

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดให้มีระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่
สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๑๕๑๕๑ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อหารือแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปความได้ดังนี้

(๑) ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ดูแลให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับหน่วยงานของตน และในกรณีราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกายังไม่สามารถจัดให้มีระเบียบได้ ให้ผู้รับผิดชอบจัดให้มีระเบียบของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีคำสั่งให้หน่วยงานของตนปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยอนุโลม โดยในกรณีตามหมวด ๒ ของระเบียบนั้น ให้รัฐมนตรีที่เป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทำหน้าที่แทนกระทรวงการคลัง

(๒) กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ได้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยอนุโลม โดยในกรณีตามหมวด ๒ ของระเบียบนั้น ข้อความใดที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๐๓๑๓.๖/ว ๒๐๙๒ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น) และกระทรวงมหาดไทยได้หารือการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สรุปได้ว่า กระทรวงมหาดไทยจะต้องออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อเป็นแนวทางให้ราชการส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ หรือจะให้ราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งดำเนินการออกระเบียบเอง ซึ่งได้รับแจ้งจากสำนัก

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๖๕๓ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับหน่วยงานของตนเอง ซึ่งในทางปฏิบัติต้องพิจารณาว่ากฎหมายให้อำนาจใครเป็นผู้ดำเนินการออกระเบียบต่าง ๆ ได้ (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๖/๘๖๑๔ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๒)

(๓) กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครองได้ดำเนินการยกร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. โดยเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาโดยตลอด รวมทั้งมีการหารือปัญหาข้อกฎหมายไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เช่น ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๖๓/๒๕๕๔ เรื่อง แนวทางการดำเนินการยกร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. กรณีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคร่วมกับเจ้าหน้าที่ราชการส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก เป็นต้น และในปัจจุบันนี้การดำเนินการร่างระเบียบดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโดยผลของการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๕

(๔) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ประกอบกับประเด็นที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ตอบข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย ตามข้อเท็จจริงใน (๒) สรุปได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ดังกล่าวข้างต้นมีเจตนารมณ์ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับหน่วยงานของตนเอง ซึ่งในทางปฏิบัติต้องพิจารณาว่ากฎหมายให้อำนาจใครเป็นผู้ดำเนินการออกระเบียบต่าง ๆ ได้แล้ว เห็นว่า กรณีดังกล่าวมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการออกระเบียบให้ราชการส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ กล่าวคือ

๑. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แต่ประการใด

๒. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖ ประกอบกับมาตรา ๗๖ บัญญัติไว้สรุปได้ว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และการคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การพัสดุและการจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

๓. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๖๙ ประกอบกับมาตรา ๗๗ บัญญัติไว้สรุปได้ว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือระเบียบข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยวิธีการคลัง ตลอดจนถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้

๔. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕ ประกอบกับมาตรา ๘๘ บัญญัติไว้สรุปได้ว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอน การจัดหาทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทนและค่าจ้าง ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

๕. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖ บัญญัติไว้สรุปได้ว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๒ บัญญัติไว้สรุปได้ว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และการกำกับดูแลดังกล่าวให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามที่กล่าวมาแล้ว มีข้อพิจารณาได้ว่า ราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น และน่าจะเป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ให้ราชการส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ อย่างไรก็ตามกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๒ บัญญัติไว้ว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ กรณีจึงมีประเด็นข้อกฎหมายว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะเสนอกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ถือปฏิบัติโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นตามข้อ ๒ ข้อ ๓ ข้อ ๔ และข้อ ๕ ข้างต้นได้หรือไม่ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะต้องเสนอกระทรวงมหาดไทยให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งราชการส่วน

ท้องถิ่นดังกล่าวให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วจึงขอหารือประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเพื่อเป็นแนวทางในการออกระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อถือปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า อำนาจของกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นอำนาจกำกับดูแลที่มีผลบังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจกำกับดูแลนั้นไว้โดยชัดเจน กรณีจึงต้องพิจารณาว่า มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบเช่นนั้นได้

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นกฎหมายในเรื่องนี้โดยตรงแล้ว ปรากฏว่า ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบเช่นนั้นได้ และเมื่อพิจารณากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดแล้ว ปรากฏว่า ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบเช่นนั้นไว้โดยชัดเจนเช่นเดียวกัน การที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะเสนอกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถกระทำได้

หากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะเสนอกระทรวงมหาดไทยให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบเช่นนั้น ย่อมจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอยู่หลายฉบับ จึงสมควรเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพียงฉบับเดียว โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายร่วมกับนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในการกำกับดูแลของเจ้าพนักงานในความรับผิดชอบของตน ซึ่งจะทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๑