

ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐ
กับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด เปรียบเทียบกรณีหน่วยงานของรัฐ
ที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

ทักษพร รักอยู่

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

พ.ศ. 2553

**Legal problems on the right to claim made by the government to its
official(s) who do/does wrongful acts – the comparison between
Government Agencies and Government Enterprises.**



TUKSPORN RAKYOU

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law
Graduate School, Dhurakij Pundit University**

2010

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างสูงของท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้คำแนะนำทางวิชาการ ตลอดจนแนวทางในการเขียน และตรวจแก้ไขข้อบกพร่องในการทำวิทยานิพนธ์อย่างละเอียด ผู้เขียนขอน้อมรำลึกไว้ด้วยความเคารพ และขอกราบขอบพระคุณไว้เป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วิระ โลจายะ ที่ได้กรุณาให้เกียรติรับเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ และผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี และท่านสุวัฒน์ ปิ่นนิกร ที่ได้กรุณาให้เกียรติรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขและปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาและขอขอบคุณทุกคนในครอบครัวของผู้เขียนที่ได้สนับสนุนและเป็นกำลังใจสำคัญยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งขอขอบคุณคุณวิวรรธน์ เสวตอริยพงษ์ ที่ได้คำแนะนำและให้ข้อคิดอันเป็นประโยชน์สำหรับทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ทักษพร รักอยู่

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2. แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องในทางละเมิดของฝ่ายปกครอง.....	8
2.1 การจัดทำบริการสาธารณะ.....	8
2.2 คำสั่งทางปกครอง.....	16
2.3 แนวความคิดว่าด้วยความรับผิดของฝ่ายปกครอง.....	18
2.3.1 วิวัฒนาการและความหมายของละเมิด.....	18
2.3.2 เหตุแห่งความรับผิดทางละเมิด.....	22
2.3.3 องค์ประกอบละเมิดของฝ่ายปกครอง.....	24
2.4 การใช้บังคับกฎหมายแรงงานกับรัฐวิสาหกิจ.....	25
2.5 แนวคิดพื้นฐานและความจำเป็นของการจัดตั้งศาลปกครอง.....	28
2.6 วัตถุประสงค์หลักของการพิจารณาคดีปกครอง.....	32
3. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐ	
กับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในประเทศไทย.....	34
3.1 วิวัฒนาการในการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐ	
กับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิด.....	34
3.2 การใช้สิทธิเรียกร้องตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด	
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	48

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.3 การใช้สิทธิเรียกร้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	54
3.4 วิธีการเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ.....	59
3.4.1 การออกคำสั่งและใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ กับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ.....	59
3.4.2 การนำคดีฟ้องต่อศาลของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ.....	62
3.5 การใช้สิทธิเรียกร้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	68
3.6 การใช้สิทธิเรียกร้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและ วิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	80
4. การพิจารณาใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด และเขตอำนาจศาลในต่างประเทศ.....	93
4.1 การพิจารณาใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐในประเทศฝรั่งเศส.....	93
4.1.1 การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดในประเทศฝรั่งเศส.....	94
4.1.2 เขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส.....	102
4.1.3 เขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลแรงงานในประเทศฝรั่งเศส.....	104
4.2 การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐในประเทศ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี.....	105
4.2.1 การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี.....	105
4.2.2 เขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลปกครองในประเทศ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี.....	111
4.2.3 เขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลแรงงานในประเทศ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี.....	112

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5. ปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับ	
เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดของรัฐวิสาหกิจ.....	113
5.1 ปัญหาเรื่องการออกคำสั่งและการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของ	
รัฐวิสาหกิจกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด.....	116
5.2 ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับเรื่องการใช้สิทธิเรียกร้องของ	
รัฐวิสาหกิจกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด.....	123
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	138
6.1 บทสรุป.....	138
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	139
บรรณานุกรม.....	143
ภาคผนวก.....	148
ประวัติผู้เขียน.....	161

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเปรียบเทียบกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
ชื่อผู้เขียน	ทักษพร รักอยู่
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2553

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาอื่นๆ ที่เกิดขึ้นจากแนวทางการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเปรียบเทียบระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ ทั้งในเรื่องเกี่ยวกับการออกคำสั่งและการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับเรื่องการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเปรียบเทียบระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ โดยมุ่งเน้นศึกษาและวิเคราะห์ข้อกฎหมายและปัญหาอื่นๆ ที่เกิดขึ้น ศึกษาวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาศาลแรงงาน ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมทั้งการวิเคราะห์และศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐและเขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลปกครองในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี และรวบรวมแนวคิด หลักเกณฑ์พื้นฐานทั่วไปในเรื่องแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องในทางละเมิดของฝ่ายปกครอง เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับทางการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐของประเทศไทย เพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

จากการศึกษาพบว่า การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่างมีอำนาจการดำเนินการได้เองตามกฎหมาย โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลเช่นเดียวกัน ซึ่งในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการนั้นเมื่อส่วนราชการมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เองส่วนราชการ จึงไม่อาจนำคดีไปฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลได้เพราะถือว่ามิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่ในกรณีของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่นเดียวกันกลับไม่ถูกจำกัดสิทธิในการฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลทั้งที่รัฐวิสาหกิจมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้เช่นกัน ที่ผ่านมารัฐวิสาหกิจจึงไม่ใช่

มาตรการบังคับทางปกครอง แต่นำคดีไปฟ้องต่อศาลแรงงาน โดยถือว่าเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิ หรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และเป็นคดีอันเกิดแต่มูล ละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 (1) และ (5) มีผล ก่อให้เกิดความลึกลับในการบังคับใช้กฎหมายและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อพนักงานหรือ ลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้รับความคุ้มครองในวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกัน เช่น เงื่อนไขใน การฟ้องคดี รูปแบบการพิจารณา การพิพากษา ตลอดจนสิทธิในการอุทธรณ์ที่มีมาตรฐานแตกต่างกัน ทั้งที่ข้อเท็จจริงมีลักษณะใกล้เคียงกัน

ดังนั้น ภายหลังจากที่ได้ศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบแล้ว ทำให้ทราบถึงความแตกต่างในการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เป็น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รวมทั้งผลกระทบที่ตามมาจากความแตกต่างในการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิด และเพื่อให้การใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในประเทศไทยเป็นไปใน ทิศทางเดียวกัน ผู้เขียนจึงเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

1) แก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 9 วรรคสอง (3) โดยยกเว้นให้คดีแรงงานที่เป็นข้อพิพาทระหว่าง รัฐวิสาหกิจและพนักงานหรือลูกจ้างเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

2) แก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 โดยยกเว้นคดีแรงงานที่เป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจและพนักงานหรือ ลูกจ้างเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

Thesis Title	Legal problems on the right to claim made by the government to its official(s) who do/does wrongful acts – the comparison between Government Agencies and Government Enterprises.
Author	Tuksporn Rakyou
Thesis Advisor	Professor Dr.Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2010

ABSTRACT

This thesis is aimed to study the legal problems and other related issues which occur through the method the government use for claiming its right against its official who does wrongful acts. The comparison between Government Agencies and Government Enterprises covers topics on how the order was given, the usage of administrative enforcement to the official and the court jurisdiction involved on such issue. The emphasis is placed on the study of the actual cases by way of analysis of the legal issues and other problems actually encountered, Administrative Court's rulings, Labor Court's rulings, legal opinions made by the Council of State and will be compared to the legislations and practices of other nations, namely, France and Germany. This thesis identifies common concepts and basic principles on the claiming right made by administrative bodies in order to introduce appropriate guidance for legal improvement to Thailand's legal claiming systems to head toward the same goal.

The study reveals that the government's claiming right can be commenced either by the Government Agencies or Government Enterprises itself without the need to bring each case to the court. In the case initiated by Government Agency, when such agency could enforce the administrative order by itself, it is then has no right and not entitle to bring such case to the court. On the other hand, in the case initiated by Government Enterprise, which is considered as government organization under Tortious Liability of Officials Act B.E.2539, it appears that the Government Enterprise's right to file suit to the court against its official is not limited although it has the right to enforce the administrative order to such official as well. Until now, Government Enterprise has never used its administrative enforcement power but, instead, file suit to Labor Court linking that the dispute connects to the rights or obligation under employment agreement or

collective bargaining agreement and that the case was raised from tort claim between employer-employee relationship under employment agreement and the Act for the Establishment and Procedure of Labor Court, B.E. 2522 Article 8(1) and (5), Because of the above, it results in overlapping of law enforcement practice and creates unfair treatment to Government Enterprise employees who will not be protected from the differences in legal procedures such as condition to bring suit, court procedure , and the right to appeal – even though the facts of the case are closely similar.

Having analyzed and compared the above, we learned the differences in application of claiming procedure to government officials who deliver their service to Government Agencies and Government Enterprises according to Tortious Liability of officials Act B.E.2539 and the effect to such its employees who does wrongful acts.

To align the directions when the government making claims, the author has suggested as follows:

1. Amendment to the Act for the Establishment and Procedure of Administrative Court B.E. 2542 Article 9 paragraph 2 (3) is needed providing that Labor case between Government Enterprises versus its employees shall be under the jurisdiction of Administrative court.

2. Amendment to the Act for the Establishment and Procedure of Labor Court, B.E. 2522 Article 8 is needed providing that Labor case between Government Enterprises versus its employees shall not be under the jurisdiction of Labor court.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกาศใช้บังคับ การพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่กรณีกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐ ที่ตนสังกัดนั้นเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 และในกรณีที่มีการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วและเป็นกรณีที่มีเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการจากความเสียหายที่ทางราชการได้ชดใช้ให้แก่บุคคลภายนอกกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่หรือความเสียหายที่ทางราชการได้รับการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยตรง หากหน่วยงานของรัฐได้ทวงถามให้เจ้าหน้าที่ ผู้นั้นชำระหนี้แล้วแต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ยินยอมชดใช้ หน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลย่อมมีอำนาจประสานให้พนักงานอัยการฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นคดีต่อศาลยุติธรรม เพื่อดำเนินคดีและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนบังคับคดีกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาและเจ้าหน้าที่เป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา

ปัจจุบันเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมีขั้นตอนหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบสวนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยหน่วยงานของรัฐทั้งที่มีฐานะเป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่างถือเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามคำนิยามในกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายข้างต้น กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจจะต้องรับผิดชอบหน่วยงานที่สังกัดต่อเมื่อได้กระทำความเสียหายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหลักเกณฑ์ในการสอบสวนหาเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบจะต้องเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 แนวทางการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐมีการเปลี่ยนแปลงตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งวินิจฉัยไว้ปรากฏตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 ดังนี้

“ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 12 นี้ เป็นการยกเว้นบทบัญญัติในมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ห้ามมิให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา 12 ดังกล่าว หากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระเงินโดยถูกต้องครบถ้วนและหน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือเตือนให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดแล้วยังไม่ชำระอีกหน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีนี้ถือว่า มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลให้มีคำสั่งตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา”

จากผลของคำสั่งศาลปกครองดังกล่าวที่ยังคงเป็นบรรทัดฐานมาจนถึงปัจจุบัน จึงทำให้แนวทางการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในกรณีที่เกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน และส่งผลให้หน่วยงานของรัฐทั้งหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต้องศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการยึด อายัด ทรัพย์สินและการขายทอดตลาด ซึ่งเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่จะต้องบังคับกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อไป

อย่างไรก็ดี แม้การพิจารณาความรับผิดและขั้นตอนการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จะเป็นการพิจารณาตามกฎหมายเดียวกัน แต่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็น

ส่วนราชการกับหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจกลับมีความแตกต่างใน “นิติวิธี” เกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบจากการกระทำละเมิด ดังนี้

1.1.1 ปัญหาเรื่องการออกคำสั่งและการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของรัฐวิสาหกิจกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด กล่าวคือ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่างเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมีอำนาจดำเนินการได้เองตามกฎหมายโดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลเช่นเดียวกัน ซึ่งในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการนั้นเมื่อส่วนราชการมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เองส่วนราชการจึงไม่อาจนำคดีไปฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลเพราะถือว่ามิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่ในกรณีของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่นเดียวกัน กลับไม่ถูกจำกัดสิทธิในการฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลทั้งที่รัฐวิสาหกิจมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้เช่นกัน ซึ่งที่ผ่านมารัฐวิสาหกิจมิใช่มาตรการบังคับทางปกครองแต่มิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลแรงงาน โดยถือว่าเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างและเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) และ (5)

1.1.2 ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับเรื่องการใช้สิทธิเรียกร้องของรัฐวิสาหกิจกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด สาเหตุสำคัญจากการที่ปัจจุบันระบบการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีได้พัฒนาการจากระบบศาลเดี่ยวมาเป็นศาลคู่ จึงส่งผลให้เกิดความแตกต่างตามมาในเรื่องของเขตอำนาจศาล กรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด หรือกรณีเจ้าหน้าที่จะใช้สิทธิเรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งความแตกต่างของการใช้สิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลดังกล่าวอาจมีผลก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ในบางประการจากความแตกต่างในรูปแบบการพิจารณาคดี หรือทำให้เกิดความลักลั่นในรูปแบบการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายของส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนปัญหาต่างๆ อีกหลายประการต่อเนื่องตามมาจากมาตรฐานการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีใดที่ส่วนราชการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ ส่วนราชการจึงไม่มีสิทธิฟ้องต่อศาลเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่ในทางกลับกันกรณีรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่นกัน กลับมิใช่มาตรการบังคับทางปกครองแต่มีสิทธิที่จะเสนอข้อพิพาทต่อศาลได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและ

วิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 วรรคหนึ่ง (5) ซึ่งปรากฏหลักเกณฑ์ชัดเจนว่าศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง (3) ได้บัญญัติให้คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ดังนั้น จึงทำให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีที่นายจ้างซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานของรัฐฟ้องไล่เบี้ยลูกจ้างหรือพนักงาน หรือกรณีฟ้องให้ลูกจ้างหรือพนักงานรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรของลูกจ้าง อันเป็นคดีละเมิดทางปกครอง ซึ่งได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดยืนยันไว้ เช่น

“คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 86/2544 วินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 และเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่โดยที่นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 อยู่ในฐานะการเป็นนายจ้างกับลูกจ้างภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 แม้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ต้องร่วมรับผิดชอบทางแพ่งอันอาจถือได้ว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง แต่มูลเหตุในการออกคำสั่งดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ไม่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีอันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงาน เป็นผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นนายจ้างได้รับความเสียหายจึงถือได้ว่าเป็นคดีพิพาทอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง สืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานตามมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ศาลปกครอง จึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542”

สืบเนื่องจากความแตกต่างในเขตอำนาจศาลที่พิจารณาข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับหน่วยงานของรัฐเจ้าสังกัดเกี่ยวกับการพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ระหว่างศาลปกครองและศาลแรงงานมีผลทำให้หลักกฎหมายที่นำมาปรับใช้ทั้งในเรื่องสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติในการพิจารณาพิพากษาคดีอันเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เกิดความแตกต่างกัน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่หรือกรณีกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกแล้วหน่วยงานจะดำเนินการใช้สิทธิไล่เบี้ยในกรณีส่วนราชการต้องใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตาม

มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในกรณีที่ไม่ว่าจะนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ดังที่ปรากฏตามคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 แต่ในขณะที่หน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่นเดียวกันอาจเลือกที่จะใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ว่าใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือใช้สิทธิเรียกร้องต่อศาลได้ โดยไม่ถูกจำกัดการใช้สิทธิว่าจะต้องดำเนินการ โดยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และโดยที่ในการพิจารณาคดีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในศาลแรงงานจะนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาพิจารณา ซึ่งก่อให้เกิดความคลั่งในการบังคับใช้กฎหมายและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อพนักงานหรือลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้รับความคุ้มครองในวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกันเช่นเงื่อนไขในการฟ้องคดีรูปแบบการพิจารณา การพิพากษา ตลอดจนสิทธิในการอุทธรณ์ที่มีมาตรฐานแตกต่างกันทั้งที่ข้อเท็จจริงมีลักษณะใกล้เคียงกัน ดังปรากฏตามคำพิพากษาศาลแรงงานกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 5629/2548 โปรดศึกษาต่อไปในบทที่ 5

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาวิธีการของหน่วยงานของรัฐในการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

1.2.2 เพื่อศึกษาการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามกฎหมายต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาความแตกต่างในการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.2.4 เพื่อศึกษาผลกระทบที่ตามมาจากความแตกต่างในการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

1.2.5 เพื่อศึกษาและค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายมาใช้เป็นแนวทางสำหรับการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากอุปสรรคและปัญหาในปัจจุบัน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากปัจจุบันการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีความแตกต่างกันระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งมีความแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลที่พิจารณาข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการกับ

รัฐวิสาหกิจ ในกรณีเกี่ยวกับการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ระหว่างศาลปกครอง กับศาลแรงงาน จึงมีผลทำให้หลักกฎหมายที่นำมาปรับใช้ทั้งในเรื่องสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ ในการพิจารณาพิพากษาคดีอันเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดความแตกต่างกัน จึงควรหามาตรการเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ในส่วนนี้ให้มีความ ชัดเจน รัดกุม เหมาะสม และเป็นธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายของหน่วยงาน ของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเป็นการดำเนินการวิจัย ด้วยข้อมูลที่เป็นเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้อง ของหน่วยงานของรัฐจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ตลอดจนประเด็นปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องจาก คำวินิจฉัยและความเห็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของคณะกรรมการกฤษฎีกา คำพิพากษา ศาลฎีกา คำพิพากษาศาลแรงงาน และคำพิพากษาของศาลปกครอง บทความและตำราทางวิชาการ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงขั้นตอนและรูปแบบรวมถึงประเด็นสำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำ ละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยศึกษากรณีหน่วยงาน ของรัฐที่เป็นส่วนราชการกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงวิธีการของหน่วยงานของรัฐในการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายต่อ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

1.6.2 ทำให้ทราบถึงการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

1.6.3 ทำให้ทราบถึงความแตกต่างในการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำ ละเมิดระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.6.4 ทำให้ทราบถึงผลกระทบที่ตามมาจากความแตกต่างในการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

1.6.5 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความแตกต่างจากการใช้สิทธิเรียกร้องระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ

บทที่ 2

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องในทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

หน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น ต่างเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน การดำเนินกิจกรรมส่วนใหญ่ของฝ่ายปกครองนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะในด้านต่างๆ เช่น การจัดทำ สาธารณูปโภค การป้องกันสาธารณภัย ตลอดจนการให้ความสะดวกสบายและการอนามัย เป็นต้น หากในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นกระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอันเป็นการละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐโดยตรง ทำให้บุคคลภายนอกหรือหน่วยงาน ได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐก็ย่อมสามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวต้องพิจารณาจากแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะ การออกคำสั่งทางปกครอง แนวคิดความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง การใช้บังคับกฎหมายแรงงานกับรัฐวิสาหกิจ แนวคิดพื้นฐานและความจำเป็นของการจัดตั้งศาลปกครอง และวัตถุประสงค์หลักของการพิจารณาคดีปกครอง ดังนี้

2.1 การบริการสาธารณะ¹

ในประเทศฝรั่งเศสการบริการสาธารณะถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ซึ่งวิวัฒนาการของการบริการสาธารณะ (service public) อยู่คู่กับสังคมมนุษย์มานานแล้ว ตั้งแต่มนุษย์เริ่มรวมกลุ่มกันเป็น “สังคม” โดยมีนิติบุคคลเป็นผู้เข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งนิติบุคคลนั้นมี 2 ประเภทใหญ่ๆ² คือ นิติบุคคลตามกฎหมายของเอกชน หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า “นิติบุคคลเอกชน” และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า “นิติบุคคลมหาชน” ซึ่งการแบ่งแยกนิติบุคคลทั้ง 2 ประเภทดังกล่าว มักจะอาศัยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ ประกอบกัน คือ กฎหมายที่จัดตั้งนิติบุคคลนั้น กิจกรรมที่มีนิติบุคคลดำเนินการและการใช้อำนาจของนิติบุคคลนั้น

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 3). หน้า 23-38.

² สมคิด เลิศไพฑูรย์. สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย (รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ). หน้า 34.

