพาทด้วยการถมที่ดินตอกเสาเข็ม สร้างเขื่อนและสร้างทางเพื่อให้ประชาชนใช้เป็นสถานที่ออกกำลังกายและพักผ่อน ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะกำหนดขอบเขตพื้นที่โครงการฯ ดังกล่าว ดังนั้น เมื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 123/2545 ฟ้องว่ากระทรวงอุตสาหกรรม การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยและเจ้าหน้าที่ดำเนินการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และดำเนินการรับจ้างขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่เวนคืนที่ดินตามกฎหมายและไม่จ่ายค่าทดแทน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิด

<sup>52</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. (2559). ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 30-39.

จากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

2) การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 516/2545 การออกโฉนดที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การฟ้องคดีขอให้ศาลปกครอง กำหนดค่าบังคับให้กรมที่ดินชดเชยค่าเสียหายจากการออกโฉนดที่ดินที่มิชอบด้วยกฎหมายเนื่องจาก ได้รุกร้าเข้าไปในที่ดินของผู้อื่น จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการ ออกคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

3) การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 7/2545 เทศบาลเมืองหนองคายฟ้องเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการรักษาเงินของสถานธนาฑูบาล<sup>53</sup> (Pawn-Shop) ที่ละเว้นการ ปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้สถานธนาฑูบาลได้รับความเสียหาย เป็นคดีพิพาทระหว่างราชการส่วน ท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้อง รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอัน เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 214/2550 ปลัดอำเภอได้จัดทำพินัยกรรมแบบเอกสาร ฝ่ายเมืองตามคำร้องขอของนาง อ. โดยประมาทเดินเล่อไม่ได้ตรวจสอบและจัดให้ผู้ทำพินัยกรรม ลงลายมือชื่อ เป็นเหตุให้พินัยกรรมตกเป็นโมฆะ เป็นการละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตาม กฎหมายที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ผู้เสียหายที่ไม่ได้รับพินัยกรรมตามที่ระบุไว้ ฟ้องต่อศาลปกครองได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

4) การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 180/2548 ผู้อำนวยการสำนักทะเบียนและประมวลผล ออกคำสั่งถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนนักศึกษาล่าช้าไป 6 ปี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่า ยังคงอยู่ในสถานภาพจะเรียนต่อไปได้ และได้ลงทะเบียนเรียนต่อเนื่องเรื่อยมาและต้องเสียหาย

<sup>53</sup> สถานธนาฑูบาล หมายถึง สถานที่รับจำนำ ซึ่งประกอบกรรับจำนำสิ่งของเป็นประกันหนี้เงินกู้เป็นปกติธุระ แต่ละรายมีจำนวนเงินไม่เกิน 10,000 บาท และรับหรือซื้อสิ่งของโดยจ่ายเงินให้สำหรับสิ่งของนั้นเป็นปกติธุระ แต่ละรายมีจำนวนเงินไม่เกิน 10,000 บาท มีข้อตกลงว่าจะได้ไถ่คืนภายหลัง

มหาวิทยาลัยจึงมีหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีนอกจากค่าธรรมเนียมการศึกษา  
ยังรวมถึงค่าพาหนะเดินทางไปค้นคว้าที่มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นค่าเสียหายโดยตรงด้วย

ความรับผิดทางละเมิดแม้ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ความรับผิดไว้ในพระราชบัญญัติ  
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ก็ได้อนุโลมหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมาย  
แพ่งและพาณิชย์มาใช้และในส่วนของละเมิดที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองให้ฟ้องคดี  
ต่อศาลปกครองได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542  
มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แต่สำหรับความรับผิดอย่างอื่นนั้น แม้กฎหมายบัญญัติให้ฟ้องคดีต่อ  
ศาลปกครองได้ตามมาตราเดียวกัน แต่ก็มีได้บัญญัติถึงลักษณะของหลักเกณฑ์ความรับผิดอย่างอื่น  
ของฝ่ายปกครองไว้แต่อย่างใด โดยกำหนดเพียงให้คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของ  
หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทาง  
ปกครอง (Verwaltungsakt) หรือคำสั่งอื่น หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง  
ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง และแม้ในชั้น  
พิจารณาร่างฯ ก็เพียงแต่ระบุความรับผิดอย่างอื่นซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายเห็นว่า  
อาจมีความรับผิดอย่างอื่นทางด้านลาภมิควรได้<sup>54</sup> และจัดการงานนอกสั่งทางปกครองเกิดขึ้น  
ได้ด้วย<sup>55</sup> แต่ได้มีอธิบายความหมายของลักษณะของคดีที่พิพาทกันเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น  
โดยนักวิชาการด้านกฎหมายหลายท่าน เช่น

