

# ปัญหาความรับผิดทางละเมิดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

## Problems on Liability for a Wrongful act of the Election Commission According to the law on Liability for a Wrongful act of the Official

นายโกศล อินทรศร\*  
ดร.ตรีเพชร จิตรมहीมา\*\*  
ดร.พัชณา จิตรมहीมา\*\*\*

### บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่ได้ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ผู้เสียหายต้องฟ้องให้กระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีได้สังกัดสำนักงานอันเป็นหน่วยงานราชการขององค์กรเหล่านั้น กรณีไม่มีบทบัญญัติกฎหมายชัดเจนว่ากระทรวงการคลังจะต้องเป็นผู้ต้องรับผิดหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่

เป็นหน่วยงานของรัฐ และคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ใช้บังคับกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 จึงอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงานอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใดตามนิยามของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น การยื่นคำขอตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงจะต้องยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อกระทรวงการคลังไม่ได้ แต่ต่อมาศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยโดยวางหลักว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิได้สังกัดหน่วยงานใด ต้องฟ้องกระทรวงการคลังให้รับผิด ดังนั้น จึงเกิดความไม่ชัดเจนจนเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิของผู้ซึ่งได้รับความเสียหายอันกระทบต่อสิทธิของประชาชนในการที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหาย รวมถึงเกิดผลกระทบต่อการ

\*นักศึกษาลัทธิสุตธนิตศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

\*\*อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

\*\*\*อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

บริหารราชการในชั้นตอนต่างๆ รวมถึงกระบวนการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย

จากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นคณะบุคคลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป การกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานภายใต้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเกิดปัญหากรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำละเมิดต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือหน่วยงานของรัฐอื่น ซึ่งรวมถึงการฟ้องคดีของบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สืบเนื่องจากโครงสร้างและรูปแบบองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างจากหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ จึงสมควรมีการตรากฎหมายระเบียบและหลักเกณฑ์ให้สอดคล้องกับลักษณะองค์กรและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ผู้เขียนจึงขอเสนอว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยขยายขอบเขตการคุ้มครองให้ครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐให้กว้างขวางขึ้น และแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 5 ให้ครอบคลุมถึงกรณีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกระทำละเมิดบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ โดยให้หน่วยงานราชการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นหน่วยงานซึ่งต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน รวมถึงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง แต่ปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งกระทำละเมิดด้วย ซึ่งการดำเนินการในชั้นตอนการ

พิจารณาความรับผิดทางละเมิด ตลอดจนแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้เป็นอำนาจของหน่วยงานของรัฐซึ่งปฏิบัติงานให้แก่องค์กรอิสระดังกล่าว โดยการตรวจสอบควบคุมดูแลนั้นให้เป็นอำนาจของกระทรวงการคลัง ซึ่งให้ “คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง” เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในลักษณะองค์กรที่ปรึกษา ซึ่งหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานต้องผูกพันตามความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าวเพื่อให้ความเห็นของกระทรวงการคลังเป็นบรรทัดฐานให้แก่หน่วยงานของรัฐต่างๆ เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาความรับผิด ลดการฟ้องร้องคดีต่อศาล ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการ และคุ้มครองบุคคลผู้ได้รับความเสียหายให้ได้รับการชดเชยเยียวยาอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม

**คำสำคัญ:** คณะกรรมการการเลือกตั้ง/ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

## Abstract

The Liability for a wrongful act of the State Officer Act B.E. 2539, fixed the government office has to be liable in a wrongful act that the government officer has performed between his official duty. The injured person has a right to sue the government office directly, but it was not to sue government officials. If government officials are not affiliated with any government agency. The injured person has to sue the Ministry of Finance that is responsible for public officials. In case of the Election Commission, it is an independent body