ดังนั้น ถ้านิติบุคคลใดจัดตั้งโดยกฎหมายมหาชนมีกิจการที่เรียกว่า บริการสาธารณะ และมีการใช้ อำนาจมหาชนนิติบุคคลนั้น มักจะเป็นนิติบุคคลมหาชน ในขณะที่นิติบุคคลใดจัดตั้งโดยกฎหมาย แห่งและพาณิชย์ดำเนินกิจกรรมที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชนและไม่มีการใช้อำนาจมหาชน แต่ประการใด นิติบุคคลนั้นก็มักจะเป็นนิติบุคคลเอกชน ศาสตราจารย์ Léon Duguit ได้กำหนดให้ บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะดำเนินการจัดทำโดยนิติบุคคลใน กฎหมายมหาชนอยู่ภายใต้กฎหมายปกครองและเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้ ก่อให้เกิดหลักสำคัญ 3 ประการ คือ

- 1) **องค์ประกอบด้านวัตถุประสงค์** บริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ สาธารณะ
- 2) **องค์ประกอบด้านโครงสร้าง** บริการสาธารณะจะต้องดำเนินการซึ่งจัดทำโดย นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน
- 3) **ระบบกฎหมายบริการสาธารณะ** จะต้องอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายปกครองและอยู่ใน เขตอำนาจของศาลปกครอง

ความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ”³ คือ บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่ฝ่าย ปกครองจัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะ ซึ่งจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ⁴ คือ

1) กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลใน กฎหมายมหาชน และหมายรวมถึงการที่นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมที่ เป็นบริการสาธารณะนั้นด้วยตนเอง อันได้แก่กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กร มหาชนหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายรวมถึงกรณีนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่ มอบกิจกรรมของตนบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

2) กิจกรรมดังกล่าวตาม 1) จะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

ประเภทของบริการสาธารณะในระบบกฎหมายฝรั่งเศส สามารถแบ่งได้ 2 ประเภท ใหญ่ๆ คือ

ประเภทแรก บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้ว เป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน รวมถึง

³ นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 3). หน้า 32.

⁴ แหล่งเดิม. หน้า 34.

⁵ แหล่งเดิม. หน้า 35-38.

อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย เช่น การดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน ดังนั้น บริการสาธารณะประเภทนี้ ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้

ประเภทที่สอง บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม บริการดังกล่าวนี้มีที่มาจากคำพิพากษาศาลชั้นต้น (Tribunal des Conflits) ในคดี Bac d' Elok กรณีฝ่ายปกครองได้จัดให้มีบริการเรือขนส่งบรรทุกสิ่งของและผู้โดยสารข้ามฟาก และเรือได้จมลง ว่าการที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีบริการเรือข้ามฟากโดยเก็บค่าตอบแทนนั้น มีลักษณะเป็นการจัดทำบริการขนส่งในสภาพเกี่ยวกับเอกชนทั่วไป ดังนั้น จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชนและภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมที่พิจารณาคดี คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงนับได้ว่า เป็นต้นกำเนิดของการแบ่งประเภทของการบริการสาธารณะออกเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ถือเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำแต่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับเอกชน ต่อมาก็มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดเกณฑ์ในการแบ่งแยกบริการสาธารณะว่า บริการสาธารณะใดจะเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมได้ก็ต่อเมื่อบริการสาธารณะนั้นคล้ายคลึงกับวิสาหกิจเอกชนทั้งในด้านวัตถุประสงค์แห่งบริการ แหล่งที่มาของเงินทุน และวิธีปฏิบัติงาน หากบริการสาธารณะนั้นแตกต่างไปจากวิสาหกิจเอกชนไม่ว่าในด้านใดแต่เพียงด้านเดียว ให้ถือว่าบริการสาธารณะนั้นเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ดังนั้น ข้อแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม แบ่งได้ 3 ประการ ดังนี้

1) วัตถุประสงค์แห่งบริการ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวัตถุประสงค์แห่งการบริการ คือ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในประเทศแต่เพียงอย่างเดียว ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นมีวัตถุประสงค์ทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกับวิสาหกิจเอกชน คือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน

2) วิธีปฏิบัติงาน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวิธีปฏิบัติงานที่รัฐสร้างขึ้นมาเป็นแบบเดียวกัน มีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นมาจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ

3) แหล่งที่มาของเงินทุน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการ ส่วนบริการ

สาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น แหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจาก ค่าตอบแทนการบริการของผู้ใช้บริการ

องค์กรของรัฐกับการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย

1) การจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการ⁶ ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์⁷ ได้ให้คำอธิบายว่า องค์กรในภาคมหาชนรูปแบบแรกที่เกิดขึ้นก็คือ “รัฐ” ซึ่งเป็นองค์กรที่ผูกขาด การใช้อำนาจทั้งหลายในสังคม เมื่อรัฐเกิดขึ้นแล้วก็ได้มีการแบ่งแยกภารกิจในการจัดทำบริการ สาธารณะของรัฐในด้านต่างๆ ออกไปยังหน่วยงานต่างๆ ตามความเชี่ยวชาญและตามลักษณะเฉพาะ ของบริการสาธารณะ เมื่อสังคมพัฒนาขึ้น มีสมาชิกในประชาคมมากส่งผลให้รัฐต้องขยายขอบเขต ของภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของตนให้กว้างขวางออกไปสู่การจัดระบบการศึกษา การรักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วย การป้องกันโรค การจัดทำสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ตลอดจนไปจนถึงการจัดระบบการสังคมสงเคราะห์ ทั้งนี้ ก็เพื่อส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของ ประเทศและยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคมที่สูงขึ้น ภารกิจที่พัฒนาขึ้นในภายหลังตามความ เติบโตของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เรียกว่าเป็น “ภารกิจลำดับรองของรัฐ” และแม้ว่าหลาย ส่วนมีลักษณะของการให้บริการหรือให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนเฉพาะรายโดยตรงก็ตาม แต่ เนื้อหาของการดำเนินการเหล่านี้ก็ยังคงมีส่วนที่จะต้องดำเนินการ โดยอาศัยอำนาจบังคับฝ่ายเดียว ของรัฐอยู่ด้วยเช่นกัน อาทิเช่น การกำหนดให้ประชาชนทุกคนต้องเข้ารับการศึกษาภาคบังคับ การ กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติในทางสาธารณสุข เป็นต้น ดังนั้น องค์กรที่เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ บริการสาธารณะในลักษณะที่เป็นภารกิจลำดับรองของรัฐเหล่านี้ จึงยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐใน รูปที่เป็นส่วนราชการเป็นด้านหลักดังเช่นที่เคยเป็นมาแต่เดิมนั่นเอง

ส่วนราชการซึ่งเป็นองค์กรของรัฐรูปแบบแรกจึงผูกพันแน่นแฟ้นอยู่กับลักษณะของ การใช้อำนาจมหาชนบังคับฝ่ายเดียวแก่ประชาชนโดยอาศัยอำนาจที่กฎหมายรับรองไว้โดยไม่ต้อง อาศัยความยินยอมพร้อมใจของประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่ง คำว่า “ส่วนราชการ” หมายถึง หน่วยงาน ของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีระบบการทำงานที่เป็นแบบแผน มีการจัดระดับชั้นการบังคับบัญชา กันตามความชำนาญเพื่อความเหมาะสม มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานอย่างแจ่มชัด มีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงาน โดยมีวินัยควบคุมความประพฤติของข้าราชการ มีระบบการ จัดเก็บเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเป็นหลักฐานในการตรวจสอบ มีการจัดระบบการเลือกสรร

⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2542, มิถุนายน). องค์กรมหาชน องค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและ รัฐวิสาหกิจ (พิมพ์ครั้งแรก). หน้า 81.

⁷ สุรพล นิติไกรพจน์. (2541, กรกฎาคม). “ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้ง องค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ รายงานการวิจัยเสนอต่อสภาวิจัยแห่งชาติ.” การปรับปรุง โครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรภาคมหาชน. หน้า 5-8.

บุคคลเข้าทำงานโดยถือหลักความสามารถเป็นระบบที่ยึดถือหลักการตามตัวบทกฎหมาย แต่ละหน่วยงานมีหน้าที่และขอบเขตของการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนดังนั้น งานราชการ จึงได้แก่ กิจการที่ กระทรวง ทบวง กรม และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจัดทำ⁸

ประเทศไทยมีการแบ่งการจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ

(1) **การจัดทำบริการสาธารณะส่วนกลาง** คือ บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งประเทศ เช่น การรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การป้องกันสาธารณะภัย หรือเกี่ยวกับการบริการสาธารณะในด้านการให้ความสะดวกสบายและการอนามัย

(2) **การจัดทำบริการสาธารณะส่วนภูมิภาค** คือ บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำตามเขตการปกครองต่างๆ ของประเทศ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งสังกัด กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไปประจำจังหวัด และยังอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของราชการส่วนกลางงบประมาณค่าใช้จ่ายต่างๆ ในจังหวัดก็ใช้งบประมาณแผ่นดินของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ นั้น

(3) **การจัดทำบริการสาธารณะส่วนท้องถิ่น** คือ บริการสาธารณะบางอย่างที่รัฐมอบหมายให้องค์การแห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจัดทำเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนเฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น โดยมีเจ้าหน้าที่ขององค์การแห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดำเนินการมีงบประมาณทรัพย์สินบางส่วนของตนเองมีอำนาจดำเนินการได้โดยอิสระ ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลเท่านั้น

2) **การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ**⁹ ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์¹⁰ อธิบายว่า องค์กรในภาคมหาชนรูปแบบที่สองที่เกิดขึ้นภายในรัฐหลังจากได้มีการจัดตั้งส่วนราชการต่างๆ ขึ้นแล้วเป็นระยะเวลายาวนานก็คือ รัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชน การกิจที่องค์กรของรัฐในรูปรัฐวิสาหกิจได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินการก็คือ การกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า รัฐวิสาหกิจในความหมายที่เข้าใจกัน คือ หน่วยงานธุรกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีรัฐหรือองค์กรในภาคมหาชนเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ถือหุ้นข้างมาก โดยเมื่อมีการขยายตัวของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตอย่างรวดเร็วประกอบกับกิจการต่างต้องการการลงทุนที่สูงมากและต้องการประสิทธิภาพการจัดการที่ไว้วางใจได้ และเมื่อการดำเนินการกิจใน

⁸ ผุสดี สัตยามานะ และ สุพัตรา เพชรรมณี. (2523). ระบบการบริหารและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ. หน้า 20-26.

⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2542, มิถุนายน). องค์กรมหาชน องค์กรของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ. หน้า 97.

¹⁰ สุรพล นิติไกรพจน์. เล่มเดิม. หน้า 9-11.

ลักษณะที่เป็นอุตสาหกรรมและการค้าด้วยวิธีการเดียวกันกับที่องค์กรดั้งเดิมในรูปแบบส่วนราชการ จึงมีความไม่เหมาะสมและไม่อาจปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพของภารกิจใหม่ๆ ได้ อีกทั้งรูปแบบของส่วนราชการต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับและมีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นไปจนถึงหัวหน้ารัฐบาลก็ไม่มีคล่องตัว และไม่มีความยืดหยุ่นเพียงพอสำหรับการตัดสินใจในเชิงพาณิชย์อันเป็นลักษณะที่เด่นชัดของกิจกรรมประเภทนี้ได้ รัฐจึงได้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลรูปแบบใหม่ขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้าขึ้นเป็นการเฉพาะแยกต่างหากไปจากส่วนราชการที่มีมาแต่เดิม ซึ่งเรียกว่า “วิสาหกิจมหาชน” หรือ “รัฐวิสาหกิจ” (Public Enterprise) ซึ่งมีลักษณะเฉพาะของการดำเนินกิจการ ดังนี้

(1) องค์กรของรัฐบางประเภทมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกเทศแยกออกไปจากรัฐและส่วนราชการทั้งหลายที่มีอยู่แต่เดิม และมีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงินและการบริหารงานและการบริหารบุคลากร

(2) ภารกิจที่องค์กรของรัฐประเภทที่สองนี้รับผิดชอบดำเนินการ ได้แก่ ภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า อันเป็นภารกิจสมัยใหม่ที่รัฐถูกเรียกร้องให้เข้าไปรับผิดชอบดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตไปอย่างรวดเร็วในสังคมสมัยใหม่

(3) ภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่มีค่าตอบแทนการให้บริการและผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์พิเศษยิ่งกว่าบุคคลอื่นๆ จากการดำเนินการขององค์กรของรัฐ ดังนั้นผู้ได้รับประโยชน์จึงต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์เพื่อมิให้ประชาชนทั่วไปซึ่งเป็นผู้เสียภาษีอากรต้องมาร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบริการที่ตนอาจไม่เคยได้รับประโยชน์ด้วยเลย องค์กรที่รับผิดชอบภารกิจนี้จึงต้องดำเนินการในเชิงพาณิชย์ กล่าวคือ จะต้องสามารถดำรงอยู่ได้จากค่าตอบแทนการขายสินค้าหรือบริการของตน โดยจะต้องไม่พึ่งพาเงินงบประมาณที่มาจากภาษีในการดำเนินการตามปกติขององค์กรนั้นๆ

(4) โดยที่รัฐเป็นผู้ก่อตั้งองค์กรที่ทำภารกิจในลักษณะเช่นนี้ขึ้นมาในเบื้องต้น โดยใช้เงินลงทุนจากภาษีอากรของประชาชนในการก่อตั้ง ดังนั้น องค์กรเหล่านี้จึงจะต้องอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบในลักษณะที่เรียกว่า “การกำกับดูแล” จากองค์กรของรัฐเสมอ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้เกิดความรั่วไหลและการใช้เงินผิดวัตถุประสงค์

ลักษณะทั้ง 4 ประการข้างต้นนี้เป็นลักษณะเฉพาะขององค์กรของรัฐประเภทที่สองนี้ เรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ” ซึ่งแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากส่วนราชการ

สำหรับในประเทศไทย การเกิดขึ้นขององค์กรที่รับผิดชอบภารกิจในทางอุตสาหกรรม และการค้าในรูปรัฐวิสาหกิจ อาจจะล่าช้าแตกต่างไปจากสังคมตะวันตกบ้าง อันเนื่องมาจากระดับของการพัฒนาการในทางเศรษฐกิจและความเติบโตของกระบวนการผลิตในทาง

อุตสาหกรรมและการค้าที่แตกต่างกันแต่สังคมไทยก็ได้ยอมรับปรากฏการณ์ของการมีองค์กรของรัฐ ทั้งสองประเภทในการดำเนินภารกิจสาธารณะที่แตกต่างกันนี้มาเป็นเวลายาวนานจนกระทั่ง ปัจจุบัน อันจะเห็นได้จากการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมากมีวัตถุประสงค์เพื่อรับผิดชอบภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้นแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ¹¹ ได้แก่

(1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งเป็น “องค์กรของรัฐบาล” หมายถึง หน่วยงานในทางกฎหมายซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และกำหนดให้มีหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของชาติ¹² เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์กรสะพานปลา ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การไฟฟ้านครหลวง เป็นต้น โดยองค์กรของรัฐบาลมีลักษณะทางกฎหมาย ดังนี้

ก. กฎหมายที่จัดตั้งองค์กรของรัฐบาลแต่ละแห่งจะได้อำนาจพิเศษขอบเขตอำนาจหน้าที่ เอกสิทธิ์ และอธิบายลักษณะการจัดองค์กรและกำหนดความสัมพันธ์กับรัฐมนตรีเจ้าสังกัดไว้ด้วย

ข. มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากผู้ปฏิบัติงานขององค์กรของรัฐบาลนั่นเอง และแยกต่างหากจากรัฐ

ค. รัฐเป็นเจ้าของแต่ผู้เดียว

ง. ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรของรัฐบาลไม่ใช่ข้าราชการ การบรรจุ การแต่งตั้ง และการออกจากงานเป็นไปตามเงื่อนไขและข้อบังคับที่องค์กรของรัฐบาลแต่ละแห่งกำหนดขึ้น

จ. ในด้านเงินทุนและงบประมาณขององค์กรของรัฐบาลไม่จำเป็นต้องมีผู้ถือหุ้น รัฐวิสาหกิจประเภทนี้สามารถกู้ยืมเงินหรือเพิ่มวงเงินกู้ได้โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีเจ้าของเงินกู้ไม่มีสิทธิออกเสียงหรือส่งตัวแทนเข้าไปบริหารองค์กรของรัฐบาล และการเงินของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ไม่จำเป็นต้องรออนุมัติจากงบประมาณแผ่นดิน แต่มีทรัพย์สินที่จะใช้ประกอบกิจการหารายได้เป็นของตนเองถาวร และผลกำไรที่ได้จากการดำเนินงานก็ไม่ต้องนำส่งรัฐ

ฉ. การดำเนินงานขององค์กรของรัฐบาลตามปกติ อยู่ภายใต้การปกครองของคณะกรรมการขององค์กรของรัฐบาลซึ่งเป็นอิสระแต่ในด้านนโยบายโดยส่วนรวมต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลผ่านทางรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และอยู่ภายใต้ต้นนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ยังต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาโดยผ่านทางรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเช่นกัน

¹¹ วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม. (2539). การจัดระบบขององค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย. หน้า 145.

¹² แหล่งเดิม.

ช. องค์การของรัฐบาลต้องรับผิดชอบในสัญญาหรือมูลละเมิดอย่างเต็มจำนวน หรือต้องรับผิดชอบอื่นตามกฎหมายเช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชน และไม่ได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐแต่อย่างใด

(2) รัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ เป็นหน่วยงานที่จัดทำธุรกิจอันถือเป็นส่วนหนึ่งของราชการแต่มิได้ดำเนินงานราชการตามวัตถุประสงค์อันระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่เป็นงานซึ่งส่วนราชการแห่งใดแห่งหนึ่งเข้ามาดำเนินงานธุรกิจและใช้เงินงบประมาณเป็นทุนดำเนินงาน จึงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณด้วย ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ส่วนมากจะจัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี เช่น สำนักงานชานูเคราะห์ โรงงานยาสูบ เป็นต้น และถือว่าการดำเนินกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอกเป็นการดำเนินงานในฐานะตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรมเจ้าสังกัดเท่านั้น¹³

(3) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีทุนเป็นของภาครัฐทั้งหมดหรือบางส่วน โดยรัฐบาล ลักษณะทางกฎหมาย มีดังนี้

ก. รัฐเป็นเจ้าของทุนของบริษัทโดยตรง

ข. บริษัทมีวัตถุประสงค์ สิทธิ หน้าที่ และหนี้เช่นเดียวกับบริษัทเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ตัวอย่างรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัด เช่น บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ขนส่ง จำกัด บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์กรุงเทพธุรกิจ จำกัด ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

ปัจจุบัน คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ของไทย มีการนิยามความหมายอยู่ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ เช่น

1) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ให้ความหมายว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(3) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

¹³ ไพศาล ชัยมงคล. (ม.ป.ป). รัฐวิสาหกิจ (พิมพ์ครั้งที่ 2). หน้า 81-82.

(4) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ (ค) และหรือ (ก) หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(5) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ (ง) หรือ (ก) หรือ (ข) หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

2) พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ให้ความหมายว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

3) พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ให้ความหมายว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

2.2 คำสั่งทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้นิยามความหมายของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง¹⁴ ได้แก่

1) กระทำโดยเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ คือ ผู้ที่มีอำนาจหรือได้รับมอบอำนาจทางปกครองของรัฐในการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดแทนรัฐ โดยเจ้าหน้าที่อาจเป็นบุคคลธรรมดา เช่น ข้าราชการ

¹⁴ วรณรี สิงโต. (2545). คำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน: ศึกษากรณีมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. หน้า 203-206.