ประสาธ พงษ์สุวรรณ ได้อธิบายว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของ  
หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง  
ฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือจากการที่หน่วยงานทางปกครอง  
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว  
ล่าช้าเกินสมควร ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน  
หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไปด้วย  
ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) เช่น การเวนคืนที่ดิน  
ซึ่งรัฐต้องชำระค่าทดแทน (Compensation) การเวนคืนที่จ่ายต่ำกว่าราคาที่เป็นจริง หรือการเรียก

<sup>54</sup> ลาภมิควรได้ หมายถึง ทรัพย์สินที่บุคคลได้มาเพราะบุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชดเชยหนี้ หรือได้มาเพราะเหตุ  
อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิได้มีมิได้เป็นขึ้น หรือเป็นเหตุที่ได้สิ้นสุดไปเสียก่อนแล้ว หรือได้มาเพราะประการอื่น  
โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งเสียเปรียบ

<sup>55</sup> สำนักงานศาลปกครอง. (2548). รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้ง  
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.... (พิมพ์ครั้งที่ 2). เล่ม 1. กรุงเทพฯ: ประชาชน. หน้า 122.

ค่าทดแทนความเสียหาย เนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>56</sup>

วรเจตน์ ภาคีรัตน์<sup>57</sup> ได้อธิบายว่า ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง คือความรับผิดของฝ่ายปกครองที่มีได้เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครองหรือที่มีใช้ความรับผิดทางละเมิด และมีได้หมายถึง ความรับผิดอันเกิดจากนิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง แต่ความรับผิดอย่างอื่นต้องเป็นความรับผิดอย่างอื่นที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตัวอย่างความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองที่เกิดจากการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น การเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองรับผิดในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์หรือการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 52 และ 53 นอกจากนี้ การเวนคืนทรัพย์สินของราษฎรซึ่งต้องมีการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนนั้น ก็ย่อมถือว่าเป็นความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองเช่นกัน<sup>57</sup>

ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้อธิบายว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น เป็นการโต้แย้ง (Argue) ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดเป็นอย่างอื่นที่ไม่ใช่ความผิดทางละเมิดหรือสัญญาต่อผู้ฟ้องคดี เช่น หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายโดยถูกต้องตามกฎหมายดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำให้เอกชนได้รับความเสียหาย เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเข้าปักเสาไฟฟ้าแรงสูงในที่ดินของประชาชน ซึ่งแม้ว่าจะไม่เป็นการกระทำละเมิดแต่ก็ก่อความเสียหายให้แก่เอกชนผู้นั้น ซึ่งกฎหมายกำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เอกชนผู้เสียหาย แต่การไฟฟ้าไม่ยอมจ่ายหรือจ่ายให้เอกชนน้อยกว่าที่เอกชนต้องการ กรณีเช่นนี้เอกชนผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้สั่งให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เอกชนตามที่เอกชนเรียกร้องต้องการได้<sup>58</sup>

<sup>56</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ. (2548). *สาระสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 11 เรื่อง. หน้า 17.

<sup>57</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 290.

<sup>58</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2544). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 145-146.

