

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คือ การออกกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) โดยการใช้อำนาจในทางบริหาร (Executive Power) ขององค์กรรัฐ เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดตามความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2539 ซึ่งห่างไปเพียงหนึ่งวันหลังจากวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับซึ่งเป็นวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 ย่อมแสดงถึงการเตรียมพร้อมในการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้เพื่อรองรับทางปฏิบัติตั้งแต่ยกร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹ จนก่อให้เกิดปัญหาบางประการที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีตามหลักกฎหมายมหาชน และหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงขอแยกประเด็นการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

4.1 วิเคราะห์หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในบทที่ผ่านมา ผู้วิจัยได้กล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหลักเกณฑ์สำคัญต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาแล้ว ดังนั้น ในส่วนนี้จึงขออธิบายหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่สำคัญ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รวมถึงวิเคราะห์ปัญหาอำนาจในการออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวที่ไม่สอดคล้องตามแนวคิดและทฤษฎีของหลักกฎหมายมหาชน ดังนี้

¹ พัชมา จิตรมหีมา. (2564). หลักเกณฑ์สำคัญในกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ วิเคราะห์ปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายเพื่อนำไปสู่แนวคิดในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย. *บทความเชิงวิเคราะห์เพื่อการพัฒนากฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 38.

4.1.1 หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

(1) หลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐแห่งใดตามข้อ 8 วรรคหนึ่ง² ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดที่เกิดขึ้น ซึ่งการดำเนินการตามระเบียบนี้เป็นการดำเนินงานเพื่อติดตามให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามที่กำหนดไว้ในข้อ 8 วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว จึงหมายถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหาย³ ส่วนการพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายนั้น ในทางปฏิบัติให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดหาทรัพย์สินดังกล่าวเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่เสียหาย และจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วย⁴

² ข้อ 8 เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้าเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบ และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น หรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย

³ กรมบัญชีกลาง. (2556). *คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับสมบูรณ์)*. กรุงเทพฯ: สวัสดิการกรมบัญชีกลาง. หน้า 42.

⁴ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 307/2541 ให้ความเห็นว่า เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นในราชการส่วนภูมิภาค ผู้ใดมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ตามระเบียบดังกล่าว เห็นว่า ความรับผิดชอบทางละเมิดในเรื่องความเสียหายต่อทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องอยู่ในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ กล่าวคือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 52 (1)

กรณีที่ต้องพิจารณาต่อมา คือ หากเกิดความเสียหายที่จะต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว จะต้องดำเนินการตั้งคณะกรรมการภายในระยะเวลาเท่าใด ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ โดยตามข้อ 8 ระบุแต่เพียงว่าให้ตั้งโดยไม่ชักช้า ซึ่งอาจทำให้หน่วยงานของรัฐตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดช้าบ้างเร็วบ้างแตกต่างกันไป และการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปในทางเดียวกันในการดำเนินการ ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงได้ออกหนังสือเวียนตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว 75 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2550 เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจแนวทางปฏิบัติในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดว่า จากการที่กระทรวงการคลังได้ตรวจสอบสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดพบว่า เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับหน่วยงานของรัฐ (State Agency) และมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐหลายแห่ง ก็ได้ดำเนินการเร่งรัดให้มีการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นเหตุให้ข้อเท็จจริง (Fact) ที่ได้ไม่ครบถ้วน พยานหลักฐานบางอย่างสูญหาย ทำให้เกิดความยุ่งยากในการสอบสวน และการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด อาจเกิดความคลาดเคลื่อนซึ่งจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ได้ ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว มิได้กำหนด ระยะเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ โดยให้เป็นดุลพินิจของผู้แต่งตั้ง เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าว แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า อย่างช้าไม่ควรเกิน 15 วัน นับแต่รู้หรือทราบความเสียหาย และให้รีบดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้แล้วเสร็จโดยเร็ว อย่างช้าไม่ควรเกิน

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่ไม่หมายความถึงสถานีอนามัย สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และโรงพยาบาลต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนราชการประจำจังหวัด หรือส่วนราชการประจำอำเภอ แล้วแต่กรณี และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับทรัพย์สินของโรงพยาบาลซึ่งจัดซื้อโดยเงินงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าว ดังนั้น ปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

⁵ หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว 75 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2550 เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจแนวทางปฏิบัติในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

60 วัน นับแต่วันที่แต่งตั้ง ทั้งนี้ หากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่สามารถดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการอาจอนุญาตให้ขยายระยะเวลาได้อีกครั้งละไม่เกิน 30 วัน โดยให้คำนึงถึงเหตุผลและความจำเป็นในการขอขยายระยะเวลาและระมัดระวังเรื่องอายุความด้วย⁶

ส่วนกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาการสอบสวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้นแล้วเห็นว่า ไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด แต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องรายงานผลการพิจารณาให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวทราบ เพื่อให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี พิจารณาว่าสมควรดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ตามข้อ 12⁷ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวต่อไปหรือไม่ หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ทรัพย์สินได้รับความเสียหายไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดโดยใช้ดุลพินิจที่ส่งไปในทางที่ไม่สุจริต หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นต้องรับผิดชอบต่อผลเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการในภายหลัง⁸

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไว้เป็นแนวทาง ดังนี้

กรณีทรัพย์สินของทางราชการเกิดความเสียหาย หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่สอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในเบื้องต้นว่าความเสียหายเกิดจากสาเหตุใด ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด แต่ในกรณีที่เห็นว่า ไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว แต่ต้องรายงานผลการพิจารณาให้ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา หรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวทราบ เพื่อจะได้พิจารณาว่าสมควรดำเนินการแต่งตั้ง

⁶ กิรติ บัวสด. (2564). *ปัญหาการฟ้องชำระค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 29-30.

⁷ ข้อ 12 ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือข้อ 11 ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการภายในเวลาอันควร หรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสม ให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวงหรือ รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าว มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้น ได้ตามที่เห็นสมควร

⁸ กรมบัญชีกลาง. *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3*. หน้า 44.

คณะกรรมการต่อไปหรือไม่ กรณีดังกล่าว เลขานุการ ส.ป.ก. ควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง โดยละเอียดก่อนที่จะพิจารณาสั่งการตามข้อ 8 วรรคหนึ่ง (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 91/2541)⁹)

ข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของคณะกรรมการไว้ คงกำหนดไว้แต่เพียงจำนวนและที่มาของคณะกรรมการ ซึ่งกำหนดให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น หรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร และในกรณีที่มีประกาศของกระทรวงการคลังกำหนดว่า กรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนใด จะต้องมิใช่แทนของหน่วยงานของรัฐแห่งใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้ ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการว่าจะเลือกผู้ใดมาทำหน้าที่คณะกรรมการตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ จะต้องมิใช่จำนวนไม่เกินห้าคน และแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของสถาบันการbinพลเรือนเอง หรืออาจจะแต่งตั้งจากหน่วยงานอื่นก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลและคดียังไม่ถึงที่สุดนั้นยังไม่ถือว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นเพราะศาลฎีกาอาจมีคำพิพากษาที่แตกต่างไปจากศาลชั้นต้น การที่สถาบันการbinพลเรือนได้ฟ้องคดีต่อศาลแรงงานซึ่งศาลแรงงานได้มีคำพิพากษายกฟ้องและสถาบันการbinพลเรือนได้อุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลฎีกานั้น จะถือว่าสถาบันการbinพลเรือนได้รับความเสียหายก็ต่อเมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษายืนตามศาลชั้นต้น ดังนั้น ในกรณีนี้ถือว่าไม่เกิดความเสียหายต่อสถาบันการbinพลเรือนจึงยังไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 595/2545)¹⁰)

⁹ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 91/2541 ให้ความเห็นว่า กรณีทรัพย์สินของทางราชการเกิดความเสียหาย หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่สอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในเบื้องต้นว่าความเสียหายเกิดจากสาเหตุใด ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด แต่ในกรณีที่เห็นว่า ไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ดังกล่าว แต่ต้องรายงานผลการพิจารณาให้ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา หรือกำกับดูแล หรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวทราบ เพื่อจะได้พิจารณาว่าสมควรดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ต่อไปหรือไม่ กรณีดังกล่าว เลขานุการ ส.ป.ก. ควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงโดยละเอียดก่อนที่จะพิจารณาสั่งการตามข้อ 8 วรรคหนึ่ง

¹⁰ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 595/2545 ให้ความเห็นว่า ข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของคณะกรรมการไว้ คงกำหนดไว้แต่เพียงจำนวนและที่มาของคณะกรรมการ ซึ่งกำหนดให้มีจำนวน