หรือพนักงาน หรือเป็นคณะบุคคล หรือเจ้าหน้าที่อาจเป็นนิติบุคคล เช่น กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ คำสั่งทางปกครองที่สมบูรณ์จะต้องออกโดยเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

2) การใช้อำนาจสั่งการ คำสั่งทางปกครองต้องเป็นการแสดงเจตนาหรือการสั่งการฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่รัฐแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจเหนือประชาชนภายในรัฐ และต้องเป็นการสั่งการที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งอำนาจนั้น หมายถึง อำนาจทางปกครองที่มีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เช่น การสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือการอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ หรือการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน เป็นต้น

3) มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์หรือก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวแห่งสิทธิ กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองต้องมุ่งประสงค์กำหนดผลทางกฎหมายอันเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างหนึ่งอย่างใดในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล เช่น การออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร การมุ่งต่อผลในทางกฎหมายทำให้คำสั่งทางปกครองแตกต่างจากปฏิบัติการทางปกครองที่ไม่มุ่งต่อผลในทางกฎหมายแต่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบ และมีผลต่อความสมบูรณ์ของนิติกรรม และไม่มุ่งประสงค์ในทางใดหากกระทบถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคล จึงมีความหมายกว้างกว่ากรณีเปลี่ยนแปลงสิทธิหน้าที่ของบุคคล

4) เกิดผลเฉพาะกรณี คือ คำสั่งทางปกครองจะมีผลบังคับเฉพาะบุคคลและเฉพาะเรื่องที่กำหนดไว้เท่านั้น ไม่มีลักษณะเป็นการวางหลักเกณฑ์ทั่วไป คำสั่งทางปกครองจึงมีความแตกต่างจากกฎ เนื่องจากกฎใช้บังคับเป็นการทั่วไปและมีลักษณะเป็นนามธรรม แต่ในคำสั่งทางปกครองบางประเภทอาจใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่เฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่บังคับกับกลุ่มคน เช่น การที่เทศบาลประกาศห้ามเข้าเขตเพลิงไหม้ เป็นการประกาศห้ามบุคคลทุกคนซึ่งคล้ายกฎแต่ไม่มีสภาพเป็นกฎเพราะมุ่งให้เกิดผลแก่กลุ่มบุคคลที่แน่นอนแล้ว

5) มีผลโดยตรงไปสู่ภายนอก คำสั่งทางปกครองมีผลเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองรับแจ้งคำสั่ง ทราบใดที่ยังไม่แจ้งก็ถือว่า มีผลอยู่ภายในหน่วยงาน เป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการหรือพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น และเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณายังสามารถเปลี่ยนแปลงได้ โดยทั่วไปคำสั่งภายในของฝ่ายปกครองจะเป็นคำสั่งเกี่ยวกับการทำงาน ไม่ว่าในแง่ของการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา หรือการมอบหมายให้บุคคลใดรับผิดชอบงานส่วนใด คำสั่งเหล่านั้นไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง

2.3 แนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

2.3.1 วิวัฒนาการและความหมายของละเมิด

ในอดีตเมื่อนุญช์มีการรวมตัวกันในสังคม การประทุษร้ายกันและกันในสังคมมนุษย์ ในยุคนั้น มีวิธีการที่ยอมรับกันทั่วไปว่าเป็นการชดใช้ความเสียหาย คือ การให้ผู้เสียหายมีอำนาจ แก่แค้นผู้ที่ประทุษร้ายตนได้โดยลำพัง แบบที่เรียกว่า “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” ต่อมาเมื่อสังคมมนุษย์ เจริญขึ้นก็มีความคิดเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในของรัฐ โดยมีการกำหนดระเบียบ และข้อกำหนดความประพฤติขึ้น โดยถือว่าการฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อกำหนดดังกล่าวนี้เป็นหน้าที่ ของรัฐที่จะลงโทษ จึงทำให้เกิดการแบ่งแยกกันระหว่างการลงโทษทางอาญาต่อผู้กระทำผิด โดยรัฐ กับส่วนของผู้เสียหายซึ่งควรจะได้รับการชดใช้เพื่อความเสียหายที่ตนได้รับโดยการกำหนดให้มี สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเนื่องมาจากการประทุษร้ายนั้นได้ เป็นอีกส่วนหนึ่ง เรียกว่า กฎหมายลักษณะละเมิด สำหรับประเทศไทยมีประวัติศาสตร์กฎหมาย ลักษณะละเมิด มาตั้งแต่ก่อนรัตนโกสินทร์ ละเมิดเป็นคำที่ใช้ในกฎหมายเฉพาะการกระทำผิด ต่อพระราชโองการหรือที่เรียกว่า ละเมิดพระราชอาญา และต้องถูกลงโทษโดยปรับไหมให้แก่ ท้องพระคลังหลวงจึงใกล้เคียงกับการลงโทษทางอาญาแต่ก็ไม่มี ความหมายในแง่ชดใช้ค่าเสียหาย แก่ผู้กระทำละเมิดแต่อย่างไร ในปัจจุบันเหตุนี้เอง แม้ว่าจะมีบทบัญญัติให้ชดใช้เป็นสินไหม กิ่ง (ให้ผู้เสียหาย) พินัยกิ่ง (ให้แก่หลวง) ดังที่ปรากฏในกฎหมายตราสามดวงก็ตาม แต่มิได้มีหลักฐาน แสดงให้เห็นชัดเจนว่ากฎหมายไทยสมัยนั้นแยกความผิดอาญาออกจากความผิดทางแพ่งโดยเด็ดขาด ทำให้เสด็จในกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงบัญญัติชื่อ การชดใช้ค่าเสียหาย แก่ผู้ถูกทำละเมิดใน กฎหมายสมัยรัตนโกสินทร์ให้ต่างจากความรับผิดชอบทางอาญาในความหมายเดิม ให้เป็นว่า “ประทุษ ร้ายทางแพ่ง” จนกระทั่งมีการบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเปลี่ยนไปใช้คำว่า “ละเมิด” เหมือนเดิม แต่เป็นส่วนหนึ่งในเรื่องหนี้ทางแพ่ง¹⁵ แนวคิดดังกล่าวนี้มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องที่ ต้องนำมาพิจารณา คือ ทฤษฎีความรับผิดชอบทางละเมิด¹⁶ ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ทางละเมิดในระบบกฎหมายจารีตประเพณีนั้นมีสองแนวใหญ่ๆ ได้แก่ แนวคิดก่อนคริสตวรรษที่ 19 โดยกฎหมายละเมิดมุ่งคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคล ที่ถือว่าเมื่อมีความเสียหายต้องมีการชดใช้เยียวยา แนวคิดนี้มีพื้นฐานจากหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในอันที่จะ ไม่ถูกทำให้เสียหาย ดังนั้น ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบในแนวคิดนี้จะไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบ ภายในด้านจิตใจของผู้กระทำ เช่น จงใจกระทำ หรือการขาดความระมัดระวังแต่ประการใด เมื่อมี ผู้เสียหายต้องมีผู้ชดใช้ความเสียหาย เท่ากับมุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ทั้งนี้เพราะถือว่าความคิด

¹⁵ สุขุม สุกนิตย์. (2546). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ละเมิด (พิมพ์ครั้งที่ 4). หน้า 1-2.

¹⁶ แหล่งเดิม. หน้า 7-8.

ของมนุษย์อันเป็นองค์ประกอบภายในจิตใจไม่อาจถูกพิจารณาได้ ส่วนแนวคิดประการที่สองปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ถือว่า ความเสียหายที่จะมีผู้รับผิดชอบใช้เยียวยาให้ได้นั้นต้องเกิดจากการกระทำของบุคคลซึ่งจงใจกระทำหรือกระทำลง โดยขาดความระมัดระวังเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะแนวคิดนี้มีพื้นฐานจากหลักการคุ้มครองเสรีภาพของผู้กระทำมากกว่ามุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย กล่าวคือ จะต้องมีความผิดจึงจะมีความรับผิดชอบได้ No Liability without Fault หรือเรียกว่า Fault Theory ซึ่งเชื่อกันว่าเป็นแนวคิดซึ่งได้รับอิทธิพลจากระบบการค้ำประกัน และการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป ทฤษฎีความผิดนี้ เชื่อว่าจะช่วยทำให้เกิดความกล้าเสี่ยงต่อการดำเนินกิจการต่างๆ มากขึ้น เพราะทฤษฎีให้รับผิดชอบโดยปราศจากความผิดนั้นขัดขวางต่อความเจริญทางอุตสาหกรรม เนื่องจากในทฤษฎีเดิม (รับผิดโดยไม่ต้องจงใจหรือประมาท) นั้น ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำอุตสาหกรรม ผู้ประกอบกิจการต้องรับผิดโดยไม่มีข้อแก้ตัว แต่ในปัจจุบันประเทศอุตสาหกรรมในยุโรปและอเมริกาต่างมองเห็นปัญหาของการเยียวยาชดใช้เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการดำเนินชีวิตประจำวัน เช่น อุบัติเหตุทางยานยนต์ ความเสียหายจากการบริโภคสินค้าและบริการกรณีเหล่านี้ผู้เสียหายต้องพิสูจน์ความผิดของผู้ละเมิด ดังนั้น แนวคิดเกี่ยวกับการชดใช้เยียวยาในทางละเมิดจึงย้อนกลับไปสู่สมัยเริ่มแรก คือ เน้นความเสียหายไม่เน้นที่ความผิดเรียกว่า **ทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด** (Strict liability)¹⁷ และได้มีการนำเอาแนวคิดนี้ไปบัญญัติในกฎหมายเกี่ยวกับความเสียหายอันเกิดจากยานพาหนะ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการบินพาณิชย์ กฎหมายเกี่ยวกับความเสียหายจากการบริโภคผลิตภัณฑ์กฎหมายค่าทดแทนความเสียหายในการทำงาน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี ระบบที่มีบทบาทช่วยทำให้การเยียวยาชดใช้ความเสียหายในปัจจุบันยุติธรรมมากขึ้น ได้แก่ ระบบประกันภัย ซึ่งในประเทศที่มีความเจริญทางอุตสาหกรรมมากจะมีระบบประกันภัยเพื่อความเสียหายของบุคคลที่สาม (Third Party Insurance) ที่มั่นคงและได้รับความนิยมนักกว้างขวางมาก ระบบประกันภัยนี้จะกระจายภาระต้นทุนของผู้ผลิตได้อย่างดี ช่วยทำให้สมาชิกในสังคมแบกรับความเสี่ยงต่อความเสียหายมากขึ้น โดยนัยนี้ถือว่าเป็นกระบวนการทางสังคมที่ยุติธรรมเพราะสมาชิกในสังคมต่างได้ประโยชน์จากการดำรงชีพอยู่ด้วยความสบายจากผลิตภัณฑ์หรือกิจการที่เสี่ยงภัย ดังนั้น การแบกรับภาระด้านราคาสินค้าที่บวกค่าเสี่ยงไว้ในตัว เพื่อเวลาที่เกิดความเสียหายขึ้นแล้วจะมีการชดใช้จากบริษัทประกันภัยจึงเป็นเรื่องที่ชอบด้วยเหตุผล¹⁸ จึงสรุปได้ว่า ทฤษฎีความรับผิดทางละเมิดเริ่มจากความรับผิดเมื่อมีความเสียหาย (ทฤษฎีรับภัย) ไปสู่ความรับผิดเพราะมีความผิด (Fault Theory) และเมื่อสภาพความเป็นอยู่ของมนุษย์เปลี่ยนแปลงไป หลักความรับผิดเมื่อมีความผิดจากความเหมาะสม ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดก็กลับไปสู่หลักที่ถือว่าเมื่อมีความเสียหายย่อมต้องมีความรับผิด แต่เรียกชื่อใหม่ว่าเป็นความรับผิด

¹⁷ แหล่งเดิม. หน้า 9.

¹⁸ แหล่งเดิม. หน้า 9-10.

ผิดแต่ขาด หรือ Strict liability หรือ absolute liability หรือ no fault liability หลักความรับผิดเด็ดขาดนี้มีส่วนช่วยให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยเยียวยาโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิดใช้ในละเมิดที่เกิดจากกิจการอันตรายและการบริโภคสินค้าและบริการ¹⁹

ความหมายของ “ละเมิด” คือ การทำให้เขาเสียหายโดยการล่วงละเมิด²⁰ ซึ่งหมายความว่า บุคคลทั่วไปย่อมมีสิทธิที่จะไม่ให้ผู้ใดมากระทำละเมิด ผู้ใดกระทำละเมิดจึงเป็นการล่วงละเมิดผิดหน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีต่อบุคคลอื่น และผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำผิดเพื่อชดเชยแก่ตนความรับผิดทางละเมิดนั้นกฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนคนใดคนหนึ่ง ซึ่งได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างอื่น โดยเฉพาะเจาะจง หากทำให้คืนสภาพเดิมไม่ได้ ก็พยายามที่จะใกล้เคียงกับสภาพเดิมมากที่สุด แตกต่างกับความรับผิดทางอาญา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษผู้กระทำผิด มุ่งบำบัดความเสียหายแก่ชุมชนเป็นส่วนรวม เพราะเมื่อเกิดการกระทำความผิดอาญาขึ้นมาครั้งใด ชุมชนก็ย่อมได้รับการกระทบกระเทือน กฎหมายจึงลงโทษผู้ที่กระทำความผิดกฎหมายอาญา เพื่อให้ผู้กระทำผิดหลบ และเป็นการยับยั้งบุคคลอื่นไม่ให้เอาอย่าง²¹

สำหรับกฎหมายละเมิดของไทยนับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 มีหลักเกณฑ์ แยกพิจารณาได้เป็น 4 ประการ ดังนี้

1) **มีการกระทำโดยผิดกฎหมาย** การกระทำซึ่งจะทำให้ผู้กระทำได้รับผิดฐานละเมิดนั้นจะต้องเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายที่ว่า “โดยผิดกฎหมาย” มีความหมายว่า ถ้าได้กระทำความเสียหายแก่สิทธิเด็ดขาดอย่างอื่นของบุคคล โดยไม่มีสิทธิหรือไม่มีข้อแก้ตัวตามกฎหมายให้ทำได้แล้ว ก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายอยู่ในตัว แต่ถ้าการกระทำนั้นกระทำโดยมีสิทธิตามกฎหมายหรือตามสัญญา แม้จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นก็ไม่เป็นผิดกฎหมาย²² นอกจาก “การกระทำ” ซึ่งก่อให้เกิดความรับผิดทางละเมิดดังกล่าวแล้ว การละเว้นก็ก่อให้เกิดความรับผิดทางละเมิดได้เช่นเดียวกัน หากว่ามีหนึ่งบังคับให้กระทำ หนึ่งนั้นจะเป็น โดยกฎหมายหรือกฎ ข้อบังคับ บัญญัติไว้ หรือจะเป็นโดยศีลธรรมบังคับให้แต่ละคนกระทำเพื่อเคารพต่อกฎอันสำคัญของชีวิตใน

¹⁹ แหล่งเดิม. หน้า 10.

²⁰ วารี นาสกุล. (2518). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดจัดการงานนอกสั่ง ลากมิดควรได้. หน้า 2.

²¹ วิสูตร วัจนะเสถียรกุล. (2547). ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง. หน้า 6.

²² ไพจิตร ปุญญพันธ์. (2522). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด (พิมพ์ครั้งที่ 4). หน้า 14.

ชุมชนก็ได้ หรือมีหน้าที่ซึ่งตัวบทกฎหมายบัญญัติบังคับให้กระทำไว้ หรือสภาพแห่งศีลธรรมและความประพฤตินี้ของบุคคลที่เชื้อสายถือเป็นหน้าที่²³

2) **โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ** การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อนี้เป็นองค์ประกอบทางจิตใจซึ่งเป็นหลักสำคัญที่จะแยกความรับผิดชอบในทางละเมิดธรรมดา ออกจากความรับผิดชอบเด็ดขาด เพราะความรับผิดชอบเด็ดขาด ไม่จำเป็นต้องมีองค์ประกอบทางจิตใจ ข้อนี้กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่า บุคคลที่ต้องรับผิดชอบไม่จำเป็นต้องกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ²⁴

ก. **โดยจงใจ** คือ “การกระทำโดยรู้สำนึกในการกระทำและผู้กระทำตั้งใจที่จะให้เขาได้รับความเสียหาย”²⁵

ข. **โดยประมาทเลินเล่อ** กรณีการกระทำแค่ไหนเพียงใดจึงจะถือว่าไม่ใช้ความระมัดระวังตามสมควรนั้น ได้ถูกกำหนดเป็นมาตรฐานขึ้นโดยสังคมแต่ละสังคม เมื่อใดก็ตามที่บุคคลนั้นไม่สามารถปฏิบัติให้ได้มาตรฐานของสังคมนั้น ก็เป็นความประมาท²⁶

ค. **มีบุคคลอื่นได้รับความเสียหาย** หลักเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งในการรับผิดชอบเพื่อละเมิดก็คือ ความเสียหาย การกระทำอย่างใด ๆ ไม่ว่าจะโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อที่จะเป็นละเมิดได้นั้นจะต้องมีบุคคลอื่นได้รับความเสียหาย ถ้าไม่มีผู้ใดได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้นแล้ว การกระทำนั้นก็ไม่เป็นละเมิด²⁷

ง. ความเสียหายเป็นผลจากการกระทำละเมิด

หลักความรับผิดชอบในทางละเมิด ความเสียหายนั้นต้องเป็นผลมาจากการกระทำละเมิดของผู้ก่อความเสียหาย ซึ่งเรียกว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลหรือระหว่างความผิดกับความเสียหาย ถ้าการกระทำมีความสัมพันธ์กับความเสียหาย คือ เป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกันแล้ว จำเลยก็ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น โดยมีทฤษฎีที่ใช้พิจารณา ดังนี้

(1) ทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุหรือทฤษฎีเงื่อนไข (ทฤษฎีผลโดยตรง) มีหลักอยู่ว่า ผลอันหนึ่งอาจเกิดจากเหตุได้หลายๆ เหตุ ถ้าการกระทำของจำเลยเป็นเหตุหนึ่งก่อให้เกิดผล

²³ จี๊ด เศรษฐบุตร. (2518). หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด. หน้า 134.

²⁴ สายสุตา นิงสานนท์. (2525). ความรับผิดชอบเด็ดขาดในกฎหมายลักษณะละเมิด. หน้า 10.

²⁵ รุ่งธรรม พุ่มเล็ก. (2547). ความรับผิดชอบทางแพ่งของฝ่ายปกครองในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีความรับผิดชอบทางละเมิด. หน้า 78.

²⁶ William L. (1964). Law of torts. อ้างถึงใน วิสูตร วัจนะเสถียรกุล. ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง. หน้า 36.

²⁷ วงษ์ วีระพงศ์. (2507). คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิดหมิ่นประมาท. หน้า 38. และหน้า 36.

อันนั้น จำเลยต้องรับผิดชอบ หรืออาจกล่าวในรูปเงื่อนไขได้ว่าการกระทำของจำเลยเป็นเงื่อนไขให้ผลเกิดขึ้น ซึ่งถ้าไม่มีการกระทำของจำเลย ผลนั้นก็จะไม่เกิดขึ้น²⁸

(2) ทฤษฎีเหตุเหมาะสม (ทฤษฎีผลธรรมดา) ทฤษฎีนี้ถือว่าในบรรดาเหตุทั้งหลายที่ก่อให้เกิดผลขึ้นนั้น ในแง่ความรับผิดชอบของผู้กระทำใดๆ แล้ว เฉพาะแต่เหตุที่ตามปกติย่อมก่อให้เกิดผลเช่นนั้นเท่านั้นที่ผู้กระทำการนั้นจะต้องรับผิดชอบความเสียหายนอกเหนือจากนั้น แม้จะเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของจำเลย จำเลยก็ไม่ต้องรับผิดชอบ²⁹

(3) การใช้ทฤษฎีร่วมกัน ทฤษฎีทั้งสองทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นต่างมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนั้น จึงมีการนำหลักจากสองทฤษฎีนี้มาใช้ร่วมกัน โดยนำทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุหรือทฤษฎีเงื่อนไขมาใช้ในตอนต้น แล้วนำทฤษฎีเหตุเหมาะสมมาใช้ในตอนปลาย กล่าวคือ จะดูผลที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องราวว่าผลต่างๆ ที่เกิดขึ้นมานั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุแรกเหตุเดียวหรือมีเหตุอื่นสอดแทรกเข้าไปด้วย ถ้าปรากฏว่าไม่มีเหตุอื่นมาสอดแทรกจนกระทั่งเหตุแรกหมดความสำคัญลง เช่นนี้ถือว่าผลที่เกิดขึ้นไปนั้น ผู้ก่อเหตุแรกไม่ต้องรับผิดชอบ คงรับผิดชอบเฉพาะเหตุที่ตนเป็นผู้ก่อขึ้นเท่านั้น โดยถือว่าความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลการกระทำได้ขาดตอนลงแล้ว³⁰

ดังนั้น ประเทศไทย สรุปจากแนววินิจฉัยของศาลฎีกาได้ว่า ความเสียหายนั้นต้องเป็นผลโดยตรงของการละเมิด แต่ต้องไม่ไกลกว่าเหตุ ที่ว่าเป็นผลโดยตรงของการละเมิดก็คือ หลักตามทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุหรือทฤษฎีเงื่อนไข ส่วนที่ว่าไม่ไกลกว่าเหตุ หมายความว่าไม่มีเหตุสอดแทรกหรือเหตุแทรกแซงอื่นมาทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผลขาดตอนลง³¹

2.3.2 เหตุแห่งความรับผิดทางละเมิด

1) ความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากความผิด ซึ่งตามกฎหมายไทยได้รับอิทธิพลแนวคิด มาจากกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และสวิส เป็นต้น แยกเป็น 3 ทฤษฎี คือ³²

²⁸ วารี นาสกุล. (2518). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดจัดการงานนอกสั่ง ลากมิกควรได้. หน้า 83.

²⁹ จิตติ ดิงศกัณฑ์. (2526). ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึง มาตรา 452 ว่าด้วยมูลแห่งหนี้ (พิมพ์ครั้งที่ 5). หน้า 212.

³⁰ ศักดิ์ สนองชาติ. (2540). คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการละเมิด (พิมพ์ครั้งที่ 4). หน้า 35.

³¹ แหล่งเดิม. หน้า 37-38.

³² รุ่งธรรม พุ่มเล็ก. (2542). ความรับผิดทางแพ่งของฝ่ายปกครองในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีความรับผิดทางละเมิด. หน้า 72-74.