under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550, which is not under the jurisdiction as the administration of those organizations. There are no provision that is clear about the Ministry of Finance will be liable or not. The opinion of the Office of the Council of State that the Election Commission is the regulatory agencies of the Office of the Election Commission as it is to be a government office. Election Commission was applied to the enforcement law by the Organic Law concerning to the Election Commission Act B.E. 2541, as it is in other executor that which will be appointed as a committee or otherwise defined as officials. Therefore, the application under the section 11 of the liability for a wrongful act B.E. 2539, must be requested to the Office of the Election Commission and there is no necessary for the injured person to requested from to the Ministry of Finance. However, the decision by the Supreme Administrative Court that the Election Commission are government officials who are not under any government agency. It has to request from the Ministry of Finance for the said liability. So it is not clear as obstacle to the right of the people who preventing any injury and affect to the right of the people that preventing any injury. Including, the impact of public administration in the process, the process of proceedings to the liability for a wrongful act of the Election Committee and the Office of the

Election Commission.

This research found that Election Commission is the body of persons under the provisions of the Constitutional law, which is characteristically different from government office in general. Assigned to the Office of the Election Commission is an agency under the for a wrongful act of the official B.E. 2539. This case, there is a problem of the Election Commission infringing to the Office of Election Commission or other government agency, and in the prosecution of persons who have been damaged by infringing of the Election Commission. Due to the structure and format of independent by constitutional organization is different from other government agencies, It has to provide the nature, power and duty of the independent organization under the constitution.

The author suggests that it should be amended the liability for a wrongful act B.E. 2539, have extended the protection to cover public officials and government agencies to more widely, and amended the wording in the Section 5 to cover the independent organization of the Constitutional law for infringing to the third person in the performance of duty. The autonomous secretariat of an independent organization under the constitution is liable for the indemnity, included in case of government officials, which is under to the government office for the government

agency by another that is infringing too. The management of the process to determining the liability for infringement, including, to appoint the Commission investigation of liability for a wrongful act as authority of the government agencies who work for it. The Ministry of Finance is authorized in monitoring and supervision which provides the Commission consideration for liability is authorize to jurisdiction for inquiry of the facts of liability for a wrongful act as such an advisory body which government agencies, all units must be bound by the opinion of the committee for express that suggest opinion to the Ministry of Finance. The government agencies the norm, to be quick to consider the liability, reduce to enter take the action to the court. Increasing for in the efficiency of public administration and protection of persons who have injured to get indemnity quickly, correctly and fairly.

**Keywords:** Election Commission/Liability for a wrongful act of the official

## บทนำ

ในประเทศไทยนั้น มีการพัฒนาหลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้นโดยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่นำแนวความคิดของหลักกฎหมายมหาชนมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการไทย โดยเห็นว่าหลักเกณฑ์เรื่องละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ใช้บังคับกับความรับผิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่

ของรัฐอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นยังไม่เหมาะสมเพราะเกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงาน จึงมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติงานในหน้าที่โดยสุจริตและเกิดความเสียหายให้ไม่ต้องรับผิดทางละเมิดเป็นการเฉพาะตัว เว้นแต่เป็นการจงใจทำให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละคนออกจากกัน โดยมีให้นำหลักกฎหมายนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ นอกจากนี้ยังมีเจตนารมณ์เพื่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ได้รับความเสียหายที่จะได้รับการพิจารณาโดยรวดเร็วและได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนด้วยความเป็นธรรมด้วย

กรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดซึ่งเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่ได้ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ผู้เสียหายต้องฟ้องให้กระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีปัญหาคณะกรรมการขององค์กรอิสระต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีได้สังกัดสำนักงานอันเป็นหน่วยงานราชการขององค์กรเหล่านั้น กรณีนี้จึงไม่มีบทบัญญัติกฎหมายชัดเจนว่ากระทรวงการคลังจะต้องเป็นผู้ต้องรับผิดหรือไม่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในประเด็นนี้ กรมบัญชีกลางจึงขอหารือว่าคณะ

กรรมการการเลือกตั้งสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าเป็นผู้กำกับดูแล สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐ และคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้ใช้บังคับกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 จึงอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงานอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นเจ้าหน้าที่ และการยื่นคำขอตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงต้องยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดการตีความกฎหมายไม่ตรงกัน และก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนจนเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิของผู้ซึ่งได้รับความเสียหายอันกระทบต่อสิทธิของประชาชนในการได้รับการเยียวยาความเสียหาย ดังนั้น เห็นว่าเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นประเด็นที่น่าศึกษา เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการในการบริหารราชการแผ่นดิน และคุ้มครองผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดให้ได้รับความเป็นธรรมสูงสุดต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาการใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำละเมิด
2. เพื่อศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความรับผิดของรัฐ และความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