กรณีมีมูลกล่าวหาว่าการกระทำของข้าราชการครูเป็นความผิดทางวินัย และความรับผิดทางละเมิด การสอบสวนทั้งสองกรณีจะสามารถดำเนินการโดยคณะกรรมการ คณะเดียวกันได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการครูและการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไว้เป็นการเฉพาะ สำหรับการสอบสวนแต่ละกรณี กล่าวคือ การสอบสวนทางวินัยเป็นไปตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ (พ.ศ. 2550) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ขณะที่การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การแต่งตั้งคณะกรรมการให้ดำเนินการสอบสวนมูลความผิดในสองกรณีจึงต้องแยกเป็นสองคำสั่ง ตามกฎหมายแต่ละฉบับ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี โดยที่บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้กำหนดห้ามแต่งตั้งบุคคลเดียวกันเป็นทั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่เป็นบุคคลเดียวกันทั้งสองคณะ แต่ทั้งนี้ จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายทั้งสองฉบับ และเพื่อให้การสอบสวนต้องซ้ำซ้อนกัน คณะกรรมการทั้งสองคณะอาจดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง รับฟังคำชี้แจง และพยานหลักฐานต่าง ๆ ให้เป็นที่ยุติไปในคราวเดียวกัน แต่จะต้องแยกสำนวนการสอบสวน ทั้งสองมูลกรณีออกจากกันโดยชัดเจน เพื่อความสะดวกในการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับความรับผิดในแต่ละกรณีต่อไป (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 96/2549)¹¹)

ไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น หรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร และในกรณีที่มิประกาศของกระทรวงการคลังกำหนดว่า กรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนใด จะต้องมิใช่ผู้แทนของหน่วยงานของรัฐแห่งใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้ ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการว่าจะเลือกผู้ใดมาทำหน้าที่คณะกรรมการตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ จะต้องมิใช่จำนวนไม่เกินห้าคน และแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของสถาบันการbinพลเรือนเองหรือ อาจจะแต่งตั้งจากหน่วยงานอื่นก็ได้ ในกรณีที่มิมีการฟ้องคดีต่อศาลและคดียังไม่ถึงที่สุดนั้นยังไม่ถือว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นเพราะศาลฎีกาอาจมีคำพิพากษาที่แตกต่างไปจากศาลชั้นต้น การที่สถาบันการbinพลเรือนได้ฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน ซึ่งศาลแรงงานได้มีคำพิพากษายกฟ้องและสถาบันการbinพลเรือนได้อุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลฎีกานั้น จะถือว่าสถาบันการbinพลเรือนได้รับความเสียหายก็ต่อเมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษายืนตามศาลชั้นต้น ดังนั้น ในกรณีนี้ถือว่าไม่เกิดความเสียหายต่อสถาบันการbinพลเรือนจึงยังไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด

¹¹ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 96/2549 ให้ความเห็นว่า กรณีมีมูลกล่าวหาว่าการกระทำของข้าราชการครูเป็นความผิดทางวินัย และความรับผิดทางละเมิด การสอบสวนทั้งสองกรณีจะสามารถดำเนินการโดยคณะกรรมการคณะเดียวกันได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการครูและการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไว้เป็นการเฉพาะ สำหรับการสอบสวนแต่ละกรณี กล่าวคือ การสอบสวนทางวินัยเป็นไปตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ (พ.ศ. 2550) ออกตามความ

การพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต้องพิจารณาว่าผู้กระทำละเมิดเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานใดในขณะกระทำละเมิด แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดดังกล่าวจะได้ย้ายหน่วยงานหรือเกษียณอายุราชการไปแล้วก็ตาม การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดย่อมเป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจให้กับหน่วยงานนั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 8 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 398/2552)¹²⁾

การร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด¹³⁾

เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชา และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดหรือผู้ซึ่งระเบียบนี้กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้ง ตามข้อ 9 (1) (2) (3) หรือ (4) แล้วแต่กรณี มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือ

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ขณะที่การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การแต่งตั้งคณะกรรมการให้ดำเนินการสอบสวนมูลความผิดในสองกรณี จึงต้องแยกเป็นสองคำสั่งตามกฎหมายแต่ละฉบับ อย่างไรก็ตาม โดยที่บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้กำหนดห้ามแต่งตั้งบุคคลเดียวกันเป็นทั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่เป็นบุคคลเดียวกันทั้งสองคณะ แต่ทั้งนี้ จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายทั้งสองฉบับ และเพื่อมิให้การสอบสวนต้องซ้ำซ้อนกัน คณะกรรมการทั้งสองคณะอาจดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง รับฟังคำชี้แจงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ให้เป็นที่ยุติไปในคราวเดียวกัน แต่จะต้องแยกสำนวนการสอบสวนทั้งสองมูลกรณีออกจากกัน โดยชัดเจน เพื่อความสะดวกในการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับความรับผิดชอบในแต่ละกรณีต่อไป

¹²⁾ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 398/2552 ให้ความเห็นว่า การพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดต้องพิจารณาว่าผู้กระทำละเมิดเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานใดในขณะกระทำละเมิด แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดดังกล่าวจะได้ย้ายหน่วยงานหรือเกษียณอายุราชการไปแล้วก็ตาม การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดย่อมเป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจให้กับหน่วยงานนั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 8 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

¹³⁾ กรมบัญชีกลาง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 59.

ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง หรือความเสียหายเกิดจาก ผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ ตามข้อ 8 หรือข้อ 10 บรรดาที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ ทั้งนี้ ตามข้อ 9 ข้อ 10 และข้อ 11 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันนั้น ผู้แต่งตั้งร่วมจะต้อง ร่วมกันลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฉบับเดียวกันด้วย หากผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเป็นคนละฉบับกัน แม้กรรมการตามคำสั่งดังกล่าวจะเป็นบุคคล คนเดียวกันก็ไม่เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความ รับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะต้องร่วมกันมีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นใหม่โดยอาจแต่งตั้งบุคคลในคณะกรรมการ ชุดเดิมเป็นกรรมการก็ได้ และคณะกรรมการที่ได้แต่งตั้งขึ้นใหม่ก็อาจนำเอาผลการสอบข้อเท็จจริง ที่กรรมการชุดเดิมได้ดำเนินการไปแล้วนั้น มาใช้เพื่อประกอบการพิจารณาต่อไปได้ เพราะเป็นเรื่อง ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการพิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้องได้ ตามข้อ 14 แห่งระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 639/2543)¹⁴)

ตัวอย่างความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการร่วมกัน แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ดังนี้

กรณีรถยนต์ของทางราชการขับขี้นโดยนายดาบตำรวจ ม. ประสบอุบัติเหตุในขณะที่ กลับจากปฏิบัติราชการ โดยเฉี่ยวชนกับรถยนต์ส่วนบุคคลของจำสิบตำรวจ ส. จะถือว่าเป็นกรณี

¹⁴ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 639/2543 ให้ความเห็นว่า เมื่อพิจารณาตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 20 ที่กำหนดให้ผู้แต่งตั้งร่วมกันวินิจฉัยสั่งการและเสนอความเห็นทั้งหมดไม่ว่าจะตรงกันหรือไม่ไปยังกระทรวงการคลังนั้น เห็นได้ว่า ผู้แต่งตั้งร่วมจะต้องร่วมกันลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฉบับเดียวกันด้วย หากผู้มีอำนาจแต่งตั้ง คณะกรรมการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเป็นคนละฉบับกัน แม้กรรมการตามคำสั่งดังกล่าวจะเป็นบุคคล คนเดียวกันก็ไม่เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะต้องร่วมกันมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ ทางละเมิดขึ้นใหม่โดยอาจแต่งตั้งบุคคลในคณะกรรมการชุดเดิมเป็นกรรมการก็ได้ และคณะกรรมการที่ได้แต่งตั้ง ขึ้นใหม่ก็อาจนำเอาผลการสอบข้อเท็จจริงที่กรรมการชุดเดิมได้ดำเนินการไปแล้วนั้น มาใช้เพื่อประกอบการพิจารณา ต่อไปได้ เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการพิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้องได้ ตาม ข้อ 14 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งซึ่งจะต้องดำเนินการร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 9 ข้อ 10 และข้อ 11 หรือไม่นั้น เห็นว่า การแจ้งและการร่วมกันตั้งคณะกรรมการตามข้อกำหนดดังกล่าว มีเหตุผลจากการที่ต้องการให้หน่วยงานของรัฐทั้งสองหน่วยงานได้ร่วมกันดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงไปในคราวเดียวกัน เพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาว่า การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นเป็นกรณีที่หน่วยงานดังกล่าวต้องรับผิดชอบ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่ ดังนั้น คำว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ ตามข้อกำหนดดังกล่าว จึงต้องเป็นกรณีที่เป็นกรณีสืบปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ในกรณีที่การกระทำดังกล่าวมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ก็ไม่จำเป็นหรือมีเหตุผลใดที่จะต้องมีการแจ้งหรือร่วมกันตั้งคณะกรรมการอีก ในเรื่องนี้ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในขณะที่เกิดเหตุรถยนต์ชนกันนายดาบตำรวจ ม. ไม่ได้อยู่ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ก็ต้องถือว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น จึงไม่ต้องมีการแจ้งหรือร่วมกันตั้งคณะกรรมการ ตามข้อ 9 และข้อ 10 หรือข้อ 11 ของระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 717/2544)¹⁵) สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง โดยการใช้ทรัพย์สินส่วนตัวได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 9 ข้อ 10 และข้อ 11 หรือไม่ว่างไรนั้น เห็นว่า กรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง แม้ว่าจะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นใช้ทรัพย์สินส่วนตัวทำให้เกิดความเสียหายขึ้น หากเป็นการทำให้เกิดความเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ก็ต้องดำเนินการตาม ข้อ 9 ข้อ 10 และข้อ 11 ของระเบียบดังกล่าวแล้วแต่กรณี การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่นั้น มิได้พิจารณาจากอุปกรณ์หรือรถยนต์ที่ใช้ว่าจะต้องเป็นของ