(1) ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบของผู้กระทำละเมิดเอง

เดิมในการออกกฎหมายของ Mosaic ปรากฏหลักในเรื่องนี้อย่างชัดเจนดังข้อความที่ว่า “บิดาไม่ต้องถูกลงโทษถึงตายเพราะการกระทำบุตรและบุตรก็ไม่ต้องถูกลงโทษถึงตายเพราะการกระทำของบิดา” ทุกๆ คนย่อมถูกลงโทษเพราะการกระทำของตนเอง ดังนั้น บุคคลจะต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำของตนเองเท่านั้น ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบของผู้กระทำละเมิดเอาไว้ในมาตรา 420 มาตรา 421 และมาตรา 423

(2) ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดของผู้อื่น

เดิมความรับผิดชอบในทางแพ่งจะรับผิดชอบเฉพาะในการกระทำของตนเอง แต่ต่อมาความคิดดังกล่าวได้วิวัฒนาการขึ้น โดยให้มีการรับผิดชอบในการกระทำของบุคคลอื่น ดังภาษิตกฎหมายโบราณซึ่งเป็นหลักที่ยอมรับกันว่า “ผู้ใดใช้ให้บุคคลอื่นทำกิจการแทนตน ถือว่า ผู้นั้นได้ทำกิจการนั้นเอง” เนื่องจากการขยายตัวทางการค้าและอุตสาหกรรมทำให้ความเจริญทางด้านเศรษฐกิจมีมากขึ้นเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจ กฎหมายยังกำหนดให้มีการรับผิดชอบเพื่อการกระทำของบุคคลอื่น เช่น กรณีนายจ้างร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้าง ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดเช่นนั้นเป็นการสะดวกในการหาตัวผู้รับผิดชอบเมื่อความเสียหายเกิดขึ้น และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดของผู้อื่นไว้ในมาตรา 425 มาตรา 426 มาตรา 429 มาตรา 430 และมาตรา 431

(3) ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบเด็ดขาด

เดิมตามทฤษฎีกฎหมายระบบคอมมอนลอว์ มีความคิดเห็นกันว่า บุคคลใดก็ตามที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นจะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลอื่นนั้นทุกกรณีไปโดยไม่คำนึงถึงความผิดของผู้กระทำ การที่บุคคลหนึ่งทำร้ายบุคคลอีกคนหนึ่งแม้จะเป็นอุบัติเหตุโดยแท้หรือเป็นการป้องกันตนเอง บุคคลนั้นก็ต้องชดใช้ค่าเสียหาย จึงมีคำกล่าวว่า ในทางแพ่งนั้นกฎหมายไม่คำนึงถึงเจตนาของผู้กระทำ แต่จะคำนึงถึงความสูญเสียและความเสียหายของคู่กรณีฝ่ายที่ต้องเสียหายเป็นประการสำคัญ กล่าวคือ เป็นกฎที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า บุคคลใดทำความเสียหายบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบ ต่อมาแนวคิดนี้เปลี่ยนไปว่า ความรับผิดชอบในความเสียหายคงจะคำนึงถึงความผิดหรือความประมาทเลินเล่อของผู้กระทำด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับสังคมมนุษย์ที่พัฒนาขึ้นตามลำดับ จึงเกิดวางทฤษฎีในกฎหมายลักษณะละเมิดว่า “ไม่มีความผิดถ้าปราศจากความผิด (there should be no liability without fault) เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยจะเห็นได้ว่า มีบทบัญญัติให้เห็นถึงทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบเด็ดขาด ได้แก่ มาตรา 433 มาตรา 434 มาตรา 436 และมาตรา 437

2) เหตุยกเว้นความรับผิด

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีเหตุยกเว้นความรับผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้ เป็นบทนิรโทษกรรมในมาตรา 449 ถึง มาตรา 452

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ มาตรา 449

มาตรา 449 บัญญัติว่า บุคคลใดเมื่อกระทำการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมายก็ดี การกระทำตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายก็ดี หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นไฉรู้ ท่านว่า บุคคลนั้นไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่

ผู้ต้องเสียหายอาจเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้เป็นต้นเหตุให้ต้องป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือจากบุคคลผู้ให้คำสั่งโดยละเมียดนั้นก็ได้

2.3.3 องค์ประกอบละเมิดของฝ่ายปกครอง การกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องประกอบด้วย

1) ส่วนราชการเป็นต้นเหตุของความเสียหาย ซึ่งมีข้อพิจารณา 3 ประการ³³ ดังนี้

(1) เป็นความเสียหายที่มีสาเหตุมาจากวัสดุอุปกรณ์ หรือทรัพย์สินที่เป็นของส่วนราชการหรือส่วนราชการดูแลอยู่ เช่น สะพานถล่ม โป๊ะถล่ม เสาไฟฟ้าล้ม เป็นต้น

(2) เป็นความเสียหายที่มีสาเหตุมาจากการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เช่น ซ่อมแซมถนนแต่วางวัสดุอุปกรณ์เกะกะ หรือไม่วางเครื่องหมายสัญญาณเตือนภัยบริเวณที่เป็นหลุมหรือเป็นท่อระบายน้ำที่ไม่มีฝาปิด ทำให้รถยนต์ที่วิ่งผ่านไปมาตกลงหลุมเสียหาย หรือเด็กเดินตกลงไปในท่อระบายน้ำเสียชีวิต เป็นต้น

(3) เป็นความเสียหายที่มีสาเหตุมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรของส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำหรือชั่วคราวก็ตาม ซึ่งขณะเกิดความเสียหายนั้นกำลังปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการและภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของส่วนราชการ

2) ความผิดทางปกครอง แบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้³⁴

(1) ความผิดที่เกิดจากความบกพร่องในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งอาจมาจากสาเหตุดังต่อไปนี้

ก. เรื่องบุคลากรขององค์กร เช่น ขาดการเตรียมพร้อมในกรณีเกิดเพลิงไหม้ขาดการติดตามบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

³³ รังสิก อูปพงษ์. (2539, มิถุนายน). “ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง.” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 26, ฉบับที่ 2. หน้า 317.

³⁴ แหล่งเดิม. หน้า 322.

ข. เรื่องการจัดการดูแลวัสดุอุปกรณ์ของหน่วยงาน เช่น โป๊ะเสื่อมสภาพหรือไม่ ได้มาตรฐาน ก็ไม่ได้ซ่อมแซมหรือเปลี่ยนใหม่

ค. เรื่องการจัดการ โดยทั่วไป เช่น การคุมหนักโทษและปล่อยให้ขาดจับ

(2) ความผิดที่เกิดจากการดำเนินงานทางปกครอง เช่น นิติกรรมทางปกครองที่ผิดกฎหมายและก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ผู้เสียหาย

(3) ความผิดที่เกิดจากความล่าช้าในการดำเนินงานหรือการละเลยไม่รีบดำเนินการจนมีความเสียหายเกิดขึ้น เช่น โป๊ะเสื่อมสภาพ สะพานชำรุด ไม่รีบดำเนินการจน โป๊ะล่ม สะพานขาด

3) เอกชนได้รับความเสียหาย

ความเสียหายอาจเกิดแก่ทรัพย์สินของเอกชน หรืออาจเกิดแก่สิทธิ หรือประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งทางเอกชนก็ได้ แต่ความเสียหายที่จะก่อให้เกิดสิทธิแก่เอกชนในการฟ้องร้อง ส่วนราชการนี้ จะต้องเป็นสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย³⁵

4) มีความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติราชการและผลของความเสียหาย

ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ให้ได้ความชัดเจนว่า ความเสียหายของตนนั้นเป็นผลมาจากการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต้นเหตุ ถ้าได้ความชัดเจนเช่นนั้น จึงเอาผิดกับส่วนราชการต้นเหตุ ถ้าไม่ได้ความชัดเจนเช่นนั้นยังต้องพิสูจน์ให้ได้ว่า การปฏิบัติราชการดังกล่าวเป็นสาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น เพราะถ้ามีสาเหตุอื่นร่วมด้วยไม่ใช่เพราะการปฏิบัติราชการอย่างเดียว และเพราะสาเหตุอื่นนั้นเป็นหลักที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ดังนั้น ส่วนราชการอาจไม่ต้องรับผิดชอบหรือรับน้อยลงก็ได้ แต่กรณีที่ส่วนราชการไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ เลย คือ กรณีเหตุสุดวิสัย³⁶

2.4 การใช้บังคับกฎหมายแรงงานกับรัฐวิสาหกิจ

ในรัชกาลที่ 6 ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สถานการณ์แรงงานไทยเริ่มก้าวหน้าเพราะโรงงานผลิตสินค้าในยุโรปผลิตสินค้าไม่ได้โดยสาเหตุมาจากภาวะสงคราม โรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทยจึงมีโอกาผลิตสินค้าที่หายากและขาดแคลนในยุโรป ทำให้มีการใช้แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมอย่างมาก และในรัชกาลที่ 7 ก็เริ่มมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับแรงงานขึ้น 2 ฉบับ คือ กฎหมายอุตสาหกรรมและกรรมกร พ.ศ. 2470 เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของแรงงาน และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2472 ซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยลักษณะการจ้างงาน กำหนดสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญา รวมทั้งเหตุของการเลิกจ้างหรือเลิกจ้างแรงงาน หลังจากนั้นด้วยแรงผลักดันของผู้ใช้แรงงานก็ได้มีการตรา

³⁵ แหล่งเดิม. หน้า 326.

³⁶ แหล่งเดิม. หน้า 327.

พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 โดยประกาศใช้บังคับตั้งแต่ พ.ศ. 2500 กำหนดกระบวนการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ ให้สิทธิผู้ใช้แรงงานหรือลูกจ้างก่อตั้งสหภาพแรงงานตามหลักการสหภาพแรงงานสากล แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2511 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ การนัดหยุดงานซึ่งมีอยู่เสมอมาได้มีมากขึ้น ปัญหาด้านแรงงานที่ความรุนแรงขึ้นอันเนื่องมาจากการเติบโตของการผลิตแบบอุตสาหกรรมในประเทศไทย และต่อมาก็กฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งใช้บังคับมาจนถึงต้นปี พ.ศ. 2541 ก็คือ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 กำหนดหลักการเกี่ยวกับแรงงานขึ้นหลายประการทั้งในด้านการคุ้มครองแรงงานและการใช้สิทธิจัดตั้งองค์กรลูกจ้างด้วยซึ่งก็ได้มีการประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงานติดต่อกันมาเกือบ 26 ปี ในที่สุดก็ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน และผ่านออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมาย คือพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2541 มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2541³⁷ ต่อมาได้มีแนวทางการวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรีและศาลฎีกาให้รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายแรงงาน ดังนี้

1) มติคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรี (สมัย พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี) ได้พิจารณาปัญหาการใช้บังคับกฎหมายแรงงานกับรัฐวิสาหกิจมีมติให้รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายแรงงาน³⁸

2) ศาลฎีกาได้ให้ความเห็นในเรื่องการใช้กฎหมายแรงงานกับรัฐวิสาหกิจไว้³⁹ สรุปว่าหน่วยราชการที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ จะต้องรับผิดชอบลูกจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือไม่จะต้องแยกพิจารณาออกเป็น 2 กรณี คือ

กรณีแรก ถ้ารัฐวิสาหกิจที่อยู่ได้สังกัดนั้น ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล กระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นเจ้าของสังกัดของรัฐวิสาหกิจนั้น จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงานในฐานะเป็นนายจ้าง เพราะกิจการเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ไม่ใช่กิจการราชการส่วนกลาง เช่น กระทรวงการคลัง จะต้องรับผิดชอบกิจการของโรงงานยาสูบ (คำพิพากษาฎีกาที่ 1677-1688/2524) และไม่ถือว่าเป็นกิจการของราชการส่วนกลาง (คำพิพากษาฎีกาที่ 1856/2524) เมื่อมีปัญหาแรงงานระหว่าง

³⁷ วิจิตรา ฟุ่งสัดดา วิเชียรชม. (2544). ย่อหลักกฎหมายแรงงาน (พิมพ์ครั้งที่ 17). หน้า 1-3.

³⁸ ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล. (2524). “การใช้บังคับกฎหมายแรงงานแก่รัฐวิสาหกิจ ในรายงานผลงานประจำปีของคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติชุดที่สองปีหนึ่ง.” รวบรวมและจัดพิมพ์โดยสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ. หน้า 73.

³⁹ แหล่งเดิม. หน้า 74-75.

ลูกจ้างกับรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลหรือมีการโต้แย้งสิทธิที่จะต้องฟ้องคดีกัน กระทรวง ทบวง กรม จะต้องฟ้อง กระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นต้นสังกัดเป็นจำเลยที่ 1 ผู้อำนวยการหรือผู้จัดการของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นจำเลยที่ 2 ในฐานะที่ผู้อำนวยการหรือผู้จัดการเป็นนายจ้างประเภท ได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล ตามประกาศ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 ข้อ 2

กรณีที่สอง ถ้ารัฐวิสาหกิจมีสภาพเป็นนิติบุคคล แม้สังกัดกระทรวง ทบวง กรม ก็ตาม กระทรวง ทบวง กรม นั้น ก็ไม่ต้องรับผิดชอบในฐานะนายจ้างหรือในฐานะใดๆ ทั้งสิ้นเพราะ รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลนั้นมีสภาพเป็นนายจ้างอย่างสมบูรณ์ เป็นการตัดตอนความรับผิดชอบไปจากกระทรวง ทบวง กรม แล้ว เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล แม้สังกัดกระทรวงคมนาคม ลูกจ้างต้องฟ้องการรถไฟโดยตรง (คำพิพากษาฎีกาที่ 2982-2984/2523) การทำเรือแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน (คำพิพากษาฎีกาที่ 1568/2534)

องค์กรพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน ได้แก่ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นจำนวนหนึ่งสภาพในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน พิจารณาช่วยเหลือสมาชิกตามคำร้องทุกข์ แสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสถานการณ์สภาพการจ้างของลูกจ้าง และดำเนินการและให้ความช่วยเหลือเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและรักษาผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจเป็นผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ มีข้อบังคับของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจหน้าที่ในการยื่นข้อเรียกร้องต่อฝ่ายนายจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้างแทนสมาชิก ยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์เพื่อพิจารณาแก้ปัญหาของลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานรวมถึงกรณีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยในการตั้งผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ ในการจัดให้มีการบริการเพื่อสวัสดิการของสมาชิก หรือจัดสรรเงินหรือทรัพย์สินเพื่อสาธารณประโยชน์ตามที่ที่ประชุมใหญ่เห็นสมควร ในการเรียกเก็บเงินค่าสมัครเป็นสมาชิกและเงินค่าบำรุงตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับสหภาพแรงงาน และในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานหรือลูกจ้างจึงมีลักษณะเป็นการมีสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

2.5 แนวคิดพื้นฐานและความจำเป็นของการจัดตั้งศาลปกครอง⁴⁰

ในประเทศระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยนั้น ต่างยึดถือหลักการที่สำคัญประการหนึ่งคือ “หลักนิติรัฐ” ซึ่งหมายความว่า รัฐได้ยอมตนอยู่ใต้กฎหมาย การกระทำใดๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองแม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ แต่ถ้าล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้วจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง และองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตของกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องจัดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครอง เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือการจัดรูปแบบองค์กรตุลาการหรือการจัดรูปแบบองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่างๆ นั้น มีอยู่ 2 ระบบใหญ่ คือ “ระบบศาลเดี่ยว” และระบบ “ศาลคู่” กล่าวคือ

1) “ระบบศาลเดี่ยว” คือ ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง โดยผู้พิพากษาซึ่งมีคุณสมบัติและความรู้ทางกฎหมายเป็นการทั่วไปเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง ระบบนี้ใช้อยู่ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์

2) “ระบบศาลคู่” คือ ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองนั้นให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งมีระบบศาลชั้นต้นและศาลสูงสุดของตนเอง มีระบบผู้พิพากษาและองค์กรบริหารงานบุคคลเป็นเอกเทศต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม โดยผู้พิพากษาศาลปกครองจะมีคุณสมบัติเฉพาะและมีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษ ระบบนี้ใช้อยู่ในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย

เมื่อมีระบบศาลคู่แล้วหลักการอีกหลักหนึ่งที่น่าสนใจนำมาแบ่งแยกศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรม คือ หลักการแบ่งแยกประเภทกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน⁴¹ ซึ่งการแบ่งแยกประเภทกฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชน มีมาตั้งแต่ยุคโรมันนับพันปีมาแล้ว กฎหมายนั้นมีการจำแนกได้หลายวิธี ซึ่งการยึดลักษณะของนิติสัมพันธ์เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแยกประเภทกฎหมาย จะสามารถแบ่งประเภทได้เป็นกฎหมายเอกชน (private law) และกฎหมายมหาชน (public law) ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

⁴⁰ คณะทำงานประชาสัมพันธ์งานจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (ม.ป.ป). ข้อควรรู้เกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล. หน้า 4.

⁴¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537, กันยายน). กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. หน้า 3-6.

1) เกณฑ์เกี่ยวกับบุคคลผู้ก่อนนิติสัมพันธ์ ซึ่งเป็นเกณฑ์ทางองค์กร กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายซึ่งใช้บังคับกับสถานะและนิติสัมพันธ์ ซึ่งรัฐหรือหน่วยงานของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง ส่วนกฎหมายเอกชนนั้น ใช้บังคับกับสถานะและนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันในฐานะซึ่งต่างก็เป็น “ผู้อยู่ได้ปกครอง” เหมือนกันและเท่าเทียมกัน อันต่างจากกรณีแรกที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐอยู่ในฐานะ “ผู้ปกครอง”

2) เกณฑ์ที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของนิติสัมพันธ์ เกณฑ์นี้ชี้ให้เห็นว่า จุดประสงค์ของนิติสัมพันธ์ในกฎหมายมหาชนที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐก่อขึ้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest) แทบทั้งสิ้น ดังนั้น กฎหมายที่บังคับใช้กับนิติสัมพันธ์นั้น จึงต้องมีลักษณะพิเศษที่ทำให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะของส่วนรวม ซึ่งต่างจากจุดประสงค์ของนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนที่มุ่งผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง ซึ่งเกณฑ์นี้จะต้องใช้กฎหมายเอกชน

3) เกณฑ์ที่เกี่ยวกับวิธีการที่ใช้ในการก่อนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน หรือที่เรียกว่าเกณฑ์ตามรูปแบบ ในนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน ที่ต่างฝ่ายต่างมุ่งผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง ดังนั้น กฎหมายจึงถือว่า เอกชนแต่ละคนเสมอภาคกัน (หลักความเสมอภาค) และเมื่อต่างคนต่างเสมอภาคกันแล้ว นิติสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดขึ้นจึงต้องอาศัยความสมัครใจอันมีที่มาจากเสรีภาพในการทำสัญญา (freedom of contract) และเอกชนจะใช้อำนาจตนบังคับอีกฝ่ายหนึ่งให้ทำตามสัญญาไม่ได้ เพราะถือว่าเสมอภาคกัน ต้องนำสู่ศาลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐให้บังคับตามนิติสัมพันธ์นั้นไว้ในฐานะคนกลาง สำหรับกฎหมายมหาชนนั้น วิธีการหรือเทคนิคที่ใช้แตกต่างไปจากกฎหมายเอกชน กล่าวคือ เมื่อรัฐหรือหน่วยงานของรัฐทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะในฐานะผู้ปกครองแล้ว รัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องมีฐานะที่เหนือกว่าเอกชน วิธีการที่รัฐใช้ในการก่อนิติสัมพันธ์สร้างสิทธิหน้าที่ให้เกิดขึ้นกับเอกชน จึงเป็นวิธีการฝ่ายเดียวที่ไม่ต้องอาศัยความสมัครใจของเอกชนเลย เช่น การออกคำสั่ง การอนุมัติ อนุญาต หรือไม่อนุมัติ ไม่อนุญาต และเมื่อมีการฝ่าฝืนนิติสัมพันธ์ที่รัฐก่อขึ้นฝ่ายเดียว รัฐก็มีอำนาจและเอกสิทธิ์ ที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งฝ่ายเดียวนั้นได้ โดยไม่ต้องไปศาล ซึ่งเท่ากับว่า กฎหมายสันนิษฐานไว้ก่อนแล้วว่า คำสั่งฝ่ายเดียวที่รัฐและหน่วยงานของรัฐออกและบังคับนั้นชอบด้วยกฎหมาย จนกว่าศาลจะพิพากษาให้ยกเลิกเพิกถอน

4) เกณฑ์เนื้อหา เป็นเกณฑ์ที่มีลักษณะทั่วไปและปราศจากการระบุตัวที่เรียกกันว่ากฎหมายตามภาวะวิสัย ซึ่งถือว่าต้องปฏิบัติตาม จะตกลงยกเว้นไม่ได้ ถือว่าเป็นกฎหมายบังคับ ซึ่งในขณะที่กฎหมายเอกชนนั้น เป็นกฎเกณฑ์ที่จะใช้บังคับก็ต่อเมื่อเอกชนไม่ทำสัญญาดกกลงกันเป็นอย่างอื่น ถ้าเอกชนตกลงทำสัญญาแตกต่างไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ และบทกฎหมายนั้นไม่

เป็นบทกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนแล้ว ก็เท่ากับเอกชน ได้สร้างกฎหมายตามอัธยาศัย ขึ้นใช้บังคับระหว่างกันเป็นการเฉพาะราย⁴²

สำหรับประโยชน์ของการแบ่งประเภทกฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชน มีดังนี้⁴³

1) ประโยชน์ในการนำคดีขึ้นสู่ศาล เมื่อมีการแยกประเภทของกฎหมายก็มีการแยกศาล เพื่อพิจารณาคดีอันเกิดจากการใช้กฎหมายนั้นด้วย กล่าวคือ ถ้าเป็นคดีในกฎหมายเอกชน เช่น คดีแพ่ง คดีอาญาธรรมดา องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ก็คือ ศาลยุติธรรม ส่วนคดีในกฎหมายมหาชน โดยทั่วไปจะไม่ขึ้นศาลยุติธรรม แต่จะขึ้นศาลพิเศษ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าเป็นคดีระหว่างเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ ก็ต้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง เช่น ในฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี เบลเยียม อิตาลี เป็นต้น

2) ประโยชน์ในแง่กฎหมายสารบัญญัติ ในประเทศที่มีระบบศาลในกฎหมายมหาชน นอกจากจะมีการแยกระบบศาลแล้ว หลักกฎหมายสารบัญญัติที่ใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีในกฎหมายมหาชนก็แตกต่างจากหลักกฎหมายสารบัญญัติในกฎหมายเอกชนด้วย ตัวอย่างเช่น ในฝรั่งเศส สัญญาทางปกครอง นั้นมีหลักกฎหมายต่างจากสัญญาในกฎหมายเอกชนโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ในสัญญาระหว่างเอกชนต้องถือหลักการเปลี่ยนแปลงไม่ได้จนกว่าคู่กรณีทุกฝ่ายจะยินยอม แต่ในสัญญาทางปกครองกลับถือประโยชน์สาธารณะและบริการสาธารณะสำคัญเหนืออื่นใด ถ้าเป็นไปได้ไปเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว ฝ่ายปกครองต้องสามารถเปลี่ยนแปลงสัญญาฝ่ายเดียวได้

3) ประโยชน์ในแง่กฎหมายวิธีสบัญญัติ ก่อนการออกแบบนิติกรรมทางปกครอง (กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง) ในหลายประเทศได้มีกฎหมายกำหนดกระบวนการ เพื่อควบคุมฝ่ายปกครอง และคุ้มครองประชาชนไว้ เช่น ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนีก็มีประมวลกฎหมายว่าด้วยระเบียบปฏิบัติราชการ กำหนดขั้นตอนกระบวนการ และวิธีออกนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองไว้ พร้อมทั้งกำหนดขั้นตอนมาตรการคุ้มครองเอกชนได้ และหากทางราชการมีนิติกรรมทางปกครองที่กระทบสิทธิเอกชน ก็ต้องให้เหตุผล เป็นต้น ในกรณีเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ในกฎหมายเอกชนขึ้น ศาลยุติธรรม ซึ่งในประเทศส่วนใหญ่ใช้ ระบบกล่าวหา คือ ให้ผู้กล่าวหาอ้างนำสืบ

⁴² ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา 1134 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สัญญาที่ทำขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับระหว่างคู่กรณีผู้ทำสัญญา.” อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537, กันยายน). “กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย. หน้า 6.