3. เพื่อศึกษากฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบปัญหาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำละเมิด

5. เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหากรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำละเมิด  
วิธีดำเนินการวิจัย

การจัดทำวิทยานิพนธ์นี้อาศัยการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งจะทำการศึกษาจากตำราและเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องกับหลักเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ วิทยานิพนธ์ วารสาร บทความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ คำวินิจฉัยขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คณะกรรมการกฤษฎีกา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง เป็นต้น และทำการศึกษาเปรียบเทียบจากหลักกฎหมายความรับผิดของเจ้าหน้าที่ ในระบบกฎหมายของอังกฤษ กฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายเยอรมัน

## สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

### สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาความรับผิดทางละเมิดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายภายในประเทศไทย หลักกฎหมายของต่างประเทศ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ระบบกฎหมายเยอรมัน และระบบกฎหมายอังกฤษ ซึ่งสรุปผลการวิจัยได้ 4 ประเด็นหลัก ดังนี้

1. ปัญหาสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2. ปัญหาการกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3. ปัญหาการฟ้องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งรับผิดชอบกรณีกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

4. ปัญหากรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำละเมิดต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
**อภิปรายผล**

**1. ปัญหาสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง**

สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งมีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาในด้านเนื้อหาแห่งการกระทำขององค์กรนั้นๆ ด้วยว่าใช้อำนาจในลักษณะใด หากเป็นการใช้อำนาจซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงย่อมเป็นการใช้อำนาจในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่หากการใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นหรือใช้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง อันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง สำหรับสถานะของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แยกพิจารณาออกเป็นสองประการ คือ ในแง่ของ

เจ้าหน้าที่และในแง่ของหน่วยงานของรัฐ

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีรูปแบบเป็นคณะบุคคล จึงเป็นคณะกรรมการที่มีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบท่อบุคคล และเป็นผู้กำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด อยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ถือเป็นหน่วยงานของรัฐ เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งมิใช่กระทรวง บวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และมีใช้หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เมื่อพิจารณาในแง่การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีมีปัญหาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ องค์กรตุลาการจะสามารถใช้อำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้หรือไม่ และศาลใดจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษากรณีดังกล่าว

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญของไทยกับองค์การของรัฐที่เป็นอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศนั้น สำหรับองค์การของรัฐที่เป็นอิสระของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทำให้การใช้อำนาจทางปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองทุกกรณี แต่หากเป็นกรณีองค์กรตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสย่อมไม่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองในส่วนหนึ่งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันยึดหลักอำนาจฟ้องคดีอย่างกว้าง ไม่ว่าจะฟ้องฝ่ายปกครองหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ตามหากใช้อำนาจทางปกครอง ศาลปกครองย่อมเข้าไปตรวจสอบได้เสมอ แต่ถ้าองค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจวินิจฉัยได้

สำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 223 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.17/2555 เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติไม่รับคำร้องของผู้ฟ้องคดีที่คัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 236 วรรคหนึ่ง (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 และตามมาตรา 239 บัญญัติให้ “เป็นที่สุด” การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตาม

รัฐธรรมนูญ มิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 223 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างไรก็ดี แม้การกระทำซึ่งใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ

สำหรับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ มีหน้าที่ดูแลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้งหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายดังกล่าว

เมื่อพิจารณาจากหลักการและเหตุผลในการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทุกประเภทตลอดจนคณะกรรมการเลือกตั้งย่อมจะต้องได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น กรณีกรรมการการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่สังกัดสำนักงาน

คณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว บุคคลผู้ได้รับความเสียหายน่าจะต้องยอมให้นำจะมีสิทธิฟ้องให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้โดยตรงและจะฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้รับผิดไม่ได้ แต่เมื่อพิจารณาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 64/2552 ซึ่งวางหลักว่า กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลังจึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้เสียหายตามมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกรณีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 849/2542 และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 485/2543 หากลูกจ้างได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำยอมเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น ลูกจ้างในลักษณะลูกจ้างประจำสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้นจึงจะได้รับ ความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

## 2. ปัญหาการกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ปัญหาประการหนึ่งเมื่อกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วยหรือไม่ และมีปัญหาอุปสรรคหรือไม่

คณะกรรมการการเลือกตั้ง พนักงานหรือลูกจ้างสังกัดคณะกรรมการการเลือกตั้ง อยู่ในความหมายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่เมื่อพิจารณาที่มาของอำนาจในการออกระเบียบและสถานะทางกฎหมายของระเบียบดังกล่าวพบว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต้องแยกพิจารณาออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการผ่อนชำระเงินที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเท่านั้นมีลักษณะเป็น “กฎ” แต่ส่วนที่นอกเหนือจากบทบัญญัติดังกล่าวนั้นเป็นระเบียบภายในของฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตามในปัจจุบันพบว่าปัญหาการพิจารณาว่าระเบียบดังกล่าวจะมีสถานะอย่างไรยังมีความเห็นที่ต่างกกันอยู่

เมื่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหารซึ่งมีรัฐบาลเป็นแกนกลางขององค์กรฝ่ายบริหาร ปัญหาว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลอย่างไรในกรณีนี้ต้องถือว่ารัฐบาลก็ดี องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็ดี ต่างมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยทั้งสององค์กรตามมีฐานะในระดับเดียวกัน องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมิได้อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชา หรือกำกับดูแลของรัฐบาลแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระในการควบคุมตรวจสอบองค์กรอื่น กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้ง และพนักงานหรือลูกจ้างสังกัดคณะกรรมการการเลือกตั้ง ย่อมไม่อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การ

ปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพราะมิได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลจึงไม่ผูกพันต้องอยู่ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งออกโดยคณะรัฐมนตรีไม่ว่าจะมีสถานะเป็น กฎหรือระเบียบภายในของฝ่ายปกครองก็ตาม คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่จำเป็นต้องผูกพันปฏิบัติตามระเบียบหรือหนังสือเวียนกระทรวงการคลัง ซึ่งออกตามความในหนังสือดังกล่าวแต่อย่างใด รวมถึงสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่อยู่ในบังคับของระเบียบดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งก็ไม่ได้ปรากฏว่าสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีระเบียบภายในเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น การดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบความรับผิดชอบทางละเมิดก็ดี หลักเกณฑ์การ คำนวณสัดส่วนความรับผิด ระยะเวลาการพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ ทั้งการรายงานต่อกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงอาจนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาเป็นแนวทาง โดยอนุโลมเท่านั้น มิได้ผูกพันโดยตรงแต่อย่างใด

### 3. ปัญหาการฟ้องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งรับผิดกรณีกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

เมื่อพิจารณาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 64/2552 ซึ่งวางหลักว่า กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกถือว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวง

การคลังจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้เสียหายตามมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 393/2545 กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้เสียหายและผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานใด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับกรณีการกระทำละเมิดของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีดังกล่าวจึงมีปัญหาว่า กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หน่วยงานของรัฐใดซึ่งต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้เสียหาย และเกิดปัญหาอุปสรรคจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือไม่อย่างไร

ซึ่งต่อมากรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.64/2552 กระทรวงการคลังได้ดำเนินการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดแล้ว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นว่า ประเด็นที่หนึ่ง กระทรวงการคลังชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของคณะกรรมการการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด และกระทรวงการคลังมีสิทธิที่จะเรียกให้คณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ทาละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวได้ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกคำสั่งนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม แต่ตาม

