



นางศศิมา ราชานนท์
ผู้อำนวยการกองคดี กรมบัญชีกลาง

ข้อควรคิดตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีเหตุผลที่ปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า “...การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่เข้าไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน อนึ่ง การให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใด ๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ...” ซึ่งหลักการที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนมาตรา ๕ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่รองรับในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กฎหมายให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิด ซึ่งเป็นกรณีที่นำพิจารณาว่า เจ้าหน้าที่ซึ่งไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐที่กระทรวงการคลังจะต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่นั้นได้ทำขึ้นนั้น มีความหมายอย่างไร ดังนั้น จึงขอเสนอเรื่อง “ข้อควรคิดตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙”



เพื่อให้ผู้อ่านได้รู้ถึงหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวในเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดของหน่วยงานของรัฐต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

ตามที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ อันมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่ เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำการเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคน มิให้นำหลักกฎหมายนี้รวมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ต่อมาได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขึ้น เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดค่านियามที่สำคัญ ได้แก่ คำว่า

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึง หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างไร ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

สำหรับคำว่า **“ละเมิด”** ทั้งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้กำหนดค่านियามไว้ จึงต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ ซึ่งบัญญัติว่า **“ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”**

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้คุ้มครองการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในขณะปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีผลทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่นไว้ตาม มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และในมาตรา ๕ วรรคสอง กำหนดว่า ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิด



หมายความว่า บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ได้แก่ บุคคลหรือนิติบุคคลที่มีใช้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่และให้หมายความรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่น ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะสังกัดหน่วยงานเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือไม่ก็ตาม ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ แต่หากเจ้าหน้าที่ไม่มีต้นสังกัด ผู้เสียหายสามารถเรียกค่าเสียหายจากกระทรวงการคลัง

สำหรับวิธีการเรียกค่าเสียหาย มาตรา ๑๑ ได้ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะเลือกใช้วิธียื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าเสียหายแทนได้ แทนที่จะใช้วิธีการฟ้องคดีซึ่งอาจต้องใช้เวลาพอสมควร โดยหากมีการยื่นคำร้อง หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้า แต่ถ้าเป็นเรื่องซับซ้อนจะกำหนดให้ใช้ระยะเวลาไม่เกิน ๑๘๐ วัน ถ้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของตนกระทำละเมิดจริงก็กำหนดค่าเสียหายไปด้วย และส่งคำสั่งนั้นให้กับผู้เสียหายที่ยื่นคำร้อง แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานไม่ต้องรับผิดชอบ ก็ให้ยกคำร้องและแจ้งให้ผู้เสียหายทราบ ซึ่งหากผู้เสียหายไม่เห็นด้วยก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย กรณีการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้เสียหาย จึงสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาลหรือค่าธรรมเนียมใด ๆ และไม่ต้องเสียเวลาในการใช้สิทธิทางศาลตามปกติ

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นการแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ต้องการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย โดยให้หน่วยงานของรัฐที่ต้นสังกัดเป็นผู้ชดใช้ รวมทั้งหากเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ก็กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ชดใช้

กรณีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาก็คือ เจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดจะมีได้ **ในกรณีใดบ้าง** เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนล้วนมีหน่วยงานต้นสังกัดทั้งสิ้น เช่น ผู้เขียนดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองคดีก็สังกัดกรมบัญชีกลาง แต่ในการบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐหลายแห่งจะมีการตรากฎหมายใช้บังคับกับการบริหารราชการแผ่นดินตามภารกิจของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ เช่น คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินภายในเขตกรุงเทพมหานคร เมื่อคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจทำให้มีผู้ได้รับความเสียหาย จนนำมาสู่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเรียกค่าเสียหาย ผู้เสียหายก็จะฟ้องกระทรวงการคลังให้เป็นผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายโดยอ้างบทบัญญัติตามมาตรา ๕ ววรรคสอง ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เนื่องจากเห็นว่า คณะกรรมการเป็นเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ทั้งนี้ เพราะองค์ประกอบของคณะกรรมการจะประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ มาร่วมให้ความเห็น โดยคณะกรรมการไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่ดำเนินการให้มีคณะกรรมการชุดนั้น ๆ ขึ้น เช่น คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครที่ยกตัวอย่างข้างต้น มีอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายเป็นประธานกรรมการผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนกรมการผังเมือง ผู้แทนกรมชลประทาน