⁴³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537, กันยายน). กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน เอกชนและพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย. หน้า 11-16.

โดยเฉพาะในคดีแพ่งและคดีพาณิชย์ แต่ในศาลปกครองกลับใช้ระบบไต่สวน คือ ศาลสามารถลงไปหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้เองนอกจากที่คู่ความกล่าวอ้าง

4) ประโยชน์ในแง่วิชาการ ระบบกฎหมายในยุโรปที่ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายโรมัน มุ่งสนใจศึกษากฎหมายแพ่งมาเป็นพันปี สำหรับกฎหมายมหาชนเกิดขึ้นเมื่อคริสตศวรรษที่ 18 และต่อมาก็ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก รวมตลอดถึงการปฏิวัติครั้งใหญ่ในฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ. 1789 ซึ่งได้มีการออกประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ซึ่งเป็นเอกสารหลักของกฎหมายมหาชนของโลกประชาธิปไตย

กฎหมายปกครองมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายเอกชน⁴⁴ กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหรือจัดรูปองค์กรของหน่วยงานของรัฐและกฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจรัฐผ่านทางองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการใช้อำนาจรัฐนั้นย่อมจะไม่เหมือนกับการใช้สิทธิของเอกชนเพราะรัฐทำเพื่อประโยชน์สาธารณะส่วนเอกชนทำเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนจึงขึ้นอยู่กับหลักความเสมอภาคและเสรีภาพในการทำสัญญาซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นกฎหมายเอกชน แต่การใช้อำนาจรัฐนั้นในบางกรณีจำเป็นต้องให้รัฐมีอำนาจฝ่ายเดียวที่จะบังคับเอกชน โดยไม่ต้องอาศัยความสมัครใจของเอกชนได้ในกรณีที่ประโยชน์สาธารณะขัดแย้งกับประโยชน์ส่วนบุคคล

ความเชี่ยวชาญของผู้พิพากษาศาลปกครองมีความสำคัญมากอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ ผู้พิพากษาศาลปกครองควรมีความเชี่ยวชาญทางคดีปกครองและกฎหมายปกครอง⁴⁵

1) ศาลปกครองที่จะประสบความสำเร็จนั้น ต้องมีคณะผู้พิพากษาที่มีทั้งความรู้ในกฎหมายปกครอง และมีประสบการณ์ในการบริหารงานของฝ่ายปกครองด้วยทั้งสองสิ่งควบคู่กัน การมีเพียงความรู้กฎหมายปกครองโดยไม่มีประสบการณ์หรือไม่เข้าใจความจำเป็นของการบริหารงานของฝ่ายปกครองก็ไม่เพียงพอ การมีแต่ประสบการณ์ในการบริหารโดยไม่รู้กฎหมายปกครองก็ไม่เพียงพอ แต่ผู้พิพากษาศาลปกครองจะต้องมีทั้งสองสิ่งนี้ ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติของผู้พิพากษาจึงเป็นสิ่งสำคัญ กล่าวคือ จะต้องมีความรู้พื้นฐานดีในกฎหมายมหาชน และต้องมีประสบการณ์ในการบริหารมาแล้ว และได้เคยบริหารงานในหน่วยงานของรัฐมาแล้ว ที่จำเป็นต้องเป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า ในการพิจารณาคดีปกครองนั้น ผู้พิพากษาศาลปกครองจะเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ผู้พิพากษาศาลปกครองจึงต้องมีความรอบรู้ในระบบการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อที่จะได้รู้ว่ากรณีใดสามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบการดำเนินการ

⁴⁴ คณะทำงานประชาสัมพันธ์งานจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (ม.ป.ป). ข้อควรรู้เกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล. หน้า 9.

⁴⁵ คีตงาม คงตระกูล. (2546). ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย. หน้า 10-11.

ของฝ่ายบริหารได้โดยไม่ทำให้เสียประสิทธิภาพในการบริหารและรู้ว่ากรณีใดไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปแทรกแซงในเรื่องที่ควรเป็นดุลพินิจ โดยแท้ของฝ่ายปกครองเพื่อมิให้ศาลก้าวเข้าไปทำตนเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายบริหาร

2) ระบบการศึกษากฎหมายและการฝึกอบรมผู้พิพากษาศาลยุติธรรมของไทยเน้นหนักไปในด้านการเรียนการสอนวิชากฎหมายแพ่ง กฎหมายพาณิชย์ กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทำให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมได้รับความรู้ที่ไม่ตรงกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง และระบบการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมของไทยเป็น “ระบบปิด” กล่าวคือ ผู้พิพากษาระดับต้นจะได้รับการแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้และผู้พิพากษาระดับสูงจะได้รับการแต่งตั้งจากผู้พิพากษาระดับล่างเท่านั้น โดยไม่มีการแต่งตั้งผู้พิพากษาจากบุคคลภายนอกซึ่งมีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในระบบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งการสร้างผู้พิพากษาผู้มีทั้งความรู้และประสบการณ์เช่นนี้จะต้องเป็นหลักของศาล ไม่ใช่ระบบผู้พิพากษาสมทบ เพราะถ้าผู้พิพากษาอาชีพเป็นนักกฎหมายแพ่งและนักกฎหมายอาญา แต่นำผู้ที่มีประสบการณ์มาเป็นผู้พิพากษาสมทบเท่านั้น ผู้พิพากษาอาชีพก็จะครอบงำผู้พิพากษาสมทบอีก

2.6 วัตถุประสงค์หลักของการพิจารณาคดีปกครอง

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ มิให้กระทบกระทั่งต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนมากเกินไป ซึ่งวัตถุประสงค์ของการควบคุมดังกล่าว สามารถแยกออกได้ 2 ประการ ดังนี้⁴⁶

1) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ประกอบด้วย การพิจารณาหลักเกณฑ์ความชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีบัญญัติหรือในทางรูปแบบกับในทางสารบัญญัติหรือในทางเนื้อหาว่าการกระทำทางปกครองเป็นไปตามเกณฑ์ดังกล่าวหรือไม่

2) การควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ หรือการควบคุมความเหมาะสม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการควบคุมในส่วนผลของกฎหมาย อันมิใช่ในส่วนขององค์ประกอบทางกฎหมาย โดยการตรวจสอบความเหมาะสมจะเกิดขึ้นได้ในกรณีที่กฎหมายกำหนดผลไว้มากกว่า 1 ทางเลือก เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเลือกผลของกฎหมายที่เหมาะสมที่สุด สำหรับข้อเท็จจริงใดข้อเท็จจริงหนึ่งๆ ที่เรียกว่าเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง การควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ หรือการควบคุมความเหมาะสมนั้น เป็นการควบคุมการเลือกผลในทางกฎหมายว่าฝ่ายปกครองได้เลือกมาตรการไว้เหมาะสมหรือไม่ เป็นอำนาจที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้แก่

⁴⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. หน้า 36-54.

ฝ่ายปกครอง เนื่องจากการร่างกฎหมายไม่สามารถบัญญัติรายละเอียดในทุกกรณีของข้อเท็จจริงได้ครบถ้วน จึงจำเป็นที่จะให้ผู้ใช้กฎหมาย ซึ่งหมายถึงฝ่ายปกครองมีดุลพินิจที่จะเลือกผลของกฎหมายอันใดอันหนึ่งให้เหมาะสมสอดคล้องกับกรณีนั้นๆ จึงมิใช่อำนาจกำกับดูแล แต่เป็นอำนาจโดยแท้ของฝ่ายปกครอง ซึ่งผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและการก้าวล่วงเข้าไปในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง โดยศาลย่อมมีอาจเข้าควบคุมความเหมาะสมเปลี่ยนแปลงการใช้ดุลพินิจเสียเองได้ เนื่องจากมิได้เป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจทางฝ่ายบริหาร ศาลคงมีแต่อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น เพราะศาลมีในฐานะเท่าเทียมกับฝ่ายบริหารตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

บทที่ 3

กฎหมายไทยเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐ กับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามกฎหมายไทย มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาจนถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตลอดจนมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ซึ่งการจะใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจจึงต้องพิจารณาคำเนิการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้

3.1 วิวัฒนาการในการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิด

เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หน่วยงานของรัฐอาจมีกระบวนการสอบสวนและพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเมื่อรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายเพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความต่อไป ซึ่งการดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องในอดีตจนถึงปัจจุบันมีพัฒนาการแตกต่างมาเป็นลำดับตามแต่ระบอบการปกครองประเทศและกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น อย่างไรก็ตามวิวัฒนาการการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดได้ออกได้เป็น 3 ช่วง ดังนี้

- ช่วงที่ 1 ก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับ
- ช่วงที่ 2 หลังพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับ
- ช่วงที่ 3 หลังจัดตั้งศาลปกครอง

ช่วงที่ 1 ก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับ ก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับประเทศไทย มีการพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนกระทั่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งการจะใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในช่วงก่อน

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับสามารถแบ่งพิจารณาออกได้เป็น 2 ระยะ ดังนี้

ระยะที่หนึ่ง สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจในการปกครองประเทศเป็นของพระมหากษัตริย์ การฟ้องร้องพระมหากษัตริย์หรือส่วนราชการต่างๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำได้ การฟ้องให้ข้าราชการรับผิดด้วยประการใดๆ ก็ต้องเอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคับพยานหลักฐานให้ทราบก่อนตามกฎหมายตราสามดวง ลักษณะอาญาหลวง มาตรา 28 ที่บัญญัติว่า “มีผู้มาฟ้องหาข้าทูลละอองธุลีพระบาทด้วยคดีประการใดๆ ให้เอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคับพยานหลักฐานให้ทราบก่อน ถ้าทรงพระกรุณาสั่งให้พิจารณา จึงพิจารณาได้ ถ้าผู้ใดเอาไปพิจารณาได้ตามติโดยโดยพลการเอง ท่านว่าผู้นั้นละเมิดพระราชอาญาท่าน ท่านให้ลงโทษ 6 เดือน”

ต่อมาได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าวว่า ถ้าเป็นเพียงสินไหมพินัย ให้ศาลพิจารณาพิพากษาไปตามพระราชกำหนดกฎหมายโดยไม่ต้องนำเนื้อความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาก่อน เว้นแต่คดีนั้นจะต้องติโดย จำจง

สำหรับกระทรวง ทบวง กรม ศาลฎีกาได้กำหนดหลักการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสัญญาหรือละเมิดไว้ ในปี ร.ศ. 121 โดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 520/121 ว่ากระทรวงและกรมที่ถูกฟ้องจะไม่ยอมตกเป็นจำเลยก็ได้ และในปี ร.ศ. 129 กระทรวงยุติธรรมได้ออกกฎเสนาบดีที่ 60 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม ร.ศ. 129 รับรองสิทธิของกระทรวงและกรมไว้โดยชัดเจนว่าเมื่อถูกฟ้องแล้วกระทรวงและกรมจะมาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ ศาลไม่มีอำนาจบังคับ เป็นหน้าที่ของโจทก์ต้องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา และเมื่อผู้เสียหายมีอาจฟ้องกระทรวงและกรมได้ จึงก่อให้เกิดปัญหาว่า ผู้เสียหายจะฟ้องข้าราชการให้รับผิดเป็นส่วนตัวได้หรือไม่ ในกรณีนี้ศาลไทยขณะนั้นยึดตามกฎหมายอังกฤษ คือต้องฟ้องข้าราชการให้รับผิดเป็นส่วนตัว ดังปรากฏในตำราหลักกฎหมายประยุทธ์รายส่วนแพ่งของพระยาเทพวิฑูรว่า

“พระเจ้าแผ่นดินแลรัฐบาลถูกฟ้องร้องในทางประยุทธ์รายส่วนแพ่งไม่ได้ แลที่เวลานี้กินความตลอดถึงกระทรวงและกรมต่างๆ ด้วย นอกจากเขาจะยินยอมเป็นจำเลยที่ว่ามานี้ไม่กินความถึงการที่จะฟ้องร้องส่วนตัว เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ในกระทรวงหรือกรม ถ้าเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่กระทำผิด ฟ้องร้องได้”¹

¹ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2546). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (พิมพ์ครั้งที่ 4). หน้า 21-22.

ระยะที่สอง ภายหลังจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้บังคับ

เมื่อประเทศไทยได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 ลักษณะ 5 ละเมิดมาตรา 420 - มาตรา 452 เช่นเดียวกับความรับผิดชอบของเอกชนทั่วไป

มาตรา 420 ที่บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่า ผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอาจแบ่งพิจารณาได้ 2 กรณี ดังนี้

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

เมื่อบุคคลภายนอกถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่บุคคลภายนอกมีอำนาจที่จะเลือกฟ้องให้หน่วยงานของรัฐและหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ได้ แต่หากบุคคลภายนอกฟ้องเจ้าหน้าที่และกรณีดังกล่าวเมื่อศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกแล้วหน่วยงานของรัฐก็ไม่มีกรณีต้องรับผิดชอบเนื่องจากหน่วยงานของรัฐมิได้เป็นผู้กระทำละเมิด อย่างไรก็ตาม บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้เช่นกันตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิดอันเกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น ซึ่งขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ โดยทั่วไปในหน่วยงานของรัฐจะมีบุคลากรอยู่ 2 ประเภทคือ

- 1) ข้าราชการประจำ
- 2) ลูกจ้าง ลูกจ้างได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท
 - (1) ลูกจ้างประจำ
 - (2) ลูกจ้างชั่วคราว

บุคลากรทั้งสองประเภทนี้หากทำละเมิดในระหว่างปฏิบัติงานให้แก่หน่วยราชการ แนวคำพิพากษาของศาลฎีกาได้วินิจฉัยออกเป็น 2 แนวทาง คือ

ก. ข้าราชการ

หากข้าราชการในสังกัดไปกระทำละเมิดในระหว่างปฏิบัติงานซึ่งได้กระทำการตามหน้าที่การงานของหน่วยราชการแล้วหน่วยราชการจะต้องรับผิดชอบร่วมด้วยแต่เป็นการร่วมรับผิดชอบโดยผลของกฎหมายมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิใช่เป็นการรับผิดชอบในฐานะนายจ้างกับลูกจ้าง เช่น

“คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 769/2505 ได้วินิจฉัยว่าความสัมพันธ์ระหว่างกรมกระทรวงในรัฐบาลและข้าราชการในกรม กระทรวงนั้นมีขึ้นโดยกฎหมายฝ่ายปกครองได้แก่

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นต้น รวมตลอดถึงพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงที่ออกตามอำนาจในกฎหมายนั้นๆ และคำสั่ง กฎและระเบียบแบบแผนที่ทางราชการได้วางไว้หาใช่มีขึ้นโดยกฎหมายแฟ่งว่าด้วยเอกเทศสัญญา เช่น จ้างทำของ จ้างแรงงานหรือตัวการตัวแทนไม่ ทั้งนี้ เพราะลักษณะของการก่อตั้งสิทธิที่ดี การใช้สิทธิที่ดี และการระงับไปซึ่งสิทธิที่ดี กฎหมายฝ่ายปกครองและกฎหมายฝ่ายแฟ่งมีลักษณะแตกต่างกันอยู่ในตัวและตามสภาพของกฎหมายนั้นๆ ความสัมพันธ์ระหว่างกรม กระทรวง กับข้าราชการประจำทั่วไปนั้นมิได้เป็นคู่กรณีแสดงเจตนาตกลงกระทำการนิติกรรมหรือสัญญาอันใดต่อกันหากแต่บุคคลใดจะเข้ามารับราชการก็ต้องมีคุณสมบัติและต้องมีการปฏิบัติตามที่กฎหมายฝ่ายปกครองกำหนดไว้ ค่าสินจ้างตอบแทน เช่น เงินเดือนที่ดี การบังคับบัญชาการรักษาวินัยการออกจากราชการที่ดี และสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญที่ดีย่อมเป็นไปตามกฎหมายฝ่ายปกครองกำหนดไว้เช่นกันการทั้งหลายเหล่านี้หาได้เป็นไปเพราะผลของนิติกรรมหรือสัญญา แต่อย่างใดไม่”

คำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวได้วินิจฉัยโดยอ้างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 123/2504 นอกจากคำพิพากษาดังกล่าวแล้วยังมีคำพิพากษาในแนวเดียวกันอีกเช่นคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 341/2526 3208/2528 และ 5079/2533 เป็นต้น

ข. ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว

ศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องความรับผิดชอบของลูกจ้างทั้งสองประเภทกับหน่วยงานของรัฐว่าเป็นความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือไม่ เช่น

“คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1811-1813/2516 วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ว่าลูกจ้างของกรมทางหลวงแผ่นดินประจำหน่วยควบคุมและตรวจสอบวัสดุก่อสร้างทางซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์วินิจฉัยดินหินกรวดไม่มีหน้าที่ในการขับรถยนต์ได้ขับรถยนต์ของกรมทางหลวงแผ่นดินไปล้างโดยช่างตรีผู้บังคับบัญชาใช้ให้ไป เมื่อล้างเสร็จได้ขับรถกลับที่พักแต่ระหว่างทางได้ขับรถแฉะไปเอาของที่บ้านที่สาวและเกิดชนกับรถยนต์อื่น โดยประมาทเป็นเหตุให้คนตาย แม้ลูกจ้างนั้นไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการขับรถยนต์แต่การนำรถไปล้าง ก็โดยผู้บังคับบัญชาใช้ให้ไปและการล้างรถก็เป็นกิจการของกรมทางหลวงแผ่นดินย่อมถือได้ว่าลูกจ้างนั้นได้กระทำละเมิดในทางหน้าที่จ้างของนายจ้างซึ่งกรมทางหลวงแผ่นดินซึ่งเป็นนายจ้างจะต้องร่วมรับผิดชอบแห่งละเมิด”

ในกรณีที่บุคคลภายนอกมีการฟ้องหน่วยงานของรัฐทั้งที่มีฐานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นจำเลยด้วยและหน่วยงานของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว หน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะไปดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องไล่เบี้ยต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในภายหลังด้วยการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นจำเลยต่อศาลยุติธรรม

