

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด
ทางละเมิด กรณีที่เกิดความเสียหายกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้มีหนังสือ ที่ กค ๕๑๐๕/๔๗๗๒ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า ด้วยกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมาตรา ๑๘ กำหนดให้คณะกรรมการทำหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมกิจการของกองทุนฯ และมาตรา ๑๙ กำหนดให้ประธานกรรมการเป็นผู้แทนของกองทุนฯ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก รวมทั้งมาตรา ๒๑ กำหนดให้มีผู้จัดการเป็นผู้รับผิดชอบงานธุรการของกองทุนฯ และควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้างของกองทุนฯ

ต่อมาเมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้กองทุนฯ เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว กรณีที่เกิดความเสียหายแก่กองทุนฯ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กองทุนฯ จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า หัวหน้าหน่วยงานของรัฐในกรณีของกองทุนฯ หมายถึงคณะกรรมการ ประธานกรรมการ หรือผู้จัดการกองทุนฯ ซึ่งจะต้องเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้รับความเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของกองทุนฯ มิได้ดำเนินการบังคับคดีกับผู้กู้ยืมเงินภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ผู้กู้ยืมเงินชำระเงินคืนให้แก่กองทุนฯ จนกระทั่งขาดอายุความในการบังคับคดี กองทุนฯ จึงต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อหาตัวผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ต้องหาต้องชดเชย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาข้อหาหรือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มิได้ให้ความหมายว่า “หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ” หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งใด แต่คำว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามความหมายที่เข้าใจโดยทั่วไปย่อมหมายถึงบุคคลผู้มีอำนาจสูงสุดในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และบริหารจัดการทรัพย์สินภายในหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น รวมทั้งมีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน และลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ในบังคับบัญชาของตน ประกอบกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นการดำเนินการภายในหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น รวมทั้งให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

เมื่อกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๑ มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมาตรา ๑๘ (๑)^๒ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาฯ กำหนดให้คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์กรณีจึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มิได้อำนาจในการบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของกองทุนฯ โดยตรง แต่เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการดำเนินงานของกองทุนฯ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ส่วนกรณีของประธานกรรมการนั้น มาตรา ๑๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาฯ ได้กำหนดให้ประธานกรรมการเป็นผู้แทนของกองทุนฯ ในกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอก ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ให้อำนาจกับประธานกรรมการในการดำเนินกิจการภายในของกองทุนฯ และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลและทรัพย์สิน ดังนั้น คณะกรรมการและประธานกรรมการจึงมิใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

^๑ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๑๘ คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๑๙ ในกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ประธานกรรมการเป็นผู้แทนของกองทุน แต่ประธานกรรมการจะมอบอำนาจเป็นหนังสือให้บุคคลใดทำนิติกรรมรวมตลอดทั้งการดำเนินคดีหรือการบังคับคดีแทนก็ได้

เมื่อพิจารณามาตรา ๒๑^๔ (๑) (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ที่ได้กำหนดให้กองทุนฯ จ้างผู้จัดการคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของกองทุนฯ ติดตามดูแลการปฏิบัติงานของผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมเพื่อรายงานให้คณะกรรมการทราบตามที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้างของกองทุนฯ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ แล้ว จะเห็นได้ว่า ผู้จัดการกองทุนฯ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภายในและการจัดการทรัพย์สินของกองทุนฯ โดยข้อ ๑๐^๕ ข้อ ๑๓^๖ ข้อ ๒๓^๗ ข้อ ๒๔^๘ วรรคสองและวรรคสาม^๙ ข้อ ๓๓^{๑๐} วรรคหนึ่ง^{๑๑} ข้อ ๓๕^{๑๒} วรรคสอง^{๑๓} และข้อ ๔๖^{๑๔} แห่งข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

“มาตรา ๒๑ ให้กองทุนจ้างผู้จัดการคนหนึ่ง ทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบงานธุรการของกองทุน

(๒) ติดตามประสานงานระหว่างคณะกรรมการและผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม

(๓) ติดตามดูแลการปฏิบัติงานของผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมเพื่อรายงานให้คณะกรรมการทราบตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) ควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้างของกองทุนให้เป็นไปตามข้อบังคับ

(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่คณะกรรมการหรือประธานกรรมการมอบหมาย หรือตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง

“ข้อ ๑๐ ตำแหน่งและลำดับการบังคับบัญชาของพนักงาน มีดังนี้

(๑) ผู้จัดการ

(๒) รองผู้จัดการ

(๓) ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการฝ่าย

(๔) หัวหน้ากลุ่ม

ให้มีตำแหน่งที่ปรึกษาเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ แก่ผู้จัดการและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้จัดการมอบหมาย โดยให้ขึ้นตรงต่อผู้จัดการ

“ข้อ ๑๓ ผู้จัดการมีอำนาจบรรจุและแต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนระดับ และย้ายพนักงานได้ทุกตำแหน่ง เว้นแต่การบรรจุและแต่งตั้งพนักงานตำแหน่งรองผู้จัดการ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