ผู้แทนสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผู้ทรงคุณวุฒิอีก ๔ คน ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเป็นกรรมการและผู้แทนกรมที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินในจังหวัดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ แต่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครมิได้อยู่ใต้บังคับบัญชาของกรมที่ดิน หรือกรณีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติมประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย และให้เลขาธิการ ก.พ.เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม รวมทั้งออกกฎ ก.พ. และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ แต่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมิได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของสำนักงานข้าราชการพลเรือน

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของมาตรา ๕ วรคสอง ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว เห็นว่า มีเจตนารมณ์ให้ใช้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงคณะกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์หรือภารกิจของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายเป็นการเฉพาะ หากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจนเกิดเหตุละเมิดเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะต้องมีหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดรับผิดชอบชดใช้ความเสียหายนั้น เหตุที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรคสอง กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดนั้น ก็เนื่องจากการที่กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลการเงินการคลังของแผ่นดิน ตามที่พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดไว้ เมื่อไม่มีหน่วยงานของรัฐแห่งใดเป็นผู้รับผิดชอบความเสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำขึ้นแล้ว จึงต้องกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ จึงเห็นว่า การที่จะกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบ ควรจะต้องพิจารณาถึงกรณีที่ไม่อาจมีหน่วยงานใดรับผิดชอบในความเสียหายได้อย่างแท้จริงเท่านั้น

ความหมายและเจตนารมณ์ของการสังกัดหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำละเมิดเป็นองค์กรในรูปคณะกรรมการ ไม่ควรพิจารณาจากการเป็นบุคคลในสังกัดของหน่วยงานในลักษณะเดียวกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐตามปกติ ซึ่งกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในสังกัดของหน่วยงานนั้น ๆ มีความมุ่งหมายในเรื่องของการบรรจุ แต่งตั้ง การรับเงินเดือน การบังคับบัญชา การปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของหน่วยงานและตามตำแหน่งหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนองค์กรในรูปคณะกรรมการ โดยเฉพาะคณะกรรมการที่กำหนดไว้โดยกฎหมายเป็นการเฉพาะ ซึ่งแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถจากหลายองค์กร มีหน้าที่หลัก คือ พิจารณาให้ความเห็น กำกับดูแล การใช้ดุลพินิจตัดสินวินิจฉัยชี้ขาด



ปัญหาข้อกฎหมายต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เป็นฝ่ายเลขานุการ ย่อมไม่สามารถที่จะกำหนดให้คณะกรรมการ อยู่ในสังกัดของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการได้โดยตรง แต่เมื่อพิจารณาจากภารกิจอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นภารกิจอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกันกับหน่วยงานที่กฎหมาย กำหนดให้เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการนั้น และหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการนั้น ๆ ก็มีหน้าที่รับผิดชอบสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ เช่น เสนอข้อมูล ความเห็นประกอบการพิจารณา การอำนวยความสะดวก ประชุม การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ การขอตั้ง งบประมาณเป็นค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ สำหรับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ เป็นต้น ดังนั้น หากจะพิจารณาถึงความเป็นหน่วยงานที่เป็นเจ้าสังกัดในแง่ของการปฏิบัติงานของคณะกรรมการแล้ว จึงน่าจะหมายถึง หน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการสนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกเพื่อให้คณะกรรมการสามารถ ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายที่แต่งตั้งคณะกรรมการได้กำหนดไว้ ทั้งในแง่ความรับผิดชอบ ในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ (คณะกรรมการ) ในส่วนของการพิจารณาและการออกคำสั่ง ทางปกครอง หน่วยงานที่เป็นฝ่ายเลขานุการย่อมมีความเข้าใจ มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง และในแง่ของ ความสามารถในการรับผิดชอบใช้ความเสียหาย หน่วยงานดังกล่าวก็สามารถรับผิดชอบขอรับจัดสรร เงินงบประมาณเพื่อชดเชยโดยตรงและอาจดำเนินการได้เร็วกว่า ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๖๓๗/๒๕๔๙^๑ ที่เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็น นิติบุคคลรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งมาจากงบประมาณแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วย งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของแต่ละปีซึ่งจ่ายให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