¹⁵ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 717/2544 ให้ความเห็นว่าการแจ้งและการร่วมกันตั้งคณะกรรมการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 9 ข้อ 10 และข้อ 11 ดังกล่าว มีเหตุผลจากการที่ต้องการให้หน่วยงานของรัฐทั้งสองหน่วยงานได้ร่วมกันดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงไปในคราวเดียวกัน เพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาว่า การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นเป็นกรณีที่หน่วยงานดังกล่าวต้องรับผิดชอบ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่ ดังนั้น คำว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ ตามข้อกำหนดดังกล่าว จึงต้องเป็นกรณีที่เป็นกรณีสืบปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ในกรณีที่การกระทำดังกล่าวมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ก็ไม่จำเป็นหรือมีเหตุผลใดที่จะต้องมีการแจ้งหรือร่วมกันตั้งคณะกรรมการอีก

ทางราชการหรือไม่ แต่ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่าการกระทำดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นหรือไม่ การที่เจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินส่วนตัว เช่น รถยนต์มาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้เป็นข้อพิจารณาชี้ขาดว่าการกระทำนั้นไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด

สำหรับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายได้โอนไปหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้วินิจฉัยไว้ว่า เนื่องจากข้อ 11 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ ตามข้อ 8 หรือข้อ 10 บรรดาที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ ซึ่งข้อ 10 กำหนดว่า ในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นตามข้อ 9 ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ ประกอบด้วยมาตรา 10 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดแก่หน่วยงานของรัฐและต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐย่อมต้องพิจารณาด้วยว่า การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องให้ความเป็นธรรม หรือมีส่วนผิด หรือมีความบกพร่องด้วยหรือไม่ เพื่อนำมาพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นว่า กฎหมายและระเบียบมุ่งที่จะพิสูจน์ข้อเท็จจริง หรือทรัพย์สิน ในขณะที่ความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ ข้อ 10 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่เสียหาย มีอำนาจร่วมกับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด แต่งตั้งคณะกรรมการ โดยข้อ 9 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบเดียวกันกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาและให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด ดังนั้น คำว่า หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด จึงต้องหมายถึงผู้ที่เป็หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ในขณะที่ความเสียหายเกิดขึ้น (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 219/2550)¹⁶)

¹⁶ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 219/2550 ให้ความเห็นไว้ว่า เนื่องจากข้อ 11 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ ตามข้อ 8 หรือข้อ 10 บรรดาที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ ซึ่งข้อ 10 กำหนดว่า ในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นตามข้อ 9 ให้หัวหน้าหน่วยงาน

สำหรับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายได้ลาออกจากราชการไปแล้วนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ว่า การที่มีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องลาออกจากราชการไปแล้วก็ดี ย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ดี ไม่มีผลกระทบต่อผู้มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด การโอนย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นภายหลัง เมื่อเหตุละเมิดเกิดขึ้นแล้วไม่ทำให้อำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้สิ้นไปแต่อย่างใด และไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นนั้นเข้ามาเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดด้วย (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 733/2552)¹⁷)

ของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการประกอบกับมาตรา 10 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่กระทำความผิดแก่หน่วยงานของรัฐและต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนหน่วยงานของรัฐย่อมต้องพิจารณาด้วยว่า การกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องให้ความเป็นธรรม หรือมีส่วนผิด หรือมีความบกพร่องด้วยหรือไม่ เพื่อนำมาพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นว่า กฎหมายและระเบียบมุ่งที่จะพิสูจน์ข้อเท็จจริงหรือทรัพย์สิน ในขณะที่ความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ ข้อ 10 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่เสียหายมีอำนาจร่วมกันกับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยข้อ 9 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบเดียวกันกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาและให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด ดังนั้น คำว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด จึงต้องหมายถึงผู้ที่เป็หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ในขณะที่ความเสียหายเกิดขึ้น ในกรณีตามข้อหารือนี้เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า อธิบดีกรมราชทัณฑ์เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดสังกัดอยู่ในขณะที่ความเสียหายเกิดขึ้น บุคคลทั้งสองจึงเป็นผู้มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

¹⁷ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 733/2552 ให้ความเห็นว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายได้ลาออกจากราชการไปแล้วก็ดี ย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ดี ไม่มีผลกระทบต่อผู้มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด การโอนย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นภายหลัง เมื่อเหตุละเมิดเกิดขึ้นแล้วไม่ทำให้อำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้สิ้นไปแต่อย่างใด และไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นนั้นเข้ามาเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เหตุละเมิดเกิดจากการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลา การฟ้องคดีทำให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้รับความเสียหาย และมีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุละเมิดดังกล่าว

กรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อหาผู้รับผิดชอบความสูญเสียค่าใช้จ่ายในการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่าผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกับเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำละเมิดในขณะดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสถานนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะกระทำการอันถูกกล่าวหาว่าละเมิดต่อการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ในการดำเนินการเตรียมการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยนั้น นาย ส. ซึ่งดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต และนาย ป. ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยระบุตัวบุคคลเป็นการเฉพาะ (ผู้ลงนามแต่งตั้ง คือ ปลัดกระทรวงพลังงาน ในฐานะประธานกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) และแต่งตั้งจากกรรมการในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 19 (9) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 บุคคลทั้งสองจึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ตามนิยามของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และข้อ 4 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีผลทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของบุคคลทั้งสองในฐานะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอันเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ เป็นการปฏิบัติภารกิจเฉพาะให้กับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเท่านั้น โดยที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัย

จากกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน และสำนักงานอัยการสูงสุด ดังนั้น ผู้มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีนี้จึงได้แก่ อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย ปลัดกระทรวงพลังงาน และสำนักงานอัยการสูงสุด ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายสังกัด เมื่อกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด โดยผู้ลงนามในคำสั่งดังกล่าวมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม และนายกองค้การบริหารส่วนตำบลบ้านใหม่หนองไทรซึ่งไม่ใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอันจะต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีนี้ร่วมอยู่ด้วย ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดดังกล่าวจึงไม่ถูกต้อง กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติจะต้องยกเลิกคำสั่งข้างต้นแล้วให้อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ปลัดกระทรวงพลังงาน และสำนักงานอัยการสูงสุดร่วมกันพิจารณาและลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด โดยตกลงกันให้หน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด แล้วให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร่วมลงนามในคำสั่งดังกล่าว อีกครั้งหนึ่ง

ราชภัฏสวนดุสิตและเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแต่อย่างใด มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงไม่ใช่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะต้องร่วมกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีนี้ ดังนั้น เมื่อ นาย ส. และ นาย ป. กระทำการในฐานะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแล้วผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีนี้ จึงได้แก่ผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายตามข้อ 4 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 398/2552)¹⁸)

กรณีผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามนัยข้อ 12 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะหมายถึงผู้ใดเห็นว่า ผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามข้อ 12 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ ตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือข้อ 11 แห่งระเบียบ

¹⁸ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 398/2552 ให้ความเห็นว่า นาย ส. ซึ่งดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต และ นาย ป. ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยระบุตัวบุคคลเป็นการเฉพาะ (ผู้ลงนามแต่งตั้ง คือ ปลัดกระทรวงพลังงาน ในฐานะประธานกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) และแต่งตั้งจากกรรมการในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 19 (9) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 บุคคลทั้งสองจึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ตามนิยามของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และข้อ 4 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีผลทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของบุคคลทั้งสองในฐานะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อันเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ เป็นการปฏิบัติภารกิจเฉพาะให้กับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเท่านั้น โดยที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตและเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแต่อย่างใด มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงไม่ใช่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะต้องร่วมกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีนี้

สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการในเวลาอันควร หรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสมนั้น ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการ ตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือข้อ 11 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานบุคคลดังกล่าว ฉะนั้น จึงต้องพิจารณาว่า ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ ตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือข้อ 11 แห่งระเบียบดังกล่าว เมื่อปลัดกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด มิใช่ผู้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ ตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือข้อ 11 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี เป็นผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรใดเป็นผู้กำกับ (ดูแลหรือควบคุม การปฏิบัติงานของบุคคลในองค์กรนั้นด้วยหรือไม่ ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด คือการปฏิบัติงานของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนามธรรมไม่อาจปฏิบัติงานตามหน้าที่ขององค์กรด้วยตนเองได้ ฉะนั้น อำนาจของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด จึงหมายถึงอำนาจในการกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี มีอำนาจกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามนัยข้อ 12 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 850/2541)¹⁹)

¹⁹ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 850/2541 ให้ความเห็นว่า ผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามนัยข้อ 12 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะหมายถึงผู้ใด เห็นว่า ผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามข้อ 12 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจาก

(2) การพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีหน้าที่ที่สำคัญ คือ การพิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิดซึ่งอาจแยกได้ ดังนี้²⁰

(2.1) สอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดที่เกิดขึ้นว่าเกิดจากเหตุใด หากความเสียหายไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมและรับผิดชอบเต็มจำนวน หักลดหย่อนไม่ได้ หักส่วนที่เกิดจาก

ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ ตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือข้อ 11 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการในเวลาอันควร หรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสมนั้น ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการ ตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือข้อ 11 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานบุคคลดังกล่าว ฉะนั้น จึงต้องพิจารณาว่าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ ตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือข้อ 11 แห่งระเบียบดังกล่าว เมื่อปลัดกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด มิใช่ผู้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ ตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือข้อ 11 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีเป็นผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรใดเป็นผู้กำกับ (ดูแลหรือควบคุม การปฏิบัติงานของบุคคลในองค์กรนั้น ด้วยหรือไม่ ในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) เห็นว่า การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด คือการปฏิบัติงานของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนามธรรมไม่อาจปฏิบัติงานตามหน้าที่ขององค์กรด้วยตนเองได้ ฉะนั้น อำนาจของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด จึงหมายถึงอำนาจในการกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีมีอำนาจกำกับดูแลหรือ ควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามนัยข้อ 12 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

²⁰ อิศาวงศ์นาค. (2551). *คำสั่งทางปกครองที่มีองค์กรเข้าร่วมพิจารณาทางปกครองมากกว่าหนึ่งองค์กร : ศึกษากรณีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 106-108.

ความบกพร่องของรัฐไม่ได้ และสามารถฟ้องล้มละลายได้ แต่หากความเสียหายเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ก็ต้องพิจารณาในขั้นต่อไป

(2.2) ตรวจสอบว่าผู้ที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนคือผู้ใด และจะต้องชดใช้เป็นจำนวนเท่าใด ถ้าประมาทเลินเล่อธรรมดา ก็ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก็ต้องพิจารณาด้วยว่าจะให้รับผิดชอบใช้เท่าใด โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหากเป็นกรณีที่มีการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน คณะกรรมการต้องไม่นำเอาหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้กับเจ้าหน้าที่แต่ละคนว่าจะรับผิดเป็นจำนวนเท่าใด

(2.3) คำนวณค่าเสียหายที่เกิดขึ้นว่าเป็นจำนวนเท่าใด ในกรณีที่ทรัพย์สินมีค่าเสื่อมราคา ก็จะต้องนำค่าเสื่อมราคาหักออกจากค่าเสียหายด้วย นอกจากนี้ กรณีละเมิดถือว่าผู้กระทำละเมิดคิดนับตั้งแต่วันทำละเมิดยอมคิดดอกเบี้ยจากเงินค่าสินไหมทดแทนได้ ตั้งแต่วันทำละเมิดจนกว่าจะชำระค่าสินไหมทดแทนครบถ้วน

(2.4) ตรวจสอบว่าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมหรือไม่ ถ้ามี ก็จะต้องนำมาหักออกจากค่าเสียหายด้วย

การพิจารณาเรื่องความรับผิดทางละเมิดนั้น มีกฎหมายรองรับและให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานที่จะใช้ประกอบการพิจารณา ได้แก่ ข้อ 14²¹ และข้อ 15²² แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งได้กำหนดให้คณะกรรมการสามารถดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงทั้งหมดที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิด ไม่ว่าจะเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง การรับฟังพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ การให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม หรือการตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกามีข้อสังเกตว่า ข้อ 15 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

²¹ ข้อ 14 ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่

²² ข้อ 15 คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริง และโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

ต้องให้ออกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม มีหลักการเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา 30²³ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งได้ตามมาตรา 41 (3)²⁴ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครองหรือตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ ต้องกระทำก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 786/2551)²⁵)

(3) การพิจารณาวินิจฉัยสั่งการของผู้สั่งแต่งตั้ง

เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ทำการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดที่เกิดขึ้นเสร็จเรียบร้อยแล้ว และได้มีมติของที่ประชุมคณะกรรมการว่า การทำละเมิดดังกล่าวเกิดจากเหตุใด บุคคลใดที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน และต้องชดใช้เงินเป็นจำนวนเท่าใดแล้ว ก็จะต้องนำความเห็นของคณะกรรมการตามมติของที่ประชุมดังกล่าว ที่มีทั้งส่วนของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ชัดเจน และต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบด้วยแล้วส่งไปให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดพร้อมทั้งความเห็นแย้ง (ถ้ามี) และเมื่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

²³ มาตรา 30 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

²⁴ มาตรา 41 คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

(3) การรับฟังคู่กรณีที่เป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

²⁵ คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 786/2551 ให้ความเห็นว่า ข้อ 15 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความ รับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต้องให้ออกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ และเป็นธรรม มีหลักการเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2540 ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งได้ตามมาตรา 41 (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครองหรือตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ ต้องกระทำก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น

ได้รับความเห็นของคณะกรรมการแล้ว ผู้แต่งตั้งจะต้องพิจารณาสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการอย่างละเอียดทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามที่คณะกรรมการเสนอความเห็น ตลอดจนการพิจารณาพยานหลักฐานสนับสนุนอย่างละเอียด หากผู้แต่งตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่า ยังสอบข้อเท็จจริงได้ไม่ครบถ้วนไม่เพียงพอแก่การวินิจฉัย หรือยังขาดข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญอันมีผลต่อความถูกต้องในการวินิจฉัยประเด็นเรื่องความรับผิดชอบดังกล่าวได้ ผู้แต่งตั้งก็สามารถขอให้คณะกรรมการทบทวนความเห็นหรือทำการสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยจะต้องกำหนดระยะเวลาแก่คณะกรรมการในการดำเนินการดังกล่าวไว้แล้วเสร็จด้วย ซึ่งอำนาจในการขอให้มีการทบทวนความเห็นดังกล่าวอยู่ในข้อ 16²⁶ วรรคหนึ่งของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539²⁷

ในกรณีที่ผู้แต่งตั้งเห็นว่า สำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้เสนอความเห็น ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องครบถ้วนแล้ว หรือเห็นว่าคณะกรรมการได้ทบทวนความเห็นหรือสอบสวนเพิ่มเติมเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้แต่งตั้งจะเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการว่าการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นมีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งในการวินิจฉัยสั่งการ ผู้แต่งตั้งมีอำนาจวินิจฉัยได้โดยไม่ต้องผูกมัดอยู่กับความเห็นของคณะกรรมการ โดยมีความเห็นเป็นอย่างอื่นได้ เช่น อาจจะมีความเห็นให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบมากขึ้นหรือน้อยลง หรือไม่ต้องรับผิดชอบเลยก็ได้ซึ่งเป็นดุลพินิจของผู้สั่งแต่งตั้งที่จะกระทำได้²⁸

(4) การพิจารณาตรวจสอบของกระทรวงการคลัง โดยคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง

เมื่อผู้แต่งตั้งได้พิจารณาวินิจฉัยสั่งการว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่อย่างไรแล้ว ประการต่อมาที่ผู้แต่งตั้งจะต้องดำเนินการ คือ การดำเนินการ

²⁶ ข้อ 16 เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง ถ้าผู้แต่งตั้งขอให้ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติม ให้คณะกรรมการรีบดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่ผู้แต่งตั้งกำหนด ความเห็นของคณะกรรมการต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แจ่มชัดและต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุน ประกอบด้วยความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น

²⁷ อิศรา วงศ์นาค. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 20. หน้า 110-111.

²⁸ กรมบัญชีกลาง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 67-68.

ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่วินิจฉัยสั่งการ²⁹ ตามข้อ 17 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539³⁰ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ได้แก่กรณีดังต่อไปนี้³¹

(4.1) ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ครั้งละไม่เกิน 1,000,000 บาท

(4.2) ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ครั้งละเกินกว่า 1,000,000 บาท สำหรับความเสียหายประเภท

(4.2.1) ความเสียหายจากสาเหตุทั่วไปที่ไม่มีสาเหตุจากการทุจริตเงินขาดบัญชี หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่าง ๆ เช่น อุบัติเหตุ ฟ้าผ่าเพลิงไหม้ ทรัพย์สินเสียหายหรือสูญหาย เป็นต้น และหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่ร้อยละ 75 ของความเสียหายทั้งหมด

(4.2.2) ความเสียหายที่มีสาเหตุจากการทุจริตและหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้ทุจริตรับผิดชอบชดใช้เต็มจำนวนความเสียหายและพิจารณาให้ผู้เกี่ยวข้องซึ่งกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนเป็น โอกาสหรือช่องทางให้เกิดการทุจริตชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย

(4.2.3) ความเสียหายที่มีได้เกิดจากการทุจริต แต่มีสาเหตุจากเงินขาดบัญชีหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่าง ๆ และหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย

²⁹ วรรณพ ธีระจำจ. (2558). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 131.

³⁰ ข้อ 17 เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่วินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

³¹ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ พ.ศ. 2562. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 137 ตอนพิเศษ 10 ง ลงวันที่ 13 มกราคม 2563

(4.3) ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ

การพิจารณาของกระทรวงการคลังจะมีคณะกรรมการชุดหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง³² และระหว่างการศึกษากระทรวงการคลังมีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือจะไต่บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมได้³³ ทั้งนี้เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ³⁴

ตัวอย่างแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง ลำนวนเลขที่ 90/279/2557³⁵

สรุปข้อเท็จจริง

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด พ. ได้ตรวจสอบงบการเงินของ เทศบาลตำบล ว. ประจำปี พ.ศ. 2552 ผลการตรวจสอบปรากฏว่าเทศบาลตำบล ว. เบิกจ่ายเงินอุดหนุน ให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล ห. ซึ่งเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬาโครงการแข่งขัน กีฬาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสัมพันธ์ด้านยาเสพติดเทิดไถ่องค์ราชัน ครั้งที่ 3 ประจำปี พ.ศ. 2552

³² ข้อ 21 ในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้มีคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนกระทรวงการคลังตามจำนวนที่จำเป็นซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งเป็นกรรมการ

³³ ข้อ 17 วรรคสาม ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐาน หรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

³⁴ ข้อ 18 เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแล หรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

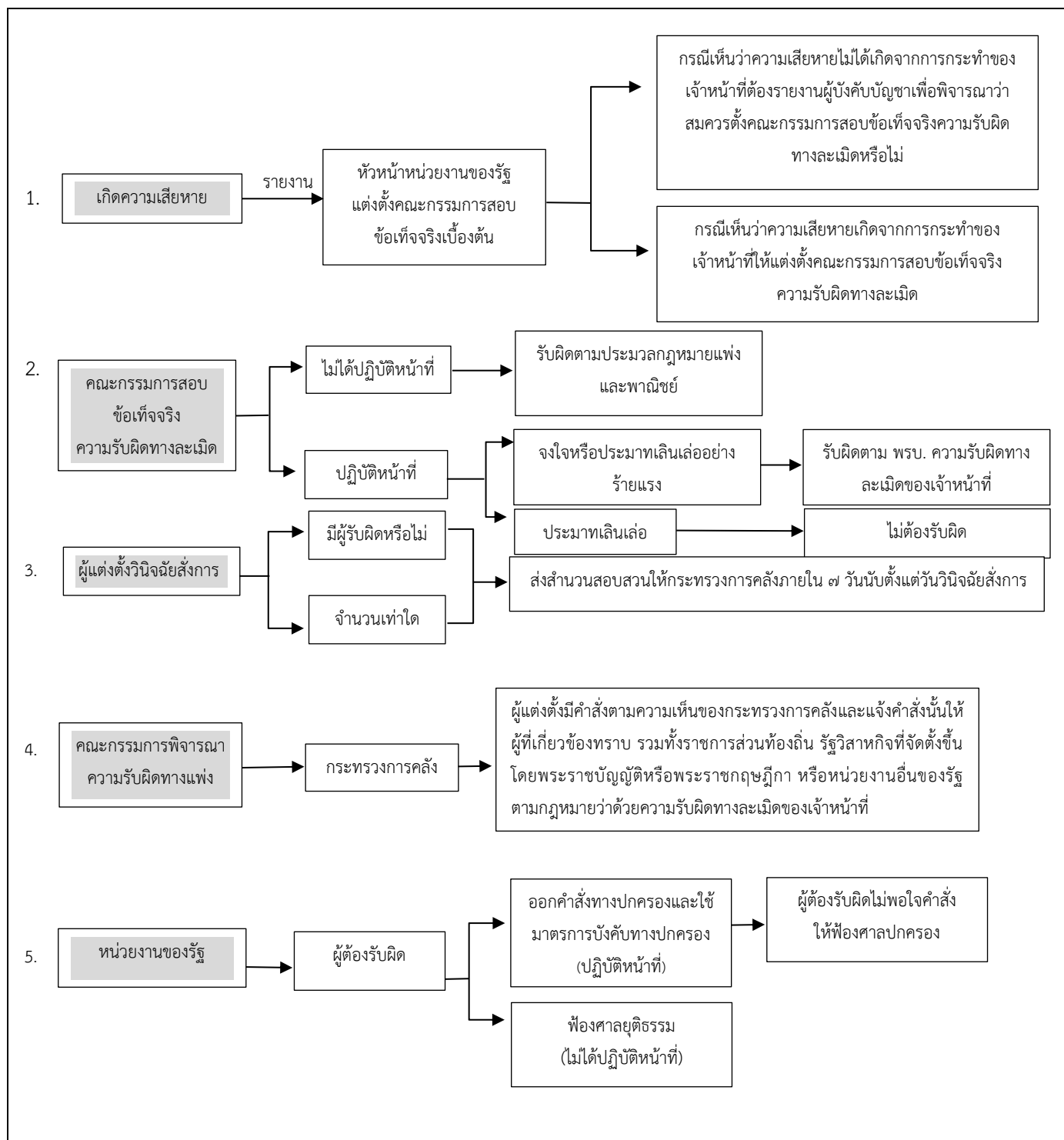
³⁵ กรมบัญชีกลาง. (2560). *แนวคำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: สวัสดิการกรมบัญชีกลาง. หน้า 73-74.

ซึ่งเป็นกิจกรรมที่อยู่นอกพื้นที่ของเทศบาลตำบล ว. ซึ่งประชาชนในพื้นที่ไม่ได้รับประโยชน์โดยตรง เป็นเหตุให้เทศบาลตำบล ว. ได้รับความเสียหาย 20,000 บาท

คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งวินิจฉัยว่า ตามสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ห. ได้มีหนังสือ ที่ พย 76101/ว 102 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2551 เสนอโครงการขอรับเงินอุดหนุนจากเทศบาลตำบล ว. เพื่อดำเนินโครงการแข่งขันกีฬาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนสัมพันธ์ด้านกีฬาเสพติดเทิดไท้องค์ราชัน ประจำปี พ.ศ. 2552 เป็นเงินจำนวน 20,000 บาท ซึ่งเทศบาลตำบล ว. ได้นำเรื่องที่ยังค้างการพิจารณาของเทศบาลตำบล ห. เสนอโครงการเพื่อขอรับเงินอุดหนุนจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 โดยสภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว เทศบาลตำบล ว. จึงตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ตามเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ต่อมาสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด พ. ได้ตรวจสอบงบการเงินของเทศบาลตำบล ว. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2551 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2552 ปรากฏว่า เทศบาลตำบล ว. เบิกจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล ห. ซึ่งเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬาโครงการแข่งขันกีฬาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนสัมพันธ์ด้านกีฬาเสพติดเทิดไท้องค์ราชัน ประจำปี พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นกิจกรรมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ของเทศบาลประชาชนในเขตพื้นที่ไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงหากไม่ดำเนินการก็ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนในพื้นที่ เป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบและหลักเกณฑ์ ที่กำหนดในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว 74 ลงวันที่ 8 มกราคม 2553 เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว 2611 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2547 เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.2/ว 2589 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2547 เรื่อง หลักเกณฑ์ การใช้จ่ายเงินในการแข่งขันกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เทศบาลตำบล ว. ได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน 20,000 บาท และให้เทศบาลตำบล ว. ดำเนินการทางละเมิดกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.6/ว 2092 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อนำเงินคืนส่งคลัง เทศบาลตำบล ว. จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดขึ้น ผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดปรากฏว่าเทศบาลตำบล ว. ได้บรรจุโครงการแข่งขันกีฬาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนสัมพันธ์ด้านกีฬาเสพติดเทิดไท้องค์ราชัน ประจำปี พ.ศ. 2552 เป็นเงินจำนวน 20,000 บาทที่ยังค้างการพิจารณาของเทศบาลตำบล ห. เสนอโครงการเพื่อขอรับเงินอุดหนุนจากเทศบาลตำบล ว. ไว้ใน

เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 โดยสภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัด พ. อนุมัติเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ดังกล่าว เทศบาลตำบล ว. จึงตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2552 ตามเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 โดยเมื่อพิจารณาจากหลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ของโครงการดังกล่าวแล้วเห็นว่า โครงการดังกล่าว เป็นโครงการที่จะต้องดำเนินการในลักษณะของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงต้องมีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ดำเนินการ และหน่วยงานอื่นจะรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายของตนเอง องค์การบริหารส่วนตำบล ห. จึงมีการขอรับเงินอุดหนุนจากหลายหน่วยงานและทำให้เห็นได้ว่า ไม่ใช่โครงการที่ดำเนินการเพื่อเทศบาลตำบล ว. เพียงหน่วยงานเดียว เมื่อปรากฏว่าโครงการดังกล่าว เป็นโครงการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในเขตพื้นที่ ของหน่วยงานที่ร่วมมือในโครงการแข่งขันกีฬาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนสัมพันธ์ ด้านกีฬาเสพติดเทิดไท้องค์กรราชัน ประจำปี พ.ศ. 2552 ได้รับประโยชน์ กรณีจึงไม่เกิดความเสียหาย แก่ทางราชการ จึงให้ยุติเรื่องความรับผิดชอบตามละเมิดของเจ้าหน้าที่ (หมายเหตุ การใช้จ่ายเงินอุดหนุน ย่อมต้องเป็นไปตามที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ การจะให้การอุดหนุนระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันจำเป็นต้องพิจารณาจากหลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ ของโครงการดังกล่าว หากเป็นโครงการที่จะต้องดำเนินการในลักษณะของความร่วมมือระหว่าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องมีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ดำเนินการ และหน่วยงานอื่นจะรับผิดชอบ ในค่าใช้จ่ายของตนเอง จึงต้องมีการขอรับเงินอุดหนุนจากหลายหน่วยงาน และทำให้เห็นได้ว่า ไม่ใช่โครงการที่ดำเนินการเพื่อเทศบาลเพียงหน่วยงานเดียว ย่อมสามารถ เบิกจ่ายเงินอุดหนุนได้ ดังเช่นกรณีของเรื่องนี้)

**สรุปขั้นตอนการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539**



4.1.2 พิจารณาหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตามแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักประชาธิปไตยได้แบ่งองค์กรใช้อำนาจรัฐออกเป็น 3 องค์กร เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน องค์กรทั้งสามนั้น ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ออกกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องต่าง ๆ ขึ้นเพื่อใช้บังคับในสังคม ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และฝ่ายตุลาการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีเพื่อระงับข้อพิพาท ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักประชาธิปไตยอันเป็นหลักการที่มีความสำคัญแล้วจะเห็นว่า อำนาจในการออกกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยสภาพเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป ภารกิจของรัฐก็เปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่รัฐมีภาระหน้าที่จำกัดอยู่เพียงแต่ภารกิจพื้นฐาน (Primary Function) เท่านั้น รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงวิถีชีวิตทางสังคมและเศรษฐกิจของเอกชน ทำให้เอกชนมีสิทธิเสรีภาพอย่างกว้างขวาง ในการประกอบกิจการต่าง ๆ ซึ่งต่อมาได้ส่งผลให้เกิดการเอาเปรียบกันในสังคม รัฐจึงจำเป็นต้องเพิ่มบทบาทของตนเพื่อเข้ามาควบคุมดูแลทุกข์สุขของประชาชน เพื่อปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเพื่อให้เกิดความยุติธรรมขึ้นในสังคม และเพื่อไม่ให้เกิดการเอาเปรียบกัน จึงส่งผลให้รัฐมีภารกิจเพิ่มขึ้น ภารกิจที่เพิ่มขึ้นนี้เรียกว่า ภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) ซึ่งการที่รัฐจะใช้อำนาจเข้าแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นตามหลักนิติรัฐจะต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ส่งผลให้มีความจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อใช้บังคับมากกว่าในอดีต ดังนั้น รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายจึงมีภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้นและไม่สามารถตรากฎหมายได้ทันต่อสถานการณ์ทางสังคม เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้มีอำนาจในการออกกฎหมายเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ จึงไม่มีเวลาเพียงพอที่จะดำเนินการตรากฎหมายได้ในทุกเรื่อง อีกทั้ง การออกกฎหมายในบางเรื่องเป็นเรื่องทางเทคนิคจำต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง ซึ่งสมาชิกรัฐสภาเองอาจไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอที่จะตรากฎหมายอย่างครอบคลุมได้ ด้วยเหตุนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในฐานะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องให้สามารถออกกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ขึ้นใช้บังคับได้³⁶ เพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติราชการ

³⁶ พรหมมน สิริกุลพัฒนสาร. (2554). *ปัญหาเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองในทางภาษีอากร*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 1-2.

ดำเนินการตามกฎหมาย นโยบาย และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการออกบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในรายละเอียดที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติภายใต้หลักการที่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดไว้ โดยการตรากฎหมายลำดับรองจะต้องอ้างอิงกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจเสมอ และเนื้อหาของกฎหมายลำดับรองเหล่านี้จะถูกจำกัดโดยกฎหมายแม่บทตามหลักนิติรัฐและทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ฉะนั้น กฎหมายลำดับรองจึงตราขึ้นโดยชัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมายแม่บทไม่ได้³⁷

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการซึ่งเป็นฝ่ายบริหารสามารถออกระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบโดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัว และความรับผิดชอบและพฤติการณ์แห่งกรณีเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว ปรากฏว่า ระเบียบดังกล่าวมีเนื้อหาที่เป็น การขยายขอบเขตและกำหนดหลักเกณฑ์เกินกว่ากฎหมายแม่บทได้บัญญัติไว้ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539³⁸ ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด การพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด การพิจารณาวินิจฉัยสั่งการของผู้สั่งแต่งตั้ง และการพิจารณาตรวจสอบของกระทรวงการคลัง โดยคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง จึงเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในรายละเอียดไปโดยไม่ได้มีการอ้างบทอาศัยอำนาจว่าเป็นการออกโดยอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติในกฎหมายแม่บทฉบับใด ระเบียบฉบับนี้จึงไม่ปรากฏฐานที่มาแห่งอำนาจที่มาจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งก่อให้เกิดความขัดหรือแย้งต่อทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมายและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เนื่องจากฝ่ายบริหารสามารถออกกฎเกณฑ์ได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด และสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางเนื่องจากกฎหมายแม่บทไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวไว้ และเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ และหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นหลักที่สนับสนุนให้ฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรอง ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังกล่าว มีผลทางกฎหมาย

³⁷ อิศรา วงศ์นาค. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 20. หน้า 130-131.

³⁸ พัชมา จิตรมหีมา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 40.

เป็นเพียงระเบียบภายในฝ่ายปกครองที่เป็นการใช้อำนาจกำหนดแนวปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อผู้ใต้บังคับบัญชาเท่านั้น³⁹ กล่าวคือ มีลักษณะเป็นเพียงการวางแนวปฏิบัติในการปฏิบัติราชการ และการกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ หรือชักจูงความเข้าใจ ซึ่งในฝรั่งเศสเองก็มีคำสั่งและระเบียบภายในองค์กรฝ่ายปกครองเช่นกัน เช่น Circulaire ไม่ใช่ที่มาของกฎหมาย แต่เป็นที่มาของสภาพบังคับบัญชาภายในของฝ่ายปกครอง มาตรการดังกล่าวจึงมีลักษณะบังคับ (Caractère Obligatoire) ซึ่งจะต้องปฏิบัติตาม อันเป็นผลมาจากหลักเรื่องอำนาจบังคับบัญชาระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น ต้องถือการตีความกฎหมายที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งเวียนมาให้ทราบ และต้องถือปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวทางที่คำสั่งนั้น ๆ กำหนด มิฉะนั้นแล้วการบริหารงานย่อมจะดำเนินไปไม่ได้

4.2 วิเคราะห์หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

หากกล่าวถึงหลักการสำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเป็นหลักการที่สามารถควบคุมการใช้อำนาจรัฐ (Control of State Power) ของผู้ปกครองได้ จะต้องกล่าวถึงหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล (Individual Rights and Liberties) ซึ่งถือเป็นหลักประกันประการหนึ่งที่อารยประเทศทั้งหลายใช้ในการปกครองและบริหารประเทศ เห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศได้รับรองโดยการจัดหมวดหมู่ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมายแม่บทสูงสุดเพื่อป้องกันการใช้อำนาจของผู้ปกครองที่อาจเกินขอบเขตจากกฎหมายได้บัญญัติไว้⁴⁰ โดยแนวความคิดเรื่องการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญ อาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวความคิดที่มาจากตะวันตกเป็นสำคัญ อันเป็นผลมาจากพัฒนาการของกระบวนการเรียกร้องของกลุ่มต่าง ๆ ที่อ้างความชอบธรรมของประโยชน์นั้น ๆ ว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) โดยมีพื้นฐานในการสนับสนุนความชอบธรรมในการใช้สิทธิมาจากแนวความคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติที่สืบเนื่องมาจากกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ในสมัยกรีก และได้พัฒนาแนวความคิดดังกล่าวจากเดิมที่เป็นเพียงการกล่าวอ้างในบริบททางกฎหมายมาเป็นแนวคิดทางการเมือง ซึ่งเป็นการกล่าวอ้างเพื่อเรียกร้องสิทธิ เสรีภาพ อิสรภาพ และความเสมอภาค โดยแนวความคิดดังกล่าวได้ปรากฏ

³⁹ อิศรา วงศ์นาค. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 20. หน้า 1.