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐมีแนวทางพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องละเมิด เช่นเดียวกันโดยหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการตามระเบียบความรับผิดของข้าราชการในทางแพ่ง ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วน ที่ นร 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503 กล่าวคือ เมื่อมีเหตุละเมิดขึ้น กรมเจ้าสังกัดจะต้องดำเนินการแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบพร้อมทั้งตั้งคณะกรรมการขึ้นดำเนินการสอบสวนเพื่อพิจารณาหาเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบในทางแพ่ง และเมื่อสอบสวนเสร็จคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องรายงานผลการสอบสวนให้กรมเจ้าสังกัดทราบ ถ้ากรมเจ้าสังกัดเห็นว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบก็ให้แจ้งผลการสอบสวนพร้อมส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาต่อไป แต่หากกระทรวงการคลังเห็นว่าควรจะต้องมีการเรียกให้ใช้เงินก็ให้แจ้งกรมเจ้าสังกัดทราบ ซึ่งกรมเจ้าสังกัดมีหน้าที่ต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบนั้น ชดใช้เงินให้แก่ทางราชการหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ยินยอมหน่วยงานของรัฐก็จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป

ดังนั้น การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในช่วงที่บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ กับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในองค์กรของตนไม่ว่าเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่หรือกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจึงสามารถดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องได้ช่องทางเดียวได้แก่การฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นจำเลยต่อศาลยุติธรรมเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ช่วงที่ 2 หลังพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับ

จากผลของความไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับหลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย เรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รัฐบาลจึงได้มีการปรับปรุงหลักกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้น โดยมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 ซึ่งตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัตินิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่” และ “หน่วยงานของรัฐ” ซึ่งอยู่ในขอบเขตของกฎหมายฉบับนี้ไว้ว่า

เจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดย

พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีหลักการโดยสรุป ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

(1) กรณีการกระทำละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา 5 บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิด ที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่า กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง

จากบทบัญญัติในมาตรา 5 ดังกล่าว เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลละเมิดที่เกิดขึ้น เนื่องจากผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 5 ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ภาครัฐมิได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เพียงแต่เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาไต่เบียดในภายหลัง โดยหน่วยงานของรัฐสามารถไต่เบียดได้เฉพาะการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากเป็นการกระทำละเมิดเพียงแต่ประมาทเลินเล่อเท่านั้น หน่วยงานของรัฐไม่สามารถเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐได้

(2) กรณีการกระทำละเมิดมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

จากบทบัญญัติในมาตรา 6 เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่บุคคลภายนอกจะต้องเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบส่วนตัว โดยหน่วยงานของรัฐไม่มีความเกี่ยวข้องแต่ประการใด จึงไม่มีกรณีหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่เป็นไปตามมาตรา 10 ซึ่งแบ่งพิจารณาได้เป็นสองกรณี

(1) กรณีการกระทำละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐต่อเมื่อได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และต้องนำหลักการลดหย่อนหรือหักส่วนความรับผิดชอบ มาตรา 8 มาใช้โดยอนุโลมด้วย

(2) กรณีการกระทำละเมิดมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

กรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่นั้น มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องละเมิด

จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังกล่าว ได้ส่งผลให้การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมีการเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่หน่วยงานของรัฐต้องฟ้องร้องเจ้าหน้าที่เป็นจำเลยและดำเนินคดีในศาลเพียงช่องทางเดียวเป็นให้อำนาจหน่วยงานของรัฐมีวิธีดำเนินการเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

3) ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

กรณีที่หน่วยงานของรัฐจะสามารถใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีสองกรณี ดังนี้

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกจากการปฏิบัติหน้าที่และหน่วยงานของรัฐได้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 8 และมาตรา 9

กรณีเจ้าหน้าทีกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐจากการปฏิบัติหน้าที่และเป็นกรณีที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8

การกระทำทั้งสองกรณีหน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยคำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งหากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐจะต้องมีหนังสือเตือนให้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันหากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำเตือน หน่วยงานของรัฐจึงจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

4) ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยหน่วยงานของรัฐไม่อาจอาศัยอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 ได้ หน่วยงานของรัฐจึงต้องดำเนินการด้วยการฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาล

อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่แต่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง อาจมีข้อขัดข้องด้วยประการใดๆ เช่น การกระทำละเมิดเกิดจากการกระทำร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับบุคคลภายนอก เจ้าหน้าที่ของรัฐเสียชีวิต เป็นต้น หน่วยงานของรัฐก็อาจฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นคดีต่อศาลภายในกำหนดอายุความได้

ช่วงที่ 3 หลังจัดตั้งศาลปกครอง

หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีบทบัญญัติในมาตรา 246 - มาตรา 280 กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย และเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 รูปแบบการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในระยะแรก แม้หน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง และมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐยังไม่มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงมักจะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบเป็นคดีดังเช่นวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งมิได้เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งท้ายสุด เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้นแพ่คดี

หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการบังคับคดีไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่จะต้องดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ ซึ่งถือเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาขายทอดตลาดมาชำระให้แก่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นจำเลย

อย่างไรก็ดี ในช่วงเวลาต่อมาปรากฏว่าสำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่า หน่วยงานของรัฐสามารถที่จะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เองโดยไม่ต้องฟ้องร้องดำเนินคดีจึงมีแนวทางที่จะไม่รับดำเนินคดีให้ ดังปรากฏในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 509/2544 ดังนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดแล้ว มีความเห็นว่า ในกรณีที่สำนักงานอัยการสูงสุดไม่รับดำเนินคดี และส่งเรื่องกลับคืนมาเพื่อให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มหาวิทยาลัยฯ จะต้องดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไปอย่างไร

ตามข้อเท็จจริงมีเจ้าหน้าที่ต้องร่วมกันรับผิดชอบสามคน คือ นางชลลดาฯ ผู้กระทำความผิดโดยตรง นางฉันทิษาฯ และรองศาสตราจารย์เอกฯ ในฐานะผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้มีส่วนทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ ซึ่งในกรณีของนางชลลดาฯ นั้น กระทรวงการคลังเห็นว่า มิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงต้องรับผิดชอบตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนนางฉันทิษาฯ และรองศาสตราจารย์เอกฯ รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่า รองศาสตราจารย์เอกฯ ได้ชดใช้เงินให้แก่มหาวิทยาลัยฯ แล้ว ส่วนนางฉันทิษาฯ ได้แย้งคำสั่งให้ชดใช้เงินโดยร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ปัจจุบันเป็นคดีอยู่ในศาลปกครองกลาง) ทั้งที่ได้เคยทำหนังสือ ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2543 ขอผ่อนผันชำระหนี้ต่อมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนต้องร่วมรับผิดชอบละเมิดเดียวกัน จึงต้องฟ้องเป็นคดีเดียวกัน ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ 434/2544 ดังนั้น ในกรณีที่สำนักงานอัยการสูงสุดไม่รับดำเนินคดีและส่งเรื่องคืนมาเพื่อให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จะต้องแจ้งให้สำนักงานอัยการสูงสุดทราบถึงความเห็นดังกล่าวของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่เห็นควรให้มีการดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรมเป็นคดีเดียวกัน หากสำนักงานอัยการสูงสุดยืนยันที่จะไม่ฟ้องคดีให้ เพื่อมิให้คดีขาดอายุความมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ต้องรับดำเนินการฟ้องคดีเอง

การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างมีฐานะเป็นฝ่ายปกครองทั้งคู่ การฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเกิดปัญหาว่าหน่วยงานของรัฐจะนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ในช่วงแรกที่ศาลปกครองเปิดทำการหน่วยงานของรัฐก็ยังคงนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม บางหน่วยงานได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง จนกระทั่งมีการนำปัญหาดังกล่าวได้มีการเสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ในปี พ.ศ. 2545 โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้วินิจฉัยประเด็นปัญหาดังกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 7/2545 ดังนี้

“...มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” กรณีจึงเป็นคดีพิพาทระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีจึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง”

ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 แนวทางการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐมีการเปลี่ยนแปลงอีกคราวตามที่ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งวินิจฉัยไว้ปรากฏตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 ดังนี้

“ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 12 นี้ เป็นการยกเว้นบทบัญญัติในมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ห้ามมิให้ใช้มาตรการการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา 12 ดังกล่าว หากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน และหน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือเตือนให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระภายในเวลาที่กำหนดแล้ว ยังไม่ชำระ อีกหน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีนี้ถือว่า มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือบรรเทา ความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลให้มีคำสั่งตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา”

จากผลของคำสั่งศาลปกครองดังกล่าวที่ยังคงเป็นบรรทัดฐานมาจนถึงปัจจุบัน จึงทำให้แนวทางการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในกรณีที่เกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน และส่งผลให้หน่วยงานของรัฐทั้งหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเป็นส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต้องศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการยึด อายัดทรัพย์สินและการขายทอดตลาด ซึ่งเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่จะต้องบังคับกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อไป

สำหรับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หน่วยงานของรัฐจึงต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคดีเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยคดีดังกล่าวความรับผิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หน่วยงานของรัฐจึงต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต่อศาลยุติธรรม เนื่องจาก

คดีดังกล่าวไม่อยู่เขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ความรับผิดทางกฎหมายของไทยได้แบ่งความรับผิดทางกฎหมายออกเป็น 2 ชนิด² คือ ความรับผิดทางอาญา และความรับผิดทางแพ่ง ความรับผิดทางแพ่งแบ่งเป็น 2 ชนิด³ คือ ความรับผิดทางสัญญาและความรับผิดทางละเมิด ในกฎหมายเก่าของไทยก็ได้แบ่งมูลให้เกิดหนี้ออกเป็นมูลใหญ่ๆ ที่สำคัญได้ 2 มูล คือ มูลละเมิดและมูลเหตุสัญญา คำว่า “ละเมิด” ในกฎหมายเก่า หมายถึง แต่เพียงการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายชนิดหนึ่งเท่านั้น ซึ่งได้แก่ เรื่องที่เป็นการฝ่าฝืนพระราชโองการ คือ ละเมิดพระราชอาญา ผลของการนี้ทำให้บุคคลนั้นต้องเสียเงินจำนวนหนึ่งทำนองสินไหม แต่ต่างกันอยู่ที่เงินซึ่งให้ไปนั้นไม่ใช่ให้แก่เอกชนผู้ต้องเสียหาย แต่ตกให้แก่ท้องพระคลังหลวง ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับปัจจุบัน ก็เปรียบได้กับค่าปรับซึ่งเป็นโทษชนิดหนึ่งในกฎหมายเก่าจึงถือว่าละเมิดเป็นการกระทำผิดต่อกฎหมายอาญา ละเมิดตามกฎหมายเก่าจึงไม่ได้เป็นมูลหนี้อย่างหนึ่ง ดังเช่นลักษณะละเมิดในกฎหมายปัจจุบัน⁴ ครั้นต่อมาได้มีการแบ่งละเมิดออกเป็น 2 จำพวก คือ⁵

1) การละเมิดซึ่งถือกันว่าเป็นการกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนผู้ทำละเมิดนอกจากจะถูกปรับเป็นพินัยและสินไหมให้แก่รัฐและผู้เสียหายแล้ว ยังจะต้องถูกลงโทษทางร่างกายอีก

2) การละเมิดซึ่งทำความเสียหายให้เฉพาะแต่ผู้ถูกละเมิดเท่านั้น ผู้กระทำละเมิดจะถูกบังคับให้ชำระแต่เพียงเงินปรับ โดยรัฐแบ่งเอาส่วนหนึ่งเป็นค่าธรรมเนียม

การพิจารณาคดีปกครองโดยศาลไทยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจอธิปไตยถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น กระทรวงและกรมจึงถือว่าเป็นหน่วยงานของพระมหากษัตริย์ ข้าราชการบริวาร (ข้าราชการ) ทั้งหมดก็คือ บุคคลที่ช่วยแบ่งเบาพระราชภาระของพระมหากษัตริย์ไปทำด้วยเหตุนี้ การจะฟ้องพระมหากษัตริย์หรือรัฐ (หมายความรวมถึงหน่วยงานและข้าราชการ) ได้หรือไม่นั้น จึงขึ้นอยู่กับองค์พระมหากษัตริย์เองว่าจะทรงยินยอมหรือไม่ เพราะหากฟ้องร้องได้ เช่นในทางแพ่ง และปรากฏว่าเป็นความผิดของหน่วยงานของพระมหากษัตริย์ การชดใช้ค่าเสียหายก็ต้องเสียเงินจากพระคลังมหาสมบัติอันเป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์

² จี๊ด เศรษฐบุตร. (2523). หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด (พิมพ์ครั้งที่ 2). หน้า 3.

³ แหล่งเดิม. หน้า 16.

⁴ โรแบร์ แลงกาด์. (2478). ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. หน้า 68.

⁵ แหล่งเดิม. หน้า 88.

การฟ้องให้ข้าราชการบริพารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง จะเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไม่ก็ตาม ไม่มีการแยกว่าเป็นคดีปกครองหรือคดีอื่นใด การฟ้องข้าราชการบริพารให้รับผิดชอบปรากฏในกฎหมายตราสามดวงลักษณะอาชญากรรมหลวงได้บัญญัติรับรองไว้ชัดเจนว่ามาตรา 28 “มีผู้มาฟ้องหาข้าทูลละอองธุลีพระบาทด้วยคดีประการใดๆ ให้เอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคับทูลพระกรุณาให้ทราบก่อน ถ้าทรงพระกรุณาสั่งให้พิจารณา จึงพิจารณาได้ ถ้าผู้ใดเอาไปพิจารณาได้ถามดีโดยโดยพลการเอง ท่านว่า ผู้นั้นละเมิดพระราชอาญาท่าน ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน...” ต่อมามีการแก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าว คือ ถ้าเป็นเพียงสินไหมพินัย ก็ให้ศาลพิจารณาพิพากษาไปตามพระราชกำหนดกฎหมาย โดยไม่ต้องนำคดีเนื้อความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาก่อน เว้นแต่คดีนั้นจะต้องดีโดย จำจง ต่อมาพระราชบัญญัติเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาญาศก 120 (พ.ศ. 2445) ได้ห้ามมิให้รับฟ้องของราษฎรที่ฟ้องข้าราชการเป็นจำเลยในความอาญาที่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการเว้นแต่โจทก์จะได้นำพยานมาสืบพอเห็นว่าจำเลยพิรุณ

สำหรับการฟ้อง กระทรวง ทบวง กรม ในฐานะหน่วยงานของพระมหากษัตริย์นั้น ราษฎรอาจฟ้องทบวงการเมืองซึ่งเป็นองค์กรของรัฐได้ทั้งในคดีที่เกี่ยวกับสัญญา และคดีที่เกี่ยวกับละเมิด แต่กระทรวง ทบวง กรม นั้น จะยอมมาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ ดังที่ปรากฏตามกฎที่ 60 ของกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2445 ที่ว่า “เรื่องฟ้องกรมและกระทรวงเป็นจำเลย ศาลอย่ามีหมายไปยังกรมอัยการเลย ให้มีหนังสือแจ้งไปยังเจ้ากรมอัยการเพราะเขาจะมาแก้ความก็ได้ไม่มาก็ได้”⁶

ต่อมาภายหลังการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และบรรพ 2 ใน พ.ศ. 2468 จึงเกิดปัญหาว่า

1) กระทรวงและกรมเมื่อถูกฟ้อง จำต้องยอมเป็นจำเลยหรือไม่ เพราะเป็นทบวงการเมืองซึ่งเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 72 (1) มาตรา 73 กับทั้งมาตรา 70 ได้บัญญัติไว้ว่า “นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เหมือนบุคคลธรรมดา เว้นเสียแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งว่าโดยสภาพจะมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น” และมาตรา 76 ก็บัญญัติว่า “ผู้จัดการทั้งหลายก็ดี ผู้แทนอื่นๆ ก็ดีของนิติบุคคล หากทำการตามหน้าที่ได้ทำให้เกิดความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดแก่บุคคลอื่นไซ้ ท่านว่านิติบุคคลจำต้องเสียค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายได้ภายหลัง ฯลฯ”

2) ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่จะฟ้องบังคับข้าราชการเป็นส่วนตัวตามบทบัญญัติในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้หรือไม่

เดิมยังไม่มีความหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ดังนั้น ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนในการปฏิบัติหน้าที่ หลักเกณฑ์ในการ

⁶ สำเนียง คงคาเพชร. (2497). การพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทย. หน้า 24-25.

พิจารณาเรื่องความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็จะนำหลักกฎหมายเอกชนว่าด้วยละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 420 - มาตรา 452) มาใช้บังคับ ดังนี้

(1) ข้าราชการ

ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง แต่เนื่องจากข้าราชการมิใช่ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการและส่วนราชการก็มีผู้อำนวยการของข้าราชการ ดังนั้น ผู้เสียหายจึงไม่อาจอาศัยสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 425 ฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ส่วนราชการให้ร่วมรับผิดชอบดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ โดยอาศัยสิทธิตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 76 วรรคแรก ที่ว่า “ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการนิติบุคคลเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหาย...” และเมื่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ส่วนราชการย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ในภายหลังตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตราเดียวกันที่ว่า “แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย”

(2) ลูกจ้างของส่วนราชการ

นอกจากผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงแล้ว ยังอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการในฐานะนายจ้างให้ร่วมรับผิดชอบดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ด้วย ตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 ที่ว่า “นายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น และเมื่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ส่วนราชการย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ในภายหลังตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 426 ที่ว่า “นายจ้างซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อละเมิดอันลูกจ้างได้ทำนั้น ชอบที่จะได้ชดใช้จากลูกจ้างนั้น”

(3) พนักงานรัฐวิสาหกิจ

นอกจากผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงแล้ว ยังอาจฟ้องรัฐวิสาหกิจในฐานะนายจ้างให้ร่วมรับผิดชอบดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ด้วย ตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 ที่ว่า “นายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น” และเมื่อรัฐวิสาหกิจได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว รัฐวิสาหกิจย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ในภายหลัง ตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 426 ที่ว่า “นายจ้างซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อละเมิดอันลูกจ้างได้ทำนั้น ชอบที่จะได้ชดใช้จากลูกจ้างนั้น”

3.2 การใช้สิทธิเรียกร้องตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3.2.1 ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย

3.2.1.1 หน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐตามคำนิยามดังกล่าวจึงหมายถึง

- 1) ราชการส่วนกลาง
- 2) ราชการส่วนภูมิภาค
- 3) ราชการส่วนท้องถิ่น
- 4) รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ และรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด เนื่องจากจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- 5) หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก เป็นต้น

3.2.1.2 เจ้าหน้าที่ที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเน้นถึงการทำงานแทนรัฐในลักษณะเจ้าหน้าที่ของภาครัฐทุกประเภท ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตามคำนิยามนี้จึงหมายถึงบุคลากรทุกประเภททำงานให้รัฐไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือจะเป็นกรรมการ และไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งในฐานะใด⁷

⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540, 28 มีนาคม) เอกสารถอดเทปการบรรยายเรื่อง “กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.” ณ โรงแรมพรพิงทาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่. หน้า 11-12.

3.2.1.3 ประเภทของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1) เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด” ซึ่งบทบัญญัตินี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐอาจเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ได้เป็นสองกรณี ดังนี้

กรณีแรก เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยตรง กล่าวคือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่หรือหน่วยงานอื่นของรัฐก็ตาม ถ้าการละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ กรณีก็ต้องบังคับกันไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นหลักทั่วไปในเรื่องละเมิด แต่ถ้าเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว การจะเรียกให้เจ้าหน้าที่นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ก็ต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์เดียวกันกับกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ก็ต่อเมื่อได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากไม่ได้จงใจหรือไม่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อธรรมดา เจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ⁸

กรณีที่สอง การไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่กรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกไปก่อน ซึ่งบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ได้แก่ บุคคลหรือนิติบุคคลที่มีใช้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่และให้หมายความรวมถึงเจ้าหน้าที่ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่น ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะสังกัดหน่วยงานเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือสังกัดหน่วยงานของรัฐอื่นหรือไม่ก็ตาม และตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 ก็ได้ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะเลือกใช้วิธียื่นคำขอต่อหน่วยงานของ

⁸ สะเทือน ชุตกุล. (2540, พฤษภาคม). “พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539” ในหนังสือ “สาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.” เอกสารเผยแพร่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 38-39.

รัฐให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ เมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้ว เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดจริงก็กำหนดค่าเสียหายไปด้วยและส่งคำสั่งนั้นให้กับผู้เสียหายที่ยื่นคำร้อง แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานไม่ต้องรับผิด ก็ให้ยกคำร้องและแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ ซึ่งหากผู้เสียหายไม่เห็นด้วยกับการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

สำหรับความรับผิดของหน่วยงานของรัฐต่อผู้เสียหายในกรณีที่เกิดการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 มาตรา 425 มาตรา 426 หรือ มาตรา 427 แล้วแต่กรณี ดังนี้

- (1) เจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอก
- (2) หน่วยงานของรัฐต้องร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้
- (3) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดกระทำละเมิด ผู้เสียหายสามารถเรียกค่าเสียหายจากกระทรวงการคลัง

3.2.1.3 เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยมิใช่การปฏิบัติหน้าที่

มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เรียกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” ซึ่งจากบทบัญญัตินี้จะเห็นว่า ถ้าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยมิใช่ในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ กล่าวคือ ในกรณีการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะต้องทำโดยการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

3.2.1.4 การไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้น แต่หากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาหน่วยงานของรัฐจะไม่สามารถไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ ซึ่งในการพิจารณาว่า กรณีใดเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่นั้นเป็นหน้าที่

ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ หรือ ศาล เป็นผู้พิจารณา โดยต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ซึ่งความประมาทเลินเล่อนั้นเป็นการกระทำที่มีโทษโดยเจตนาประสงค์ต่อผลหรือยอมถึงเห็นผลแต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้น จำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์

3.2.2 จำนวนเงินที่เรียกร้องให้ชดใช้หรือไต่เบี่ย

จำนวนเงินที่เรียกร้องให้ชดใช้หรือไต่เบี่ย พิจารณาดังนี้

1) คำนี้ถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี กล่าวคือ เป็นการกำหนดว่า การไต่เบี่ยเอาแก่เจ้าหน้าที่นั้นจะไต่เบี่ยอย่างไร ให้คำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีประกอบด้วย เช่น เจ้าหน้าที่ได้ทำให้เกิดความเสียหายขึ้นเป็นเงิน 100 ล้านบาท เจ้าหน้าที่ยอมไม่มีเงินที่จะชดใช้เต็มจำนวนของ ความเสียหายได้อย่างแน่นอน จึงต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐจะไต่เบี่ยเอาแก่เจ้าหน้าที่เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

2) คำนี้ถึงความผิดหรือความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม โดยหน่วยงานของรัฐต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบและความบกพร่องออกซึ่งหากความเสียหายเกิดขึ้นมีส่วนหนึ่งเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมดังกล่าวถือเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงตกเป็นพับแก่หน่วยงานของรัฐแห่งนั้น เช่น เจ้าหน้าที่เอารถของทางราชการไปใช้เป็นการส่วนตัว แล้วเกิดอุบัติเหตุ ทำความเสียหายให้แก่เอกชนเพราะเบรคของรถดังกล่าวไม่ทำงานเนื่องจากหน่วยงานของรัฐบกพร่องมิได้จัดให้มีการดำเนินงานส่วนรวม เช่น ระบบการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการบกพร่องทำให้ได้คนที่ไม่ดีเข้ามารับราชการ หรือระบบการฝึกงานของเจ้าหน้าที่บกพร่องโดยส่งเจ้าหน้าที่ใหม่ไปปฏิบัติงานเลยโดยที่ยังมิได้จัดให้มีการฝึกงานอย่างเพียงพอที่จะทำงานได้ หรือระบบการจัดเก็บเคมีวัตถุของทางราชการบกพร่อง ไม่มีการแยกแยะให้ชัดเจน ทำให้มีการหยิบเคมีวัตถุของที่อันตรายไปใช้งานผิดประเภท เป็นต้น

3) กรณีการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น ซึ่งเดิมก่อนมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ใช้บังคับ หากการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนเจ้าหน้าที่ทั้งหลายนั้น ต้องร่วมกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เมื่อมีกฎหมายว่าด้วยความ

⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). เอกสารถอดเทปการบรรยายเรื่อง “กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.” หน้า 16.

รับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ใช้บังคับ เจ้าหน้าที่ที่จะมีส่วนร่วมในการกระทำละเมิดแต่เป็นเพียงผู้นั้นกระทำด้วยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้นและรับผิดชอบใช้เฉพาะในส่วนของตนเองเท่านั้น

3.2.3 การใช้สิทธิเรียกร้อง

1) การเรียกร้องขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (มาตรา 11) กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน และพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิฟ้องศาลปกครองได้ภายใน 90 วัน ซึ่งในการพิจารณาคำขอนั้น หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

การออกคำสั่งตามมาตรา 12 นี้เป็นมาตรการพิเศษซึ่งจะต้องโยกกลับไปพิจารณา มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดว่า การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งก็คือว่า มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดการบังคับทางปกครองไว้เป็นอย่างอื่น จึงนำมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ได้ ส่วนวิธีการนำมาใช้บังคับนั้น ในกรณีนี้เป็นหนี้เงิน จึงอยู่ในบังคับมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดว่า ทางราชการจะต้องออกคำสั่งให้ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน ถ้าไม่ชำระอีก ก็จะดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดต่อไป ซึ่งในมาตรา 12 นี้มีประโยชน์แก่รัฐค่อนข้างมาก กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดส่วนใหญ่จะยินยอมชำระหนี้ไปตามที่ถูกสอบสวน แต่ถ้าเจ้าหน้าที่รายใดไม่ยอมชำระหนี้ รัฐก็ต้องไปฟ้องคดีต่อศาลให้บังคับชำระหนี้ให้ ซึ่งการไปฟ้องคดีต่อศาลนั้นถ้าทุนทรัพย์ต่ำกว่า 30,000 บาท ก็แทบจะไม่คุ้มค่าที่จะไปดำเนินการฟ้องคดี ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ทำให้ทรัพย์สินของรัฐเสียหายคิดเป็นเงิน 500 บาท แล้วรัฐต้องมอบหมายให้พนักงานอัยการซึ่งได้รับเงินเดือนหลายหมื่นบาทดำเนินคดีให้ นั่นจะไม่คุ้มค่าที่จะดำเนินคดีแต่อย่างใดเลย มาตรา 12 จึงให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่จะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระหนี้ได้¹⁰

¹⁰ ชาลูนัย แสงศักดิ์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่. หน้า 191.

2) กรณีเจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระเงินได้ในคราวเดียว

ให้เจ้าหน้าที่ผ่อนชำระเงินได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยไม่พิจารณาผ่อนผันตามความเหมาะสม และต้องไม่ดำเนินคดีล้มละลายหากการไม่สามารถชำระหนี้หนี้ไม่ได้เกิดจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่

3.2.4 การดำเนินคดีในศาล

1) กรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรงแต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

2) ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

3) ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่า เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่า เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคืออยู่นั้นเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้

3.2.5 อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อง

1) หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

2) กรณีหน่วยงานของรัฐเห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องร่วมรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

3) กรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิจะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน ให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

4) บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายมีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในกำหนดอายุความสิบปี

3.3 การใช้สิทธิเรียกร้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นแล้ว ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมและมีมติเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2539 เห็นชอบให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ดูแลให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับหน่วยงานของตนให้สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากในกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังไม่สามารถจัดให้มีระเบียบได้ให้ผู้รับผิดชอบจัดให้มีระเบียบของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีคำสั่งให้หน่วยงานของตนปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยอนุโลม ซึ่งนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอน การดำเนินงานสรุปได้ดังนี้

1) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

(1) เกิดความเสียหาย

เมื่อเกิดความเสียหายอันเนื่องจากการกระทำละเมิดแก่หน่วยงานของรัฐ ให้มีการรายงานตามลำดับชั้น

(2) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

เมื่อมีความเสียหายจากการกระทำละเมิด และหน่วยงานพิจารณาเห็นว่า มีเหตุอันควรเชื่อว่า ความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อดำเนินการสอบสวนตามระเบียบ ในกรณีความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือเจ้าหน้าที่กระทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐหลายแห่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

(3) การพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไว้ คงกำหนดไว้แต่เพียงจำนวนและที่มาของคณะกรรมการซึ่งกำหนดให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร และในกรณีที่มิได้ประกาศของกระทรวงการคลังกำหนดว่า

กรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนใดจะต้องมีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐแห่งใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้ ดังนั้น จึงเป็นดุลพินิจของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการว่าจะเลือกผู้ใดมาทำหน้าที่คณะกรรมการตามที่เห็นสมควร กล่าวคือ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคลหรือผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุหรือสถานที่ที่เกี่ยวข้อง โดยคณะกรรมการต้องให้ออกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการก็ต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แน่ชัดและต้องมีพยานหลักฐานสนับสนุนประกอบด้วย

(4) การวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้ง

เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเสร็จแล้วก็จะเสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง ซึ่งผู้แต่งตั้งอาจขอให้คณะกรรมการฯ ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติมภายในเวลาที่กำหนดได้โดยผู้แต่งตั้งต้องวินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังไม่ต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ และให้ส่งสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไปยังกระทรวงการคลังภายใน 7 วัน นับแต่วันที่วินิจฉัยสั่งการเพื่อให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

(5) การพิจารณาและการแจ้งผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง

ในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังจะมี “คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง” เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง ซึ่งกระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน เว้นแต่หน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิด กระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

สำหรับในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้นมีระบบความรับผิดชอบที่แยกออกไปโดยมีคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจหรือรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลเป็นผู้ชี้ขาด จึงต้องให้เวลาแก่หน่วยงานดังกล่าวในการตรวจสอบมากกว่าหน่วยงานอื่น กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลังแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐสามารถสั่งการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้องโดยให้นำความเห็นของกระทรวงการคลังมาประกอบการพิจารณาว่าการปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังจะเป็นเหตุให้เกิดความขัดข้องต่อการบริหารกิจการของรัฐหรือไม่ และหากเห็นว่าไม่อาจปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังได้ก็อาจวินิจฉัยสั่งการต่างจากความเห็นของ

กระทรวงการคลังได้ส่วนผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานกรณีมีมากกว่าหนึ่งคน ให้พิจารณาตามกฎหมายเฉพาะหรือระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานของรัฐนั้นๆ ว่า บุคคลใดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้นๆ เหตุที่ระเบียบในส่วนนี้ใช้บังคับกับราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจด้วย ทั้งๆ ที่ราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจมีงบประมาณและทรัพย์สินที่อยู่ในความรับผิดชอบแยกต่างหากจากงบประมาณและทรัพย์สินของส่วนกลาง ทั้งนี้ เพราะเห็นว่า โดยแท้จริงแล้วทรัพย์สินส่วนใหญ่ก็เป็นของประเทศชาติเหมือนกัน จึงต้องมีการตรวจสอบว่าทรัพย์สินของทางราชการส่วนท้องถิ่นหรือของรัฐวิสาหกิจได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐมากน้อยเพียงใด¹¹

(6) การดำเนินการเมื่อได้รับแจ้งผลจากกระทรวงการคลัง

ก. กรณีกระทรวงการ ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค พิจารณามีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบแล้วส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ข. กรณีหน่วยงานของรัฐที่เสียหายพิจารณาว่าไม่มีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบแล้วส่งสำนวนมาให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ แต่กระทรวงการคลังแจ้งผลการพิจารณาว่ามีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบและหน่วยงานของรัฐนั้นสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาล อย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

ค. หน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิด เมื่อได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลังแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐสามารถวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง โดยนำความเห็นของกระทรวงการคลังมาประกอบการพิจารณาว่าการปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังจะเป็นเหตุให้เกิดความขัดข้องต่อการบริหารกิจการของหน่วยงานของรัฐนั้นๆ หรือไม่ และหากเห็นว่า ไม่อาจปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังได้ก็อาจวินิจฉัยสั่งการต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังได้ ส่วนผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐหมายถึงผู้ใดนั้น ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐใดมีบุคคลดังกล่าวมากกว่าหนึ่งคน ให้พิจารณาตามกฎหมายเฉพาะหรือระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานของรัฐ

¹¹ สุวัฒน์ ปิ่นนิกร. (2549). ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่: ศึกษากรณีความเสียหายของรัฐวิสาหกิจที่เกิดจากพนักงาน (เอกสารรายงานวิชาการหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารงานภาครัฐ และกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 5 สถาบันพระปกเกล้า). หน้า 28.

นั้นๆ ว่า บุคคลใดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้นๆ ซึ่งหากการสั่งการแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลัง และหากปรากฏข้อเท็จจริงภายหลังว่า เป็นการวินิจฉัยสั่งการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ผู้ที่วินิจฉัยสั่งการดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น¹²

2) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกให้บังคับใช้เฉพาะกับหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บางประเภทเท่านั้น ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ยกเว้นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการตั้งแต่หน่วยงานของรัฐได้รับรายงานว่าเจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกอันเนื่องจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ รวมถึงการพิจารณาในส่วนของกระทรวงการคลัง ทำนองเดียวกับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และมีขั้นตอนเพิ่มเติมดังนี้

(1) การชดเชยค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอก

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยเร็ว ปัจจุบันกระทรวงการคลังได้มีประกาศเรื่อง หลักเกณฑ์ การชดเชยค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 27 กันยายน 2545 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 119 ตอนพิเศษ 92 ง วันที่ 1 ตุลาคม 2545 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ก. ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สิน ถ้าความเสียหายเกิดแก่เงินให้ใช้เป็นเงินตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น ถ้าความเสียหายเกิดแก่ทรัพย์สินอื่นให้ใช้ราคาสุทธิหลังหักค่าเสื่อมราคาแล้ว หรือใช้ค่าซ่อมเพื่อให้ทรัพย์สินนั้นกลับคืนสู่สภาพเดิมโดยให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีหน้าที่กำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สินนั้นตามความเหมาะสมและเป็นธรรม

ข. ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายหรือชีวิต

¹² แหล่งเดิม. หน้า 30.

(2) การไต่เบียด

ในกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอกในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่ เพียงใด เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาไต่เบียดเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางละเมิด ผู้แต่งตั้งและกระทรวงการคลัง จะต้องพิจารณาด้วยว่าจะมีการไต่เบียดหรือไม่ หรือจะไต่เบียดให้ชดใช้เพียงใด หากเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปก่อนแล้ว โดยผลการพิจารณาเป็นที่สุดว่า เจ้าหน้าที่มิได้กระทำการนั้นไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ก็มีสิทธิไต่เบียดให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนดังกล่าวได้ในภายหลัง

3) การผ่อนชำระเงิน

ในกรณีเจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายพิจารณาผ่อนผันตามความเหมาะสมภายใต้หลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด ปัจจุบันมีประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ 19 กันยายน 2545 แจกตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0406.3 /ว 115 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2545 วางหลักเกณฑ์การผ่อนชำระเงิน สรุปได้ดังนี้

(1) ต้องมิใช่กรณีเกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่และเป็นกรณีที่ขอผ่อนชำระเต็มจำนวนที่ต้องรับผิดชอบ

(2) ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาผ่อนผันและกำหนดจำนวนเงินที่ต้องผ่อนชำระรายเดือนตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานานุรูป ความรับผิดชอบตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี และพฤติการณ์แห่งคดี ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

1. ถ้าผ่อนชำระภายในเวลา 1 ปี ไม่คิดดอกเบี้ยระหว่างการผ่อนชำระ
2. วงเงินไม่เกิน 500,000 บาท ให้ผ่อนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของเงินเดือนภายในเวลาไม่เกิน 5 ปี
3. วงเงินเกินกว่า 500,000 บาท ให้ผ่อนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของเงินเดือนภายในเวลาไม่เกิน 10 ปี

(3) การใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการดำเนินคดี

1. หากเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ยอมชำระหนี้ หน่วยงานของรัฐต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयทรัพย์ ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2. หน่วยงานของรัฐต้องไม่ดำเนินคดีล้มละลายแก่เจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ แต่ถ้การที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจาก

การประพุดชั้วอย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีล้มละลายได้

3. ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้หน่วยงานของรัฐประสานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเตรียมการต่อสู้คดี และหากผลการพิจารณาในเบื้องต้นปรากฏว่า ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่หากความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความและถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องจากการเป็นคู่ความในคดีและให้ช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างนั้นด้วย

3.4 วิธีการเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐทั้งที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด เกิดขึ้นเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการสอบสวนตามขั้นตอนต่างๆ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เสร็จสิ้นแล้ว การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดนั้น หน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการได้ 2 ทางด้วยกัน ได้แก่

- 1) ออกคำสั่งและใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หรือ
- 2) การนำคดีไปฟ้องต่อศาล

การที่หน่วยงานของรัฐจะเลือกวิธีการในการใช้สิทธิเรียกร้องด้วยวิธีใดนั้น จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

3.4.1 การออกคำสั่งและใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งเมื่อกระทรวงการคลังได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จนกระทั่งหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อถึงขั้นตอนการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากเจ้าหน้าที่ผู้้นไม่ยินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลจะได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ 7/2545, 20/2545, 14/2546, 22/2546, 27/2546,

29/2546, 30/2546 ว่า กรณีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่คดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเนื่องจากเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ดี ปรากฏว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการนำคดีไปฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อศาลปกครอง ปรากฏว่าศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 วินิจฉัยว่า

“...ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา 12 ดังกล่าว หากถึงกำหนดแล้ว ไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วนและหน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือเตือนให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดแล้วยังไม่ชำระอีก หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีนี้ถือว่า มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนและวิธีการให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลให้มีคำบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว”

สำหรับการที่มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “การบังคับทางปกครองไม่ใช่กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” นั้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสัมพันธ์กับรัฐอยู่ 2 สถานะ สถานะหนึ่งคือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นบุคคลที่ทำงานให้กับรัฐ หรือ “ตัวแทนของรัฐ” กับอีกสถานะหนึ่งคือ เจ้าหน้าที่ที่ใช้ชีวิตส่วนตัวดังเช่นประชาชนทั่วไป มีฐานะเป็นเอกชนคนหนึ่ง ซึ่งคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 55 ดังกล่าวนั้น หมายความถึงแต่เฉพาะเจ้าหน้าที่ในสถานะแรกคือผู้ที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันเป็นตัวแทนของรัฐ (ฝ่ายปกครอง) เท่านั้น ดังจะเห็นได้จากนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็บัญญัติให้หมายถึง บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพราะการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น แม้ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่การที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบนั้นเป็นการรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว จึงอยู่ในสถานะของเอกชนคนหนึ่งเท่านั้น มิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายของมาตรา 55 ดังกล่าว ดังนั้นจึงสามารถใช้มาตรการ

บังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ได้ สำหรับรัฐวิสาหกิจซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่นกัน หน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาจึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้เช่นเดียวกัน

ดังนั้น ปัจจุบันวิธีการที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่จึงมีอำนาจดำเนินการออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดได้โดยตรงแทนการฟ้องคดีต่อศาล¹³ หากผู้กระทำละเมิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นก็สามารถดำเนินการตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต่อไปได้ กล่าวคือ มีหนังสือเตือนให้ผู้กระทำละเมิดชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากผู้นั้นยังคงเพิกเฉย ส่วนราชการก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้กระทำละเมิดและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้

สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่มีปัญหาว่าหากต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ เพราะถูกไล่ออก ปลดออก ให้ออก ลาออก หรือเกษียณราชการไปแล้ว มีกรณีที่ต้องพิจารณาว่า ส่วนราชการจะยังสามารถออกคำสั่งและดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้หรือไม่ ในเรื่องทำนองเดียวกันนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 257/2546 สรุปได้ว่า หน่วยงานเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เพราะเกษียณอายุราชการแล้วชำระเงินดังกล่าวได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ฉะนั้น หากเทียบเคียงตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวกับกรณีนี้จะเห็นได้ว่า แม้ผู้รับคำสั่งได้โอนย้ายไปดำรงตำแหน่งที่อื่น พ้นจากตำแหน่งทางการเมือง ลาออกจากราชการ หรือเกษียณอายุราชการไปแล้ว ก็ไม่กระทบต่อคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนราชการจึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้¹⁴

¹³ เพิ่ง เพิ่งนิติ. (ม.ป.ป.). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิดและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. หน้า 477.

¹⁴ คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. (2550). กรมบัญชีกลาง. หน้า 40.