อีกทั้ง ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำสั่งที่ ๒๑/๒๕๔๘^๒ เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ วางหลักเกณฑ์ ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่จะถูกฟ้องคดีเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของตนกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น จะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐที่เข้าลักษณะ ดังนี้ ๑) เป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เรียกชื่อ อย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ๒) เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ และ ๓) มีงบประมาณของตนเอง ซึ่งอยู่ในฐานะที่จะรับผิดชอบค่าเสียหายได้

^๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ท้องสมุดกฎหมาย, ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสรีจที่ ๖๓๗/๒๕๔๙, http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/outside16/pdfs/637_2549.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๒).

^๒ ศาลปกครอง, สืบค้นข้อมูล, คำพิพากษาคำสั่งศาลปกครองสูงสุด, คำสั่งที่ ๒๑/๒๕๔๘, <http://admincourt.go.th/admincourt/upload/admCase/Document/judgement/PDF/2547/01013-470379-2F-480211-0000020422.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๒).



นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อ. ๕๔๗/๒๕๕๑ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๕๒๕/๒๕๕๓^๓ เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ว่า คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินภายในเขตกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเป็นการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานของกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สังกัดกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงไม่มีอำนาจยื่นฟ้องกระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายได้

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา คำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงเห็นว่า กรณีที่กระทรวงการคลังต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ก็เฉพาะแต่กรณี **ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบในความเสียหายได้อย่างแท้จริง** ดังกรณีที่ยกตัวอย่าง คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติให้มีสำนักงานคณะกรรมการพลเรือน มีอำนาจหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่กระทรวง ทบวง กรม เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่นหรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมอบหมาย ดังนั้น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจึงมีลักษณะการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐอันเป็นภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จึงต้องถือว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หากการกระทำของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นต้น

จากที่อธิบายให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของมาตรา ๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อ. ๕๔๗/๒๕๕๑ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๕๒๕/๒๕๕๓^๔ เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ว่า คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินภายในเขต

^๓ ศาลปกครอง, สืบค้นข้อมูล, คำพิพากษาคำสั่งศาลปกครองสูงสุด, คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๕๒๕/๒๕๕๓ <http://admincourt.go.th/admincourt/upload/admcase/Document/Judgement/PDF/2551/01012-510547-1F-591021-0000585159.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๒).

^๔ เพิ่งอ้าง.



กรุงเทพมหานคร ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเป็นการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานของกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สังกัดกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงไม่มีอำนาจยื่นฟ้องกระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายได้แล้ว จึงเห็นว่า การใช้บทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายนั้น จะต้องเป็นกรณีที่ไม่มีหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบอย่างแท้จริงเท่านั้น

บทสรุป

กล่าวโดยสรุป ถึงแม้ว่าคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานหลายสังกัดและปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของหน่วยงาน แต่คณะกรรมการนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของหน่วยงาน เมื่อเป็นเช่นนี้ จะต้องถือว่าคณะกรรมการนั้น ๆ เป็นเจ้าหน้าที่สังกัดหน่วยงานนั้น และหากปฏิบัติหน้าที่แล้วเกิดความเสียหายจะฟ้องกระทรวงการคลังให้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้ **๑**

บรรณานุกรม

๑. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
๒. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
๓. พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓
๔. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
๕. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
๖. คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีจที่ ๖๓๗/๒๕๔๙
๗. คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๑/๒๕๔๘ วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘
๘. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. ๕๔๗/๒๕๕๑ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๕๒๕/๒๕๕๗ วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