“ข้อ ๒๓ ผู้จัดการเป็นผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตการลาออก แต่ถ้าเป็นพนักงานตำแหน่งรองผู้จัดการ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

“ข้อ ๒๔ ๓๓ ๓๕ ๔๖

๓๓ ๓๕ ๔๖

ในการสั่งให้พ้นจากการเป็นพนักงานตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ผู้จัดการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน โดยแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีอยู่ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาเข้าพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหาด้วย เมื่อได้มีการสอบสวนแล้ว และผู้จัดการพิจารณาเห็นว่าสมควรให้พ้นจากการเป็นพนักงานก็ให้ผู้จัดการสั่งให้พ้นจากการเป็นพนักงานได้

ผู้จัดการเป็นผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากการเป็นพนักงาน แต่ถ้าเป็นพนักงานตำแหน่งรองผู้จัดการ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

“ข้อ ๓๓ การขึ้นเงินเดือนประจำปีของพนักงาน ให้ขึ้นตามผลงานแต่สูงสุดไม่เกินอัตราร้อยละสิบห้าของอัตราเงินเดือนของพนักงาน โดยให้อยู่ในดุลพินิจและอำนาจของผู้จัดการที่จะสั่งขึ้นได้

๓๓ ๓๕ ๔๖

๓๓ ๓๕ ๔๖

๓๐ ข้อ ๓๕

๓๓ ๓๕ ๔๖

๓๓ ๓๕ ๔๖

การพิจารณาผลงานของพนักงานผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตามวรรคหนึ่งให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้พิจารณา แล้วรายงานผลการพิจารณานั้น พร้อมด้วยข้อควรพิจารณาประกอบอื่น ๆ เช่น วินัย ทัศนคติ การรักษาวินัย ไปยังผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปตามลำดับจนถึงผู้จัดการ

๓๓ ๓๕ ๔๖

๓๓ ๓๕ ๔๖

“ข้อ ๔๖ พนักงานผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผู้จัดการเห็นว่ากรณีมีมูลให้ผู้จัดการแต่งตั้งคณะกรรมการไม่น้อยกว่า ๓ คน ซึ่งมีระดับตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้กระทำความผิดวินัยขึ้นทำการสอบสวน โดยไม่ชักช้า ในการสอบสวนนี้จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง และนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย เมื่อได้มีการสอบสวนแล้ว และผู้จัดการพิจารณาเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจริง ก็ให้สั่งลงโทษไล่ออก

กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามข้อ ๔๔ (๒) และข้อ ๔๔ (๖) หรือพนักงานผู้กระทำความผิดได้ให้ถ้อยคำสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา ผู้จัดการจะสั่งลงโทษโดยไม่สอบสวนก็ได้

ว่าด้วยพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดให้ผู้จัดการกองทุนฯ เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานทุกระดับ มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนระดับ ขึ้นเงินเดือน สั่งให้พ้นจากตำแหน่ง หรือส่งลงโทษทางวินัยแก่พนักงานและลูกจ้างของกองทุนฯ และข้อ ๔^{๑๒} ข้อ ๗^{๑๓} และข้อ ๗๐^{๑๔} แห่งข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยการเงิน การบัญชี และทรัพย์สิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังกำหนดให้ผู้จัดการกองทุนฯ เป็นผู้รักษาการตามข้อบังคับ โดยเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารกองทุนฯ และดูแลให้ผู้ปฏิบัติงานที่กระทำให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบใช้ตามจำนวนที่เกิดความเสียหาย และได้รับโทษทางวินัยด้วยเหตุนี้ ผู้จัดการกองทุนฯ จึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง รวมถึงการบริหารจัดการทรัพย์สินและกิจการภายในของกองทุนฯ และเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง^{๑๕} แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ ที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของกองทุนฯ กระทำให้เกิดความเสียหายแก่กองทุนฯ

(นายดิศทัต โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๙

^{๑๒}ข้อ ๔ ให้ผู้จัดการเป็นผู้รักษาการตามข้อบังคับนี้ และให้มีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ออกระเบียบ คำสั่ง หลักเกณฑ์ และวิธีการ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามข้อบังคับนี้

(๒) มอบอำนาจที่เป็นของผู้จัดการตามข้อบังคับนี้ให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทน

(๓) ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงข้อบังคับ คำสั่งหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารการเงิน

การบัญชี และทรัพย์สินของกองทุนเงินในกรณีที่เห็นสมควร โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

^{๑๓}ข้อ ๗ ให้ผู้จัดการเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารกองทุน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

^{๑๔}ข้อ ๗๐ ผู้ปฏิบัติงานผู้ใดกระทำการใดให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบชดใช้ตามจำนวนที่เกิดความเสียหายนั้น และจะต้องได้รับโทษทางวินัยด้วย

^{๑๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น