3.4.2 การนำคดีฟ้องต่อศาลของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ

ก่อนที่ศาลปกครองจะจัดตั้งขึ้นหน่วยงานของรัฐทั้งที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จะใช้วิธีการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดด้วยการประสาน พนักงานอัยการเพื่อขอให้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่ปัจจุบันกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะนำคดี ไปฟ้องต่อศาลได้จะต้องคำนึงถึงเขตอำนาจศาลด้วย จากเดิมที่ระบบศาลของประเทศไทยเป็น “ระบบศาลเดี่ยว” คือ มีศาลยุติธรรมแต่เพียงศาลเดียวที่มีอำนาจพิจารณาคดีทุกประเภทและมีศาลฎีกาเป็นศาลยุติธรรมสูงสุด ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้มี “ศาลปกครอง” แยกต่างหากจากศาลยุติธรรม จึงทำให้ระบบศาลของประเทศไทยกลายเป็นระบบศาลคู่ โดยในระบบศาลคู่นี้เป็นระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณา วินิจฉัยของศาลแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองนั้นให้อยู่ในอำนาจ หน้าที่ของศาลปกครองซึ่งมีระบบศาลชั้นต้นและศาลสูงสุดของตนเอง ประกอบกับมีระบบ ผู้พิพากษาและองค์กรบริหารงานบุคคลเป็นเอกเทศต่างหากจากระบบศาลยุติธรรมโดยผู้พิพากษา ศาลปกครองจะมีคุณสมบัติเฉพาะและมีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษ จึงต้อง พิจารณาตามมาว่า หน่วยงานของรัฐจะนำคดีไปฟ้องเจ้าหน้าที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ ศาลใด ระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม ซึ่งข้อพิจารณาดังกล่าว ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมี แนวทางปฏิบัติแตกต่างกัน ดังนี้

1) การนำคดีฟ้องต่อศาลของส่วนราชการ

ตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 ว่า เมื่อหน่วยงานทางปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ได้เองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้วจึงเป็นกรณี ที่ถือว่ามิใช่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือ เสียหายไว้ โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลให้มีคำบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนั้น กรณีใดที่ส่วนราชการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และใช้มาตรการ บังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ ส่วนราชการจึงไม่มีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครอง เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ในทางกลับกันกรณีใดที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะเสนอข้อพิพาทต่อศาลได้ ซึ่งได้แก่ กรณีดังต่อไปนี้

(1) กรณีการกระทำละเมิดมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

หน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการสามารถนำคดีไปฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดที่ไม่ใช่ในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ตัวอย่างเช่น นายแดง ตำแหน่งนิติกร ได้ลักเอารถยนต์ของทางราชการไปใช้ส่วนตัวและได้เกิดอุบัติเหตุทำให้รถของทางราชการเสียหายกรณีเช่นนี้ หากหน่วยงานได้ดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว และเป็นกรณีที่นายแดงต้องรับผิดชอบ หากนายแดงไม่ยินยอมรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย กรณีนี้หน่วยงานของรัฐสามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เนื่องจากความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่จะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งส่งผลให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถออกคำสั่งตามมาตรา 12 และใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ เพราะคำสั่งที่แจ้งผลการพิจารณาให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบที่หน่วยงานได้ออกไปนั้น มิได้มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่อย่างใด โดยศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้แก่ ศาลยุติธรรม

(2) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตาย

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้กระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต่อศาลปกครองได้เนื่องจากไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 113/2545 แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตาย หน่วยงานของรัฐย่อมไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไปได้ หน่วยงานของรัฐจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ ซึ่งศาลที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้แก่ ศาลปกครอง ดังปรากฏตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 362/2550

“คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 362/2550 เมื่อนายอ. ได้ถึงแก่กรรมไปแล้วผู้ฟ้องคดีย่อมไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อนาย อ. ได้ต่อไป ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในฐานะทายาทโดยธรรมชำระหนี้แทนนาย อ. แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงจำต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อกรมรถ โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นคำบังคับตามมาตรา 72 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป”

2) การนำคดีฟ้องต่อศาลของรัฐวิสาหกิจ

กรณีรัฐวิสาหกิจจะใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ รัฐวิสาหกิจดังกล่าวสามารถออกคำสั่ง

เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหากรัฐวิสาหกิจดังกล่าวออกหนังสือเตือนให้ชดใช้เงินภายในกำหนดแล้วเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดดังกล่าวไม่ยินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทน รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นย่อมสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดผู้นั้นตามแนวทางการใช้สิทธิเรียกร้องในกรณีแรกได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่นเดียวกับกรณีของส่วนราชการ

ดังนั้น ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของรัฐวิสาหกิจกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของส่วนราชการ คือ รัฐวิสาหกิจจะใช้สิทธิเรียกร้องผ่านทางศาลได้หรือไม่ ทั้งที่รัฐวิสาหกิจมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจจะถูกจำกัดการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลโดยศาลจะปฏิเสธไม่รับฟ้องเหมือนดังเช่นกรณีการใช้สิทธิเรียกร้องของส่วนราชการหรือไม่ ข้อพิจารณาดังกล่าวนี้มีข้อพิจารณาว่า การใช้สิทธิทางศาลในประเด็นนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม ซึ่งกรณีดังกล่าวตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง (5) ปราบกฏหลักเกณฑ์ชัดเจนว่า ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง (3) ได้บัญญัติให้คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่นไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ดังนั้น จึงทำให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีที่นายจ้างซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานของรัฐฟ้องไล่เบี้ยลูกจ้างหรือพนักงาน หรือกรณีฟ้องให้ลูกจ้างหรือพนักงานรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฏ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรของลูกจ้าง อันเป็นคดีละเมิดทางปกครอง ซึ่งได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดยืนยันไว้ ดังนี้

“คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 86/2544 วินิจฉัยว่าแม้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 และเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่โดยที่นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 อยู่ในฐานะการเป็นนายจ้างกับลูกจ้างภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 แม้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ต้องร่วมรับผิดชอบแพ่งอันอาจถือได้ว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง แต่มูลเหตุในการออกคำสั่งดังกล่าว สืบเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ไม่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีอันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงาน

เป็นผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นนายจ้าง ได้รับความเสียหาย จึงถือได้ว่าเป็นคดีพิพาทอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง สืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานตามมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542”

“คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 25/2549 คดีที่หน่วยงานทางปกครอง ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ในสังกัดว่าทำละเมิด ผิดสัญญาจ้าง ละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ทำให้ได้รับความเสียหายขอให้ชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย เมื่อโจทก์มีวัตถุประสงค์อันเป็นไปในลักษณะของธุรกิจการค้า ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2514 มาตรา 7 การที่จำเลยซึ่งเป็นพนักงานตกลงเข้าทำงานกับโจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการไปในเชิงธุรกิจการค้า ความสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับพนักงานย่อมมีขึ้นเพื่อดำเนินกิจการในเชิงธุรกิจการค้า โจทก์กับจำเลยจึงอยู่ในฐานะของนายจ้างกับลูกจ้างและอยู่ภายใต้บังคับของสัญญาจ้างแรงงานตามกฎหมายแห่งทั่วไป และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เมื่อมูลความแห่งคดีนี้เกิดจากการที่โจทก์อ้างว่า จำเลยซึ่งเป็นพนักงานขณะดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 5 ฝ่ายบริหาร มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดจ้างตามข้อบังคับว่าด้วยการพัสดุของโจทก์จนถึงการนำนิติกรรมสัญญาให้ได้มาซึ่งสิ่งของและการจ้างตามสัญญา ผิดสัญญาจ้าง ละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย และกระทำละเมิดต่อโจทก์ซึ่งเป็นนายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน ทำให้ได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 (1) และ (5) คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

กรณีที่รัฐวิสาหกิจได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเห็นว่า คำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่สั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่สามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1) ดังเช่นกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการเป็นผู้ออกคำสั่ง เพราะเป็นอำนาจของศาลแรงงานที่จะวินิจฉัยชี้ขาด เนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่กล่าวอ้างว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการกล่าวอ้างว่า

รัฐวิสาหกิจมีคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน คดีระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเจ้าหน้าที่จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน และเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวเนื่องกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 (1) และ (5)”

“คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 23/2549 คดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นฟ้องรัฐวิสาหกิจต้นสังกัดและกระทรวงการคลังว่าออกคำสั่งให้โจทก์ชดใช้ค่าเสียหายกรณีกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว แม้จำเลยทั้งสองเป็นหน่วยงานทางปกครอง และเป็นคดีที่โจทก์ฟ้องว่า คำสั่งของจำเลยทั้งสองที่เรียกให้โจทก์ชำระเงินอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่นิติสัมพันธ์ระหว่างจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจกับโจทก์ซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจในสังกัดจำเลยที่ 1 อยู่ในฐานะการเป็นนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน และมูลเหตุในการออกคำสั่งดังกล่าวของจำเลยทั้งสองสืบเนื่องมาจากการที่โจทก์ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงาน จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานและเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) และ (5) คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ซึ่งเป็นศาลสังกัดศาลยุติธรรม คงมีประเด็นคดีของจำเลยที่ 2 เท่านั้น ที่ทั้งสองศาลยังมีความเห็นแย้งกันตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 12 วรรคสอง เมื่อโจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีจำเลยที่ 1 มีคำสั่งตามความเห็นของจำเลยที่ 2 เรียกให้โจทก์ชำระเงินอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นมูลคดีเดียวกันกับการฟ้องคดีจำเลยที่ 1 แม้จำเลยที่ 2 กับโจทก์ไม่มีนิติสัมพันธ์ ตามสัญญาจ้างแรงงานต่อกัน แต่เมื่อเป็นกรณีพิพาทที่มีมูลความแห่งคดีเดียวกันกับคดีระหว่างโจทก์และจำเลยที่ 1 และเพื่อให้คดีทั้งสองได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ศาลเดียว ทั้งนี้ เพื่อให้คำพิพากษาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

อนึ่ง กรณีรัฐวิสาหกิจฟ้องให้ผู้ค้าประกันของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบในฐานะผู้ค้าประกันการทำงาน นั้น เป็นสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างแรงงานระหว่างรัฐวิสาหกิจ

กับเจ้าหน้าที่ ดังนั้น คดีระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ค้าประกันจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ ตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 (1)

อย่างไรก็ดี หน่วยงานของรัฐไม่ว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจสามารถใช้สิทธิ เรียกร้องผ่านทางศาลได้ในคดีอื่น ๆ ดังต่อไปนี้

1) คดีล้มละลาย

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนมีหนี้สินส่วนตัวและ เข้าเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นคดีล้มละลายได้ หน่วยงานของรัฐสามารถ นำคดีไปฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นคดีล้มละลายได้หรือไม่ ในประเด็นปัญหานี้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 27 กำหนด ว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ หน่วยงานของรัฐต้องไม่ดำเนินคดีล้มละลายแก่ เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ดังนั้น โดยหลักแล้วจึงไม่อาจดำเนินคดีล้มละลายต่อเจ้าหน้าที่ได้ เว้นแต่เข้า ข้อยกเว้นตามข้อ 27 แห่งระเบียบดังกล่าว ได้แก่ การที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการ ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใดๆ อันเป็นการประพฤติชั่ว อย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน หน่วยงานของรัฐย่อมสามารถฟ้อง เจ้าหน้าที่เป็นคดีล้มละลายได้

2) คดีอาญา

การกระทำละเมิดซึ่งเป็นความรับผิดทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐในบางกรณี เป็นความผิดทางอาญาด้วย เช่น เจ้าพนักงานยักยอกทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 147 ซึ่งหน่วยงานของรัฐ ในฐานะผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิเรียกร้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินผ่าน ทางศาลในคดีอาญาได้ โดยการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นคืนทรัพย์สินหรือราคาที่สูญหายไปเนื่องจาก การกระทำผิดคืนได้เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญา โดยพนักงานอัยการจะขอรวมไปกับ คดีอาญาหรือจะยื่นคำร้องในระยะใดระหว่างที่คดีอาญากำลังพิจารณาอยู่ในศาลชั้นต้นก็ได้ ตาม มาตรา 43 และมาตรา 44 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเมื่อศาลอาญาได้พิพากษา ในคดีอาญาลงโทษจำเลยแล้วศาลจะพิพากษาให้จำเลยคืนเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐ ผู้เป็นโจทก์ ด้วย กรณีดังกล่าวจึงทำให้หน่วยงานของรัฐ ไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิด

3.5 การใช้สิทธิเรียกร้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

3.5.1 คดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง มีดังนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ได้แก่

1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร กล่าวคือ การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารกฎหมายมิได้กำหนดไว้ว่าเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารตามกฎหมายฉบับใด ดังเช่น การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กรณีนี้จึงอาจเป็นกรณีที่ทำให้ตีความได้อย่างกว้างขวางว่าเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับวินัยทหาร ไม่ว่าจะเป็วินัยตามกฎหมายหรือไม่ยอมเข้าอยู่ในข้อยกเว้นทั้งสิ้น¹⁵

2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

¹⁵ อ่าพน เจริญชินทร์. (2545). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2). หน้า 87.

3) คดีที่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลายหรือศาลชำนาญพิเศษอื่น เช่น คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน ได้แก่

(1) คดีที่พิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

(3) กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

(4) คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน หรือของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

(5) คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างอันสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน

(6) ข้อพิพาทแรงงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้ศาลแรงงานชี้ขาดตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

3.5.2 การฟ้องคดี

คำฟ้อง คือ หนังสือที่ผู้ฟ้องคดีทำขึ้นเพื่อเสนอเรื่องพิพาทต่อศาลปกครอง คำฟ้องในศาลปกครองจะไม่มีรูปแบบตายตัวในเรื่องคำฟ้อง ซึ่งจะแตกต่างจากคำฟ้องในศาลยุติธรรมเพราะคำฟ้องในศาลยุติธรรมจะเป็นคำฟ้องที่มีรูปแบบซึ่งเป็นแบบที่ศาลจัดทำไว้บริการแก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้นคำฟ้องในศาลปกครองจึงมีลักษณะยืดหยุ่นกว่าคำฟ้องในศาลยุติธรรม

1) การใช้สิทธิและเงื่อนไข

(1) ผู้มีสิทธิฟ้องร้อง ได้แก่

ก. ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ และแม้ยังไม่เดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ก็สามารถนำคดีพิพาทฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่ต้องอยู่ในเงื่อนไข ดังนี้¹⁶

¹⁶ กฤษฎชัย ศิริเขต. (2543, เมษายน). คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2549 (พิมพ์ครั้งที่ 1). หน้า 44.

1. ผู้ที่ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. การก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นเป็นกรณีที่เกิดขึ้นจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
3. ความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นจะก่อให้เกิดต่อส่วนใดก็ได้ เช่น ต่อสิทธิเสรีภาพ ทรัพย์สินทางทำมาหากิน อาชีพการงาน ทรัพย์สิน ชีวิต ร่างกาย หรือชื่อเสียง เป็นต้น
 - ข. ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
 - ค. ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 - ง. ผู้ที่อยู่ในฐานะที่สามารถนําคดีขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามที่มีกฎหมายบัญญัติ

(2) เงื่อนไขที่ทำให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดี ได้แก่

ก. คำขอในการฟ้องคดี ผู้ได้รับความเสียหายจะยังไม่สามารถนําคดีพิพาทมาฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้หากไม่สามารถชี้ได้ว่าการที่จะแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้นจะต้องกระทำโดยมีคำสั่งจากศาลปกครอง เช่น สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ข. การดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก่อน ซึ่งตามมาตรา 42 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการให้ครบขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อนและหากยังไม่พอใจจึงจะไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้

2) การยื่นฟ้อง

วิธีการยื่นคำฟ้อง มาตรา 46 บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ว่า “คำฟ้องให้ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง ในการนี้อาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้และเพื่อประโยชน์ในการนับอายุความ ให้ถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง” กล่าวคือ การยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองมี 2 วิธี คือ

- (1) ยื่นที่ศาลปกครอง หรือ
- (2) ยื่นทางไปรษณีย์ลงทะเบียน
- 3) ค่าธรรมเนียมศาล

การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่ การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ 2.5 ของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกิน 200,000 บาท

4) การตรวจฟ้อง

(1) การตรวจคำฟ้องโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล กล่าวคือ พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลผู้ตรวจคำฟ้อง คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสังกัดสำนักงานศาลปกครองอันเป็นหน่วยธุรการของศาลปกครองเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจคำฟ้องในเบื้องต้น เมื่อตรวจแล้วจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไปขึ้นอยู่กับผลของการตรวจคำฟ้อง ซึ่งแยก เป็น 3 กรณี คือ

- ก. คำฟ้องเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน
- ข. คำฟ้องเป็นคำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งอาจแก้ไขให้ถูกต้องได้
- ค. คำฟ้องเป็นคำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

(2) การตรวจคำฟ้องโดยตุลาการเจ้าของสำนวน กล่าวคือ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลได้ตรวจคำฟ้องในเบื้องต้นแล้วไม่ว่าผลการตรวจจะเป็นประการใด พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลต้องเสนอคำฟ้องต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ภายหลังจากที่อธิบดีฯ ได้รับคำฟ้องแล้ว ก็จะจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะ ซึ่งองค์คณะโดยตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นต้นจะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะของตนคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการเจ้าของสำนวนจะตรวจคำฟ้องอีกครั้งหนึ่ง เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้องแล้วจะต้องดำเนินการอย่างไรขึ้นอยู่กับผลของการตรวจคำฟ้อง ซึ่งแยก เป็น 3 กรณี คือ

- ก. คำฟ้องเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน
- ข. คำฟ้องเป็นคำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งอาจแก้ไขให้ถูกต้องได้
- ค. คำฟ้องเป็นคำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

5) คำให้การ

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีหน้าที่ต้องทำคำให้การแก้คำฟ้องยื่นต่อศาล ซึ่งในการทำคำให้การผู้ถูกฟ้องคดีต้องยื่นคำให้การ โดยชัดเจนแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง และเหตุแห่งการนั้น พร้อมส่งพยานหลักฐานตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด โดยจัดทำสำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐานหนึ่งชุดหรือตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดยื่นต่อศาลพร้อมกับคำให้การภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับสำเนาคำฟ้อง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

6) สิทธิของคู่กรณี

คู่กรณีมีสิทธิ ดังนี้

(1) สิทธิชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจง ศาลต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีมีสิทธิที่จะชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามควรแก่กรณี ซึ่งศาลจะใช้ดุลพินิจเป็นกรณีไปว่าสมควรกระทำมากน้อยเพียงใด

(2) สิทธิตรวจดูพยานหลักฐาน กล่าวคือ คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่ กรณีใดมีกฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลปกครองเห็นว่า จำเป็นต้องไม่เปิดเผยเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐ แต่กรณีที่ไม่เปิดเผยดังกล่าวศาลปกครองจะนำมาใช้รับฟังในการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ ซึ่งสิทธิในการตรวจดูพยานหลักฐานต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยระเบียบของศาล แต่สิทธิดังกล่าวนี้เป็นสิทธิไม่เด็ดขาด เพราะหากมีกฎหมายคุ้มครองการเปิดเผย เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผยเพื่อป้องกันความเสียหาย ศาลจะไม่นำพยานหลักฐานนั้นมาใช้ในการตัดสินคดี

(3) สิทธิทราบข้ออ้างหรือข้อแย้งของคู่กรณี กล่าวคือ ในระหว่างดำเนินการตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ตลอดจนดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีของตุลาการเจ้าของสำนวน ให้เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้ออ้างหรือข้อแย้งของแต่ละฝ่าย และให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า ได้รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพียงพอแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำความเข้าใจเสนอให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาคดีต่อไป

7) การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล

วิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นใช้ระบบไต่สวน โดยศาลปกครองและตุลาการศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากคำฟ้อง คำให้การ คำให้การเพิ่มเติม ตลอดจนเอกสารและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องของคู่กรณี ได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลมี 6 วิธี คือ

(1) การไต่สวนข้อเท็จจริงจากคู่กรณีและพยานบุคคล กล่าวคือ ศาลมีอำนาจออกคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำตามที่เห็นสมควร โดยศาลจะต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้

(2) การไต่สวนข้อเท็จจริงจากพยานเอกสาร หรือวัตถุพยาน กล่าวคือ เป็นกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใดๆ ได้ตามที่เห็นสมควร หรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ

(3) การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ กล่าวคือ เป็นกรณีเมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลอาจมีคำสั่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษา ตรวจสอบ หรือวิเคราะห์ในเรื่องใดๆ เกี่ยวกับคดี อันมิใช่เป็นการวินิจฉัยข้อกฎหมาย แล้วให้ทำรายงานหรือให้ถ้อยคำต่อศาลได้

(4) การตรวจสอบสถานที่ บุคคลหรือสิ่งอื่นใด กล่าวคือ กรณีนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคลหรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาได้

(5) การส่งประเด็นไปแสวงหาข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองอื่น กล่าวคือ เมื่อศาลเห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาคดี ศาลอาจแต่งตั้งให้ศาลปกครองอื่นช่วยแสวงหาข้อเท็จจริงในประเด็นใดก็ได้ แล้วให้ศาลปกครองที่ได้รับแต่งตั้งส่งรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริงบันทึกการให้ถ้อยคำของพยาน และเอกสารหรือพยานหลักฐานไปยังศาลที่แต่งตั้ง

(6) การไต่สวนฉุกเฉิน เป็นกรณีที่บุคคลหรือคู่กรณีใดเกรงว่าพยานหลักฐานซึ่งตนอ้างอิงในภายหน้าจะสูญหาย หรือยากแก่การนำมาไต่สวนในภายหลัง บุคคลหรือคู่กรณีฝ่ายนั้นอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ไต่สวนพยานหลักฐานนั้นไว้ทันที หรือในกรณีที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งหรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักร และยังมีได้เข้ามาในคดีนั้นเมื่อศาลได้รับคำขอดังกล่าวมาแล้ว ศาลมีอำนาจสั่งคำขอได้ตามที่เห็นสมควร

8) การสรุปสำนวน

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่นที่ศาลได้มาแล้ว เห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ให้จัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนและเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมสำนวนคดีให้องค์คณะเพื่อพิจารณาคำเนินการต่อไป ซึ่งในบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนประกอบด้วย

(1) สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้องและเอกสารอื่นๆ ของคู่กรณี รวมทั้งพยานหลักฐานต่างๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดี และสรุปคำขอของผู้ฟ้องคดี

(2) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ซึ่งประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดีตามลำดