

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่วิทยาลัยแพทยศาสตร์
กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาลภายหลังพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผลใช้บังคับแล้ว

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กท ๐๔๐๕/๓๓๘๒ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่วิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาลภายหลังพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผลใช้บังคับแล้ว สรุปความได้ดังนี้

(๑) กรุงเทพมหานคร โดยผู้อำนวยการสำนักงานการแพทย์ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ได้มีคำสั่งที่ ๗๙๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีที่นางปวีร์รัฐ เจริญศรี ได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๓ ขอให้กรุงเทพมหานครชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ๒,๒๕๒,๑๙๗ บาท โดยอ้างว่าเป็นความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของแพทย์หญิงชุตินาถ อิ่มเอม นายแพทย์ ๕ ปฏิบัติงานที่กลุ่มงานสูตินรีเวชกรรม วิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาล สำนักงานการแพทย์ กรุงเทพมหานคร ที่ทำการรักษาโรคเนื้องอกในมดลูก ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้มีหนังสือ ที่ ๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงมายังผู้อำนวยการสำนักงานการแพทย์ ในฐานะผู้แต่งตั้ง สรุปได้ว่า การตรวจรักษาโรคของแพทย์หญิงชุตินาถฯ เป็นไปตามลำดับขั้นตอนการรักษาทั่วไปตามมาตรฐานแห่งวิชาชีพแพทย์ ภาวะแทรกซ้อนที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากความบกพร่องในการรักษาของแพทย์แต่อย่างใด ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงไม่ใช่ผลโดยตรงที่เกิดจากความประมาทเลินเล่อของแพทย์ผู้รักษา จึงไม่มีผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานการแพทย์

(๒) ต่อมาได้มีการประกาศพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ซึ่งมาตรา ๖๙ บัญญัติให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ งบประมาณ และรายได้ของวิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาล และวิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์ ในสังกัดสำนักงานการแพทย์ กรุงเทพมหานคร มาเป็นของมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร และมาตรา ๗๐ กำหนดให้ข้าราชการซึ่งสังกัดวิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาล และวิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์ ในสังกัดสำนักงานการแพทย์ กรุงเทพมหานคร ยังคงเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยให้ถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ และเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัย ให้ถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการ และให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างของส่วนราชการดังกล่าวอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอธิการบดีและหัวหน้าส่วนงาน

(๓) สำนักการแพทย์ได้มีหนังสือที่ กท ๐๖๐๑/๐๙๐ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และควรส่งเรื่องให้มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แต่เนื่องจากเรื่องนี้ได้สอบสวนความรับผิดทางละเมิดเรียบร้อยแล้ว จึงเห็นควรให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นเป็นประการใด จึงแจ้งให้มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครดำเนินการต่อไป

(๔) กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องนี้มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายสำคัญเนื่องจากวิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาลซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกิดเหตุละเมิดในเรื่องนี้ไม่ได้เป็นส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร โดยได้โอนไปเป็นของมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครโดยผลของมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครฯ และแพทย์หญิงชุตินาถ อัมเมม แพทย์ผู้รักษาได้ไปเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครโดยผลของมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีที่ ๕๒๒/๒๕๕๔ ว่า ข้าราชการและลูกจ้างผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับของกรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการ บุคคลดังกล่าวมิได้เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในกรุงเทพมหานครอีกต่อไป การที่มตราดังกล่าวบัญญัติให้ถือว่ามหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นส่วนราชการและรับรองสถานะความเป็นข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานครไว้ไม่มีผลทำให้มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครกลับไปอยู่ในระบอบราชการสังกัดกรุงเทพมหานครแต่อย่างใด อธิการบดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยจึงมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครในระดับต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร กรณีจึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

๑. กรณีที่เหตุละเมิดเกิดก่อนวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ โดยขณะเกิดเหตุละเมิดเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเป็นข้าราชการสังกัดกรุงเทพมหานครและกรุงเทพมหานครได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไว้แล้ว

๑.๑ ถ้าคณะกรรมการได้ดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จก่อนวันที่พระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผลใช้บังคับ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้แต่งตั้งยังคงมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และรายงานผลการสอบสวนไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาต่อไปได้หรือไม่ หรือจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปให้มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และในกรณีหลังนี้ หากอธิการบดีไม่เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติมตามข้อ ๑๖ แห่งระเบียบดังกล่าวได้หรือไม่ หรือมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นใหม่

๑.๒ ถ้าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดยังไม่ได้ดำเนินการสอบสวนหรือการสอบสวนยังไม่แล้วเสร็จ เมื่อพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครฯ มีผลใช้บังคับ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดยังคงมีอำนาจสอบสวนต่อไปหรือไม่ หรือกรุงเทพมหานครจะต้องส่งเรื่องให้มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นใหม่ หรือควรจะดำเนินการอย่างไรจึงจะชอบด้วยกฎหมาย