เนื่องจากนิยามความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดนั้น ไม่รวมถึงความเสียหายที่เกิดจากการออกกฎหรือคำสั่ง ดังนั้น กระทรวงการคลังไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประเด็นที่สอง กรณีดังกล่าวกระทรวงการคลังจึงต้องพิจารณาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใดตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนการแสวงหาข้อเท็จจริงของการละเมิดอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่นั้น แม้จะไม่มีระเบียบหรือกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ก็ตาม หน่วยงานของรัฐที่เสียหายก็ยังมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อหาผู้รับผิดชอบทางละเมิดโดยกระทรวงการคลังอาจใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริง ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสรีที่ 637/2549

กล่าวโดยสรุป ปัญหาสืบเนื่องจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.64/2552 การพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดกระทรวงการคลังมีปัญหาว่า หน่วยงานใดมีอำนาจตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นอย่างใดแล้วต้องรายงานกระทรวงการคลังเพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งพิจารณาหรือไม่ อีกทั้งคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งจะมีอำนาจในการพิจารณาหรือไม่ เพราะกรณีดังกล่าวคณะกรรมการการเลือก

ตั้งเป็นองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญได้เป็นหน่วยงานซึ่งอยู่ภายในกำกับดูแลของรัฐบาล การนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ซึ่งเป็นระเบียบภายในของฝ่ายบริหารมาใช้บังคับโดยตรง ประการสุดท้ายหากเห็นว่า คณะกรรมการ การเลือกตั้งกระทำละเมิดโดยจงใจหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหน่วยงานใดจะเป็นผู้ออกคำสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่รัฐ

#### 4. ปัญหากรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำละเมิดต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กรณีศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 9/2549 เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาศาลปกครองก็ได้มีคำพิพากษาที่ 607-608/2549 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ว่ากรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติกำหนดจัดเรียงคูหาเลือกตั้งจากเดิมที่ให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหันหลังให้ผนังหรือฉากกั้นที่เลือกตั้ง มาเป็นให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหันหน้าไปทางผนังหรือฉากกั้นที่เลือกตั้ง ทำให้การออกเสียงลงคะแนนไม่เป็นไปโดยลับอันเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นเหตุให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงพิพากษาให้เพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดในทุกเขตเลือกตั้ง และต่อมาศาลอาญาก็ได้มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดงที่ อ.2343/2549 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 พิพากษาว่ากรรมการเลือกตั้ง 3 คน มีความผิดตามกฎหมายประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบกับประมวลกฎหมายอาญา ให้จำคุกคนละ 4 ปี และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งคนละ 10 ปี

ภายหลังมีผู้ยื่นคำร้องขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาดำเนินการเรียกให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าคุณคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐและคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 จึงอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงานอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใดตามนิยามของ เจ้าหน้าที่ ดังนั้นคณะกรรมการจึงเป็นเจ้าหน้าที่และการยื่นคำขอตามมาตรา 11 จึงต้องยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ภายหลังจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงขึ้นเพื่อตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ตลอดจนการจัดการเลือกตั้งภายหลังที่เป็นผลสืบเนื่องจากการเลือกตั้งวันดังกล่าวว่าเกิดความเสียหายหรือไม่และเป็นจำนวนเท่าใดและเป็นการกระทำละเมิดในทางส่วนตัวหรือเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสอบสวนได้นำเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเสียงข้างมากได้มีความเห็นว่า การดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว เป็นการกระทำ

โดยประมาทเลินเล่อไม่ร้ายแรง และมีหนังสือแจ้งความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวไปยังกระทรวงการคลัง

เมื่อกระทรวงการคลังจึงหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว ซึ่งต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้มีความเห็นยืนตามความเห็นเดิม คือ กรณีดังกล่าวสามารถพิจารณาหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นผู้มีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดใช้ค่าสินไหมทดแทน และเนื่องจากกรณีดังกล่าวความเสียหายที่เกิดจากการเพิกถอนการเลือกตั้งเป็นความเสียหายอันเนื่องมาจากการออกกฎเกี่ยวกับการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และไม่อยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งที่จะรับไว้พิจารณา กระทรวงการคลังจึงไม่สามารถเสนอรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งพิจารณาได้ อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานกลางด้านการเงินการคลังของรัฐสามารถพิจารณารายงานการสอบสวนดังกล่าวโดยอาจมอบหมายให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้พิจารณารายงานการสอบสวนหรืออาจแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมาพิจารณาก็ได้ กระทรวงการคลังจึงมีความเห็นว่า การกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นการกระทำที่อยู่ในข่ายประมาทเลินเล่อในระดับไม่ร้ายแรง

## ข้อเสนอแนะ

1. กรณีของผู้รักษาการและอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้เขียนวิเคราะห์แล้วเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้แทนนายกรัฐมนตรี

2. กรณีของขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้เขียนวิเคราะห์แล้วควรแก้ไขเพิ่มเติมให้ “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน พนักงานราชการ หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ และให้หมายความรวมถึงลูกจ้างทุกประเภทที่หน่วยงานของรัฐจ้างให้ปฏิบัติงานด้วยเว้นแต่ลูกจ้างตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

สำหรับหน่วยงานของรัฐ ผู้เขียนวิเคราะห์แล้วควรแก้ไขเพิ่มเติมให้ “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอิสระของรัฐ องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ และหมายความรวมถึงหน่วยงานหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐทำนองเดียวกัน

3. กรณีของการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐซึ่งต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน ผู้เขียน

วิเคราะห์แล้วเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 5 วรรคสองโดยกำหนดให้ หน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่งหมายความรวมถึงหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบงานธุรการให้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรอิสระด้วย และแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 5 วรรคสาม ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งหรือกรณีเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งไปปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งโดยมิได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไปปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

4. กรณีของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง ผู้เขียนวิเคราะห์แล้วเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวโดยกำหนดให้ กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ก็ตาม หรือในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อเอกชนผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การพิจารณาหาตัวผู้รับผิดชอบทางละเมิดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง” มีอำนาจหน้าที่พิจารณาตรวจสอบและให้ความเห็นสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่หน่วยงานของรัฐเสนอขึ้นมาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง รวมทั้งเมื่อคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งพิจารณาเสร็จแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐนั้นมีคำสั่งตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ”

5. ขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการ เมื่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้เขียนพิเคราะห์แล้วเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว โดยเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(1) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี

(2) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

(3) กรณีถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นคณะกรรมการองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ให้เป็นอำนาจของกระทรวงการคลัง

(4) กรณีนอกเหนือจาก (1)-(3) ให้เป็นอำนาจของผู้ซึ่งมีอำนาจกำกับดูแล ผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งสั่งให้เจ้าหน้าที่นั้นปฏิบัติหน้าที่ ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งกระทำละเมิดแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งโดยอนุโลม”

### บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2537). **พื้นฐานความรู้ทั่วไป หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- จีต เศรษฐบุตร. (2550). **หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2554). **คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ฐิติพร ลิ้มแหลมทอง. (พฤษภาคม-สิงหาคม 2548). **การแบ่งแยกความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่และมีใช้การปฏิบัติหน้าที่**. วารสารตุลพาห ปีที่ 52 ฉบับที่ 2.
- ดิศทัต โหตระกิตย์. (2554). **องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในระบบกฎหมายไทย**. แทนดอกไม้ไหว้ครู: รวมบทความทางวิชาการด้านกฎหมายเนื่องในโอกาสวันคล้ายวันเกิดปีที่ 60 ของศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม. กรุงเทพฯ: บริษัท ส เจริญการพิมพ์ จำกัด.
- ตรีเพชร จิตรมहिมา. (2555). **หลักเกณฑ์การวินิจฉัยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539**. วารสารนิด้า ปีที่ 1 ฉบับปฐมฤกษ์.
- พูนศักดิ์ ใสสารวจ. (ธันวาคม 2530). **ความรับผิดของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส**. วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 6 ตอน 3.
- ไพจิตร บุญพันธ์. (2553). **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดและหลักกฎหมายลักษณะละเมิด เรื่อง ข้อสันนิษฐานความผิดตามกฎหมาย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.
- วร วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2555). **กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิษณุ วรรณัญญ. (2538). **องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ**. รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (ค.ป.พ.). กรุงเทพฯ: กองทุนสนับสนุนการวิจัย.