⁴⁰ ชูติกาญจน์ สายอุตสาห์. (2561). ปัญหาการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. *รมยสาร*, 16(3). หน้า 51.

อย่างเด่นชัดในงานเขียนของจอห์น ล็อก (John Locke) ในศตวรรษที่ 17 ที่ได้กลายเป็นต้นแบบของแนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพในปัจจุบัน⁴¹

4.2.1 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(1) ความหมายของคำว่าสิทธิและเสรีภาพ

(1.1) คำว่า “สิทธิ”

ความหมายคำว่า สิทธิ (Right)⁴² คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง สิทธิเป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ และเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ประโยชน์แก่บุคคลไว้โดยบุคคลผู้ได้รับประโยชน์สามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อรักษาสิทธิ⁴³

ความหมายคำว่า สิทธิ (Right) หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น⁴⁴

นอกจากนี้ ได้มีการแยกสิทธิตามรัฐธรรมนูญออกจากความหมายของคำว่าสิทธิตามความหมายทั่วไป โดยสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้น คือ อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกชนดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงขอบเขตสิทธิของตน⁴⁵

⁴¹ คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). *แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของชนชาวไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 2-3.

⁴² หยุต แสงอุทัย. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 188.

⁴³ สุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย. *การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม*. วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 1.

⁴⁴ พงษ์ชัชวาลย์ บุญพิทักษ์. *สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 3.

⁴⁵ ชูติกาญจน์ สายอุตสาห์. *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 40*. หน้า 52.

(1.2) คำว่า “เสรีภาพ”

ความหมายของคำว่าเสรีภาพ (Liberty)⁴⁶ หมายถึง อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเองด้วยใจตามปรารถนา ปราศจากการขู่เข็ญให้ต้องกระทำการหรือไม่กระทำการจากบุคคลภายนอก⁴⁷ เสรีภาพจึงหมายถึง อำนาจในการกำหนดตนเอง (Self Determination) โดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดอันเป็นอำนาจที่เหนือตนเอง⁴⁸

ความหมายของคำว่าเสรีภาพ (Liberty) หมายถึง ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น มีสิทธิที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เช่น เสรีภาพในการเดินทาง เป็นต้น สิ่งใดรัฐธรรมนูญกำหนดเสรีภาพ หมายความว่า ประชาชนมีเสรีภาพเช่นนั้น โดยรัฐมีหน้าที่ทั่วไปที่จะงดเว้นไม่ขัดขวางการใช้เสรีภาพนั้นของประชาชน แต่รัฐไม่มีหน้าที่ โดยเฉพาะเจาะจงที่จะต้องจัดหาสิ่งที่เป็นเสรีภาพจึงต่างจากสิทธิที่สิ่งใดเป็นสิทธิ ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะเจาะจงในการทำให้ประชาชนได้รับสิทธินั้น⁴⁹

สิทธิและเสรีภาพ (Rights and Liberties)⁵⁰ มักเป็นคำที่ใช้ควบคู่กัน แต่มีลักษณะแตกต่างกันบางประการที่สำคัญ คือ สิทธิเป็นประโยชน์ในการที่บุคคลจะเรียกร้องจากบุคคลอื่น ส่วนเสรีภาพ คือ ประโยชน์ในลักษณะที่บุคคลจะกระทำการใด ๆ โดยไม่ถูกบังคับหรือตกอยู่ภายใต้อาณัติ เป็นอำนาจที่บุคคลมีเหนือตนเองในการตัดสินใจกระทำการใด ๆ เสรีภาพจะไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่น⁵¹

จึงกล่าวได้ว่า การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ (Legal State) การกระทำของรัฐทั้งหลายต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าของสิทธิของบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (Constitution) การแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รัฐจะสามารถกระทำได้เฉพาะเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทน

⁴⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 51.

⁴⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 22.

⁴⁸ สุรชัย เลียงบุญเลิศชัย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 43. หน้า 2.

⁴⁹ พงษ์ธวัฒน์ บุญพิทักษ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 44. หน้า 4.

⁵⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 46. หน้า 51.

⁵¹ สุรชัย เลียงบุญเลิศชัย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 43. หน้า 2.

ของประชาชนอนุญาตไว้เท่านั้น ทั้งนี้ ตามหลักความชอบธรรมทางประชาธิปไตย⁵² ซึ่งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐมี 3 ระดับ⁵³ คือ

- การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่เด็ดขาด หมายถึง สิทธิ เสรีภาพ ที่องค์กรของรัฐไม่สามารถละเมิดสิทธิเสรีภาพนี้ได้ ถือเป็นสิทธิเสรีภาพเด็ดขาด เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในความเชื่อและนับถือศาสนา เป็นต้น

- การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการละเมิดของฝ่ายบริหาร ซึ่งการจะดำเนินการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องกระทำโดยกฎหมายที่ตราขึ้น โดยเจตจำนงของประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนในรัฐสภาหรือองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติเท่านั้น เช่น การเวนคืนที่ดินต้องกระทำโดยการตราพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน เนื่องจากเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น

- การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในกรณีที่มีการละเมิด เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจากรัฐหรือจากเอกชนมิให้ถูกละเมิด โดยต้องมีการกำหนดโทษไว้ หากมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพเกิดขึ้น ทั้งทางแพ่งและอาญา จะต้องมียุติธรรมที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด คือศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งก็คือศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองให้การใช้บังคับกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ⁵⁴

(2) การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยกฎหมาย

ในประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพ ตราบเท่าที่ไม่มีกฎหมายจำกัด การที่รัฐจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้นจะต้องมีกฎหมาย (Law) ให้อำนาจและกระทำเท่าที่จำเป็น จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ (Rights and Liberties) มิได้ ตลอดจนการใช้บังคับกฎหมายต้องเป็นการทั่วไปไม่มุ่งใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง (Any Particular Case)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ โดยการตรากฎหมายไว้ในบทบัญญัติมาตรา 26⁵⁵ ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไป

⁵² บรรเจิด สิงคะเนติ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 46. หน้า 23.

⁵³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. หน้า 194-195.

⁵⁴ สุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 43. หน้า 2.

⁵⁵ มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

ที่เปิดช่องให้อาจตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลได้ ดังนั้น การตรา
กฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพด้านต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในแต่ละมาตรานั้น
นอกจากจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรานั้น ๆ แล้ว ยังจะต้องอยู่ภายใต้
หลักเกณฑ์ตามมาตรา 26 นี้ด้วย⁵⁶ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติมาตรา 26 นี้มีขึ้นเพื่อจำกัด
มิให้องค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมาย หรือองค์กรฝ่ายบริหารออกกฎหมายใด อันมีผลล่วงล้ำเข้าไป
ในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยอำเภอใจ ซึ่งเป็นการคุ้มครองปัจเจกชนให้พ้น
จากอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจรัฐ (State Power)

(2.1) เงื่อนไขการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล

มาตรา 26 เป็นบทบัญญัติที่เรียกร้องให้องค์กรที่มีอำนาจตรากฎหมายหรือ
ออกกฎหมายซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลให้จำกัดอยู่ในเงื่อนไข ดังนี้

(2.1.1) การตรากฎหมาย (Legislation) จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพต้องเป็นไป
ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(2.1.2) ในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเงื่อนไขไว้การตราภาษานั้นจะต้อง

(ก) ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (Rule of Law)

(ข) ไม่เพิ่มภาระ (Burden) หรือจำกัด (Restrict) สิทธิหรือเสรีภาพ
ของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

(ค) ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) ของบุคคล

(2.1.3) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็น (Justification and Necessity) ในการจำกัด
สิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

(2.1.4) ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป (General Application) ไม่มุ่งหมาย
ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง (Any Particular Case or Person)
เป็นการเจาะจง

(2.2) หลักการที่เกี่ยวข้องในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ
ของบุคคล

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง
หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

⁵⁶ ชนาทร จิตติเคโซ. *หลักเกณฑ์การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล และคำวินิจฉัย
ของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร. หน้า 1.