๒. มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ ถือเป็นมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐตามนัยมาตรา ๓/๑ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือไม่ หากไม่ถือว่ามหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานครซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครตามที่ได้หารือไว้ และกรณีเหตุละเมิดเกิดขึ้นหลังจากวันที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผลใช้บังคับแล้ว จะมีแนวทางในการปฏิบัติอย่างไร

๓. หากมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ตามที่ได้หารือไว้ในข้อ ๒ เมื่ออธิการบดีได้พิจารณาผลการพิจารณาของคณะกรรมการและวินิจฉัยสั่งการแล้วจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปให้หน่วยงานใดทำการตรวจสอบระหว่างกรุงเทพมหานครหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เนื่องจากตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครฯ กำหนดให้มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครอยู่ในกำกับของกรุงเทพมหานคร และมาตรา ๕๓ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่กำกับและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัย โดยมาตรา ๕ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้น

เนื่องจากปัญหาข้อกฎหมายนี้เป็นปัญหาสำคัญและยังไม่เคยมีการพิจารณาวินิจฉัยมาก่อน ประกอบกับมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกที่อยู่ในกำกับของราชการส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมีผลกระทบต่อการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครและมหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ความเห็นในเรื่องนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้แทนกรุงเทพมหานครและผู้แทนมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรณีตามข้อหารือนี้กรุงเทพมหานครมีปัญหาในการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่วิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาลภายหลังพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผลใช้บังคับแล้ว โดยมีข้อสงสัยในประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครฯ มีสถานะเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่

(๒) กรณีที่นางปวีร์รัฐ เจริญศรี ขอให้กรุงเทพมหานครขอใช้ความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของแพทย์หญิงสุตินา อิมเอม แพทย์ประจำกลุ่มงานสูตินรีเวชกรรม วิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาล ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดฯ ได้สอบสวนและรายงานผลการสอบสวนไปยังผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว แต่ยังมีปัญหาว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังคงมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ หรือจะต้องส่งรายงานผลการสอบสวนให้อธิการบดีมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการ และในกรณีที่อธิการบดีมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ หากมีการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้ว จะต้องส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงให้หน่วยงานใดทำการตรวจสอบต่อไป เพราะพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครฯ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจกำกับดูแลซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัย แต่ขณะเดียวกันก็บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของแต่ละกระทรวงด้วย

สำหรับความเสียหายอื่น ๆ ที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่วิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาล ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไว้ แต่คณะกรรมการฯ ยังไม่ได้เริ่มสอบสวนหรือดำเนินการสอบสวนไปแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จ นั้น กรุงเทพมหานครขอถอนข้อหาหรือในประเด็นนี้ออกไปก่อน เพราะยังไม่ได้เสนอรายละเอียดข้อเท็จจริงที่เพียงพอแก่การพิจารณาให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาข้อหาหรือของกรุงเทพมหานคร ประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่ามีประเด็นต้องพิจารณาและมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครฯ มีสถานะเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ บัญญัติให้ “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัตินี้หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้กำหนดในมาตรา ๓/๑^๒ (๒) ให้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็น

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

^๒ มาตรา ๓/๑ ให้หน่วยงานดังต่อไปนี้ เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๑) องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

(๒) มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐ

ส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย ดังนั้น เมื่อมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครฯ ได้บัญญัติให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับของกรุงเทพมหานครและมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการ ประกอบกับมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของแต่ละกระทรวง และมาตรา ๕๓^๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัย และในกรณีมีปัญหาข้อขัดแย้งในการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยซึ่งอาจเกิดความเสียหายต่อส่วนรวม และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครไม่อาจพิจารณาหาข้อยุติได้ภายในหกสิบวัน ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาชี้คำวินิจฉัยเป็นที่สุด ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจกำกับดูแลซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครโดยราชการส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนกลาง กรณีจึงถือได้ว่ามหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นสถาบันอุดมศึกษาซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐตามมาตรา ๓/๑ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๘ และเป็นหน่วยงานอื่นที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ อันอยู่ในความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

ประเด็นที่สอง กรณีที่นางปวีร์รัฐ เจริญศรี ขอให้กรุงเทพมหานครชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของแพทย์หญิงชุตินาถ อิ่มเอม ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้สอบสวนเสร็จแล้วและรายงานผลการสอบสวนไปยังผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะยังคงมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่ หรือต้องส่งรายงานผลการสอบสวนให้อธิการบดีมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการ และในกรณีที่อธิการบดีมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ หากมีการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้ว จะต้องส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงให้หน่วยงานใด

^๓มาตรา ๔ ให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับของกรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายอื่น

^๔มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้น

^๕มาตรา ๕๓ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่กำกับและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๖ และให้สอดคล้องกับนโยบายของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย

ในกรณีที่มีปัญหาข้อขัดแย้งในการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยซึ่งอาจเกิดความเสียหายต่อส่วนรวม ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครพิจารณาหาข้อยุติ หากไม่สามารถมีข้อยุติได้ภายในหกสิบวัน ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอรัฐมนตรี และให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา หากมีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วให้เป็นที่ที่สุด

ทำการตรวจสอบต่อไป เห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครฯ มาตรา ๖๙^๖ ได้บัญญัติให้ออนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ งบประมาณ และรายได้ของวิทยาลัยแพทยศาสตร์ กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาลมาเป็นของมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร ดังนั้น หนี้ที่เกิดจากการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกของเจ้าหน้าที่วิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาลจึงโอนไปเป็นของมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครด้วย เมื่อมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครอาจต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ประกอบกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครฯ มาตรา ๒๖^๗ บัญญัติให้อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และมาตรา ๓๑^๘ บัญญัติให้อธิการบดีเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั้งปวง และมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล ดังนั้น อธิการบดีมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครจึงมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๑๗^๙ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กรณีตามข้อหาข้อนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงต้องส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงไปให้อธิการบดีมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการและดำเนินการต่อไปตามขั้นตอนที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

ส่วนปัญหาว่าเมื่ออธิการบดีมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครได้วินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้แล้ว จะต้องส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงให้หน่วยงานใดทำการตรวจสอบต่อไป นั้น เห็นว่า โดยที่มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น หากผู้กำกับดูแลมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครยังไม่จัดให้มีระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด

^๖มาตรา ๖๙ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ งบประมาณ และรายได้ของวิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาล และวิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์ในสังกัดสำนักการแพทย์ กรุงเทพมหานคร ตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๗๑) ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ มาเป็นของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามรายการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครประกาศกำหนด โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^๗มาตรา ๒๖ ให้มีอธิการบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และอาจมีรองอธิการบดีหรือผู้ช่วยอธิการบดี หรือจะมีทั้งรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีตามจำนวนที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด เพื่อทำหน้าที่และรับผิดชอบตามที่อธิการบดีมอบหมายก็ได้

^๘มาตรา ๓๑ อธิการบดีเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั้งปวงและโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๓) บรรจุ แต่งตั้ง และถอดถอนพนักงานและลูกจ้าง รวมทั้งการดำเนินการบริหารงานบุคคลตามระเบียบและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

๑.ล๑

๑.ล๑

^๙ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นกรณีที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

๑.ล๑

๑.ล๑

ของเจ้าหน้าที่สำหรับมหาวิทยาลัย ผู้รับผิดชอบจัดให้มีระเบียบดังกล่าวก็ต้องมีคำสั่งให้มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานครปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยอนุโลม ทั้งนี้ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙^{๑๐} โดยในส่วนของขั้นตอนการตรวจสอบสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก นั้น มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดว่า ตามหมวด ๒ ของระเบียบฯ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ให้รัฐมนตรีที่เป็นผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่แทนกระทรวงการคลัง ซึ่งกรณีของ มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครฯ มาตรา ๕^{๑๑} ได้บัญญัติให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รักษาการตาม พระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๕๓^{๑๒} วรรคสอง บัญญัติให้รัฐมนตรีเสนอปัญหาข้อขัดแย้งในการดำเนิน กิจการของมหาวิทยาลัยที่ไม่อาจหาข้อยุติได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย อันถือได้ว่ารัฐมนตรี มีส่วนร่วมในการกำกับดูแลซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยด้วย แต่โดยที่มาตรา ๔^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าวได้บัญญัติให้มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับของ กรุงเทพมหานคร และมาตรา ๕๓^{๑๔} วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัย อันเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยตรงซึ่งกิจการของ มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงอยู่ในฐานะผู้กำกับดูแลและเป็นผู้ทำ หน้าที่ตรวจสอบสำนวนแทนกระทรวงการคลัง ดังนั้น อธิการบดีมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครจึง ต้องส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตรวจสอบ ซึ่งหากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีความเห็นเป็นประการใด อธิการบดีก็ต้องมีคำสั่งตาม ความเห็นของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๔

^{๑๐} อ้างตามหนังสือ ที่ นร ๐๒๑๔/ว ๒๓๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ เรื่อง การกำหนด หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีถึงเลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกา

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น