### 3.3 ข้อมูลพื้นฐานและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (Office of the National Anti-Corruption Commission) เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระ มีเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

#### 3.3.1 ประวัติและความเป็นมาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง<sup>59</sup> เปรียบเสมือนมะเร็งร้ายที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินตลอดมาซึ่งมีมาตั้งแต่อดีตนับแต่สมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงธนบุรี สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จนถึงปัจจุบันที่คอยทำลายการทำงานและการบริหารราชการแผ่นดินเป็นเวลาช้านาน นำมาซึ่งความสูญเสียโอกาสและทรัพยากรของชาติอย่างไม่ยุติธรรมสำหรับประชาชนผู้เสียภาษีเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วผู้ที่กระทำความผิดจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ นักการเมือง ข้าราชการ เป็นต้น โดยการอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายทำการทุจริตต่อหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นครณีฝักสวนครัวรั้วกินได้ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรณีการทุจริตยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข (Ministry of Public Health) กรณีค่าโง่ทางด่วนของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และกรณีเรือขุดของกรมเจ้าท่า โดยลักษณะการทำการทุจริตจะทำการเป็นขบวนการยากที่จะสาวถึงผู้ที่อยู่เบื้องหลังได้ ประกอบกับยังไม่มีกฎหมายหรือหน่วยงานเจ้าภาพที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวที่ชัดเจน ซึ่งจุดเริ่มต้นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีขึ้นเริ่มจากการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหลายฉบับ ซึ่งที่สำคัญ คือ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลที่กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ต่อมาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) พ.ศ. 2494 เพื่อรับเรื่องราร้องทุกข์และพัฒนามาเป็นกรมตรวจราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2496 แต่ก็ได้ถูกยุบเลิกไป พ.ศ. 2503 และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) ขึ้นเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ. 2503

<sup>59</sup> การฉ้อราษฎร์บังหลวง คือ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บเงินจากรายกรแล้วไม่ส่งหลวงหรือเบียดบังเงินหลวง

เมื่อมีการปฏิวัติในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 คณะปฏิวัติได้ประกาศให้มีการปรับปรุงระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร และลดทอนงานที่ซ้ำซ้อนกัน โดยรวมงานของคณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์และงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเข้าด้วยกัน แล้วจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนและนโยบายของรัฐบาลรวมทั้งการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ แต่แล้วคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ก็มีอันถูกยุบเลิกไป

ต่อมาเมื่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลในขณะนั้นได้มีเจตจำนงที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้หมดสิ้นไป จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการแต่ไม่ทันได้เริ่มดำเนินการนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียก่อน แต่หลังจากนั้นอีกไม่นานก็ได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดกระหม่อมแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) อีกครั้ง จึงได้ทำการปรับปรุงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้นใหม่พร้อมทั้งได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2518 พร้อมทั้งจัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

หลังจากนั้นเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในหมวดที่ 10 ส่วนที่ 2 มาตรา 297-มาตรา 302<sup>60</sup> ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศอย่างแท้จริงได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระ 8 องค์กรทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ควบคุม และถ่วงดุลอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างใสสะอาดและโปร่งใส รวมถึงการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนด้วยว่า จะไม่เป็นภัยคุกคามเพื่อการทำลายภาพพจน์ (Image) ของประเทศทั้งทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมด้วย ซึ่งหนึ่งในจำนวนนั้นก็คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ต่อมาในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นผลให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ

<sup>60</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 162.



ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ถูกยุบเลิกไปและได้มีการจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. ขึ้น<sup>61</sup>

### 3.3.2 ภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ภารกิจหลักของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (Office of the National Anti-Corruption Commission) มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
2. ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
3. ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตในวงราชการและการเมือง
4. ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมาย
5. เสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีบทบาทอย่างสำคัญในการควบคุมตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีความมุ่งหมายในแง่การตรวจสอบที่เน้นหนักไปในเรื่องการควบคุม (Control) มิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจไปในทางที่กระทำการทุจริตต่ออำนาจหน้าที่ โดยบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีบทบาทในหลายลักษณะ บทบาทหนึ่งคือทำหน้าที่ตรวจสอบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ โดยมีชอบหรือไม่ ส่วนอีกบทบาทหนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นองค์กรได้สวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้นให้แก่องค์กรทางการเมือง หรือองค์กรศาล กรณีเหล่านี้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงมีบทบาทสำคัญที่เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ<sup>62</sup>

<sup>61</sup> วงศกร กุ่ทอง, พงศกร ใจแก้ว. 8 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เดอะบุคส์. หน้า 6-7

<sup>62</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 60. หน้า 163-164.

อำนาจหน้าที่ตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารประเทศ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ สำนักงาน ป.ป.ช. แบ่งอำนาจหน้าที่หลัก ๆ ได้ดังต่อไปนี้

ด้านป้องกันการทุจริต เป็นสิ่งที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้ความสำคัญมาก โดยเน้นในเรื่องการรณรงค์ (Campaign) การสร้างจิตสำนึกในด้านคุณธรรม จริยธรรม ปลุกฝังให้ประชาชนยึดมั่นในความซื่อสัตย์ นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการช่วยกันป้องกัน และปราบปรามการทุจริตของสังคม รวมไปถึงประเทศชาติอีกด้วย

ด้านปราบปรามการทุจริต เป็นหน้าที่ที่เกี่ยวกับการไต่สวน ด้วยความยุติธรรม และรวดเร็ว นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายการคุ้มครองพยาน

ด้านตรวจสอบทรัพย์สิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจในการตรวจสอบทรัพย์สินของราชการ หรือเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง

ด้านวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พร้อมดำเนินงานควบคู่ไปกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนและการพัฒนาการเมืองประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขที่ยึดมั่นอยู่ในหลักนิติรัฐและหลักธรรมาภิบาล<sup>63</sup> ภายใต้วิสัยทัศน์ "สังคมไทยมีวินัยและยึดมั่นในคุณธรรม จริยธรรม ทุกภาคส่วน ร่วมกันป้องกันและปราบปรามการทุจริต" โดยส่งเสริมการปลูกจิตสำนึกให้สังคมไทยมีวินัย และยึดมั่นในคุณธรรม จริยธรรม สนับสนุนการจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พัฒนาเครือข่ายป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างบูรณาการ รวมทั้งพัฒนาระบบและกลไกในการตรวจสอบ ควบคุม กระจาย และถ่วงดุลอำนาจ

ด้านการต่างประเทศ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้ความสำคัญกับการประสานงานคดีทุจริตระหว่างประเทศมาอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนส่งเสริมการขยายเครือข่ายความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริต ทั้งในกลุ่มภูมิภาคอาเซียน และแบบทวิภาคีกับองค์กรต่อต้านการทุจริตในประเทศต่าง ๆ อาทิ จีน สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐอาหรับอียิปต์ ราชอาณาจักรภูฏาน และองค์การระหว่างประเทศอย่าง World Bank และ UNODC เป็นต้น นอกจากนี้ ยังผลักดันให้ประเทศไทยเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในการต่อต้านการทุจริต ด้วยการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมนานาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ครั้งที่ 14

<sup>63</sup> หลักธรรมาภิบาล หมายถึง แนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม ตามหลักพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

### 3.3.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19<sup>64</sup> ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

(1) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา (Senate) ตามหมวด 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง

(2) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุด (Attorney General) เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญ

(3) ได้สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) และเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวณผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

(4) ได้สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองร้ายวณผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(4/1) ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลใดกระทำความผิดตามมาตรา 123/2 มาตรา 123/3 มาตรา 123/4 และมาตรา 123/5<sup>65</sup>

(4/2) ได้สวนและวินิจฉัยการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ การประสานความร่วมมือเพื่อประโยชน์แห่งการได้สวน และวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น<sup>66</sup>

<sup>64</sup> มาตรา 19 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

<sup>65</sup> มาตรา 19 (4/1) แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

(5) กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ

(6) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(7) กำกับดูแลคุณธรรม (moral) และจริยธรรม (ethics) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(8) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (The Prime Minister) รัฐมนตรี (Minister) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Member of the House of Representatives) และสมาชิกวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

(10) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(11) เสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(12) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

(13) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

---

<sup>66</sup> มาตรา 19 (4/2) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

(14) คำเนิการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลาง (Junction) ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต

(14/1) คำเนิการตามคำร้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในคดีทุจริตที่ผู้ประสานงานกลางตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนิการหรือพิจารณาให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศในคดีทุจริตซึ่งมิใช่คำร้องขอความช่วยเหลือตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา<sup>67</sup>

(15) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขานุการ

(16) แต่งตั้งหัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน บุคคล หรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือตามที่ได้รับมอบหมาย<sup>68</sup>

(17) คำเนิการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ ในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินคดีตามที่เห็นสมควรต่อไป หรืออาจส่งเรื่องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบรับไปดำเนินการต่อไปก็ได้

คณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นด้วย เช่น

1. พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริง (Fact) เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่าการดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทานหรือการได้รับสิทธิใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐครั้งใดมีการกระทำอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว และถ้าเห็นว่ามีมูลให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

<sup>67</sup> มาตรา 19 (14/1) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

<sup>68</sup> มาตรา 19 (16) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559

(1) ในกรณีที่อยู่กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการกับผู้นั้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ในกรณีที่เป็นบุคคลอื่นนอกจากบุคคลตาม (1) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการกล่าวโทษบุคคลนั้นต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป ในการดำเนินการของพนักงานสอบสวนให้ถือรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก

(3) ในกรณีที่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม (1) และบุคคลอื่นที่ลักษณะคดีมีความเกี่ยวเนื่องเป็นความผิดเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็ตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในคราวเดียวกัน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และเมื่อดำเนินการเสร็จให้ส่งรายงานเอกสารและความเห็นไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด (Office of the Attorney-General) เพื่อดำเนินการให้มีการฟ้องคดีในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสำหรับผู้ที่กระทำความผิดนั้น โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการกระทำความผิดดังกล่าวสมควรให้ดำเนินการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งผลการสอบสวนข้อเท็จจริงไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อเป็นผู้ดำเนินคดีต่อไป

การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้เสียหาย (Injured person) หรือหน่วยงานของรัฐที่เสียหายจากการกระทำความผิดในการเสนอราคาในการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>69</sup>

2. พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) สัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีต้องจัดทำตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

ก. รายละเอียดเกี่ยวกับหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีที่จะโอนให้กับนิติบุคคล

ข. รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการจำหน่ายโอนหุ้นส่วนหรือหุ้น วิธีการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้น และการจัดหาผลประโยชน์ในหุ้นส่วนหรือหุ้นที่รับโอน ซึ่งจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดกรอบการจัดการหรือการจัดหาผลประโยชน์ที่รัฐมนตรีอาจครอบงำจัดการหรือการจัดหาผลประโยชน์

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542. มาตรา 14. (2542,29 พุทธศักราช). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 (ตอนที่ 120 ก),

- ค. ค่าตอบแทนและวิธีการจ่ายค่าตอบแทนในการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้น ถ้าหากมี
  - ง. ความรับผิดชอบและข้อจำกัดความรับผิดชอบในการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้น
  - จ. การจ่ายผลประโยชน์ที่เกิดจากการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้น
  - ฉ. วิธีการคืนหุ้นส่วนหรือหุ้นที่รับโอนและผลประโยชน์ที่เกิดจากการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้น
- ในการกำหนดแบบสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจกำหนดเงื่อนไขหรือขอบเขตของความตกลงที่รัฐมนตรีและนิติบุคคลจะมีสิทธิกระทำได้ด้วยก็ได้

การทำความตกลงเป็นประการอื่นนอกเหนือจากข้อกำหนดในสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดจะกระทำมิได้<sup>70</sup>

(2) เมื่อรัฐมนตรี (Minister) ได้ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลแล้วให้นิติบุคคลนั้นรายงานการรับโอนหุ้นส่วนหรือหุ้น พร้อมทั้งส่งสำเนาของสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้ลงนามในสัญญาในการนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีการเปิดเผยสำเนาของสัญญานั้นให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่เห็นสมควร โดยไม่ชักช้า<sup>71</sup>

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543, มาตรา 9. (2543,12 กรกฎาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 117 (ตอนที่ 66 ก)

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543, มาตรา 10. (2543,12 กรกฎาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 117 (ตอนที่ 66 ก)