(2.2.1) หลักนิติธรรม

ความหมายของหลักนิติธรรม (Rule of Law) นั้น⁵⁷ เป็นเรื่องที่น่าวิชาการเห็นว่ามีความหมายใกล้เคียงกับหลักนิติรัฐ (Legal State) กล่าวคือ เป็นหลักการที่อารยประเทศยึดถือหลักนิติธรรมเป็นหลักที่ถือกำเนิดเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษซึ่งใช้ระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) สำหรับนิติรัฐเป็นหลักที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ซึ่งนำโดยประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมัน ซึ่งใช้คำในภาษาเยอรมันว่า เรชท์สตาต (Rechtsstaat)⁵⁸ หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐทั้งสองหลักการนี้ ต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐจนเกินขอบเขตเช่นเดียวกัน⁵⁹ ดังนี้⁶⁰

- ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เจ้าหน้าที่รัฐหรือฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ ทั้งสิ้น เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและแม้จะมีกฎหมายบัญญัติก็จะมีข้อกำหนดเงื่อนไขขอบเขตในการใช้อำนาจไว้ด้วย

- เมื่อมีการกำหนดขอบเขตไว้เช่นใดรัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมายไปในขอบเขตแห่งอำนาจนั้นโดยเคร่งครัดไม่สามารถใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้⁶¹

(2.2.2) หลักความพอสมควรแก่เหตุ

หลักความพอสมควรแก่เหตุ (นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่เรียกว่าหลักสัดส่วน) เป็นหลักการที่กำหนดข้อห้ามมิให้รัฐใช้อำนาจเกินส่วนหรือเกินกว่าที่ควรจะต้องเป็น ซึ่งหมายความว่า ในการใช้อำนาจของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่กำลังล่วงสิทธิเสรีภาพของบุคคล

⁵⁷ ชนาทร จิตติเดโช. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 56. หน้า 8.

⁵⁸ มาตรา 19 ของรัฐธรรมนูญเยอรมัน ซึ่งเป็นมาตราที่กำหนดเงื่อนไขการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานนั้นไม่ได้กำหนดให้การตรากฎหมายดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของหลักนิติรัฐไว้โดยตรง แต่ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน ได้วินิจฉัยว่า ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นจะต้องตรวจสอบว่ากฎหมายดังกล่าวมีการละเมิดหลักกฎหมายทั่วไป เช่น หลักนิติรัฐ หรือไม่

⁵⁹ พรหมมน สิริกุลพัฒนสาร. (2554). อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 36. หน้า 8.

⁶⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2564). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: อานกฎหมาย. หน้า 316.

⁶¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 38-39.

รัฐต้องระมัดระวังให้การใช้อำนาจของตนเป็นไปโดยเหมาะสมพอประมาณตลอดเวลา โดยเครื่องมือหรือมาตรการที่รัฐใช้นั้นจะต้องสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมได้ และเครื่องมือหรือมาตรการที่ใช้นั้นจะต้องไม่เกินสมควรกว่าเหตุ⁶²

(2.2.3) หลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ความหมายคำว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) คือ คุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่มีอยู่ในตัวของบุคคลทุกคน รัฐต้องปฏิบัติต่อมนุษย์เหมือนมนุษย์เป็นมนุษย์ จะปฏิบัติต่อมนุษย์เหมือนสัตว์หรือสิ่งของไม่ได้ ตัวอย่างเช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย นำแผ่นป้ายโฆษณาสินค้าและบริการปิดที่กระจกหน้าต่างตู้รถโดยสารเพื่อเพิ่มรายได้ของการรถไฟแห่งประเทศไทย แต่ทำให้อบบังทิวทัศน์ไม่อาจมองกระจกออกไปเพื่อพักสายตาได้การเดินทางโดยรถไฟยาวนานหลายชั่วโมงจึงเป็นการทรมานใจและกายอย่างยิ่ง จึงฟ้องขอให้การรถไฟแห่งประเทศไทยลอกแผ่นป้ายโฆษณาออกจากกระจกหน้าต่างของตู้รถโดยสาร ศาลปกครองจึงวินิจฉัยว่า หน้าต่างรถโดยสารมิได้มีไว้เพียงเพื่อให้แสงสว่างจากภายนอกกรดเข้าไปในภายในรถได้เท่านั้น แต่ยังมีไว้เพื่อให้ผู้โดยสารสามารถมองเห็นสรรพสิ่งที่อยู่ภายนอกกรดเพื่อให้เกิดความเพลิดเพลินในระหว่างที่อยู่ในรถและระแวงระวังอันตรายที่อาจจะมีจากภายนอกกรดอีกด้วย รถโดยสารที่ไม่มีหน้าต่างจึงไม่อาจเรียกว่ารถโดยสาร แต่เป็นรถขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์และต้องถือว่าผู้ให้บริการรถโดยสารสาธารณะที่มีหน้าต่าง ปฏิบัติต่อผู้โดยสารเยี่ยงวัตถุซึ่งเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้โดยสาร การรถไฟแห่งประเทศไทยต้องลอกโฆษณาออกให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.231/2550⁶³)

⁶² วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 60. หน้า 294.

⁶³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.231/2550 วินิจฉัยว่า หน้าต่างรถโดยสารมิได้มีไว้เพียงเพื่อให้แสงสว่างจากภายนอกกรดเข้าไปในภายในรถได้เท่านั้น แต่ยังมีไว้เพื่อให้ผู้โดยสารสามารถมองเห็นสรรพสิ่งที่อยู่ภายนอกกรดเพื่อให้เกิดความเพลิดเพลินในระหว่างที่อยู่ในรถและระแวงระวังอันตรายที่อาจจะมีจากภายนอกกรดอีกด้วยรถโดยสารที่ไม่มีหน้าต่างจึงไม่อาจเรียกว่ารถโดยสาร แต่เป็นรถขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์และต้องถือว่าผู้ให้บริการรถโดยสารสาธารณะที่มีหน้าต่างปฏิบัติต่อผู้โดยสารเยี่ยงวัตถุซึ่งเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้โดยสาร การรถไฟแห่งประเทศไทยต้องลอกโฆษณาออกให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

4.2.2 พิเคราะห์หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้อีก ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง⁶⁴ ดังนั้น กฎหมายที่จะสามารถตราขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 ได้นั้น คือ กฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือเทียบเท่า ได้แก่ กฎหมายที่ตราขึ้น ในรูปแบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และกฎหมายอื่น ที่มีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Law) ในระดับเดียวกัน เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ ดังนั้น กฎหมายซึ่งไม่อยู่ในความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 จึงไม่อาจตราขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลที่รับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญได้⁶⁵ ตัวอย่างเช่น การตราหลักเกณฑ์ที่มีสาระเกินที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ โดยการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพิ่มเติมเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการตรากฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ กำหนด การที่ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดว่า ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง อาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งใหม่อีก ซึ่งแม้จะออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่เป็นการออกหลักเกณฑ์ที่มีสาระเกินกว่าที่กฎหมายดังกล่าว ให้อำนาจไว้ เพราะกฎหมายดังกล่าวบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้เพียงให้ สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่เท่านั้น ระเบียบดังกล่าวจึงมีสาระเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลไม่ให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยการบัญญัติ เพิ่มลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการตรากฎหมายโดย ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2541⁶⁶) ซึ่งเมื่อ

⁶⁴ พรหมมน สิริกุลพัฒนสาร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 36. หน้า 13.

⁶⁵ พงษ์ธวัฒน์ บุญพิทักษ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 44. หน้า 7.

⁶⁶ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2541 วินิจฉัยว่า การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 23 ซึ่งบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิ

พิจารณาจากหลักการดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด การพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด การพิจารณาวินิจฉัยสั่งการของผู้สั่งแต่งตั้ง และการพิจารณาตรวจสอบของกระทรวงการคลัง โดยคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง ซึ่งมีผลเป็นการขยายขอบเขตอำนาจเกินกว่าที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายแม่บทที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าบัญญัติไว้ จึงเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารออกหลักเกณฑ์ที่มีสาระและเงื่อนไขเกินกว่าที่มาตรา 13⁶⁷ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้อำนาจไว้ เพราะมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังกล่าว กำหนดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้ โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัว และความรับผิดชอบและพฤติการณ์แห่งกรณี เท่านั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงขัดต่อหลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งเป็นหนึ่งในเงื่อนไขของมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เจ้าหน้าที่รัฐหรือฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ ทั้งสิ้น หรือหากในกรณีที่กฎหมายกำหนดขอบเขตไว้เช่นใด รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมายไปในขอบเขตแห่งอำนาจนั้น โดยเคร่งครัด ไม่สามารถใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เลือกตั้ง โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ซึ่งเป็นการกำหนดการเสียสิทธิไว้ไม่สมบูรณ์และไม่ชัดเจน และให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิด้วย เท่ากับว่าเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดการเสียสิทธิและหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิดังกล่าว โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 68 และมาตรา 334 (1) ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 23 จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6

⁶⁷มาตรา 13 กำหนดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัว และความรับผิดชอบและพฤติการณ์แห่งกรณี

พ.ศ. 2539 ดังกล่าว ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 26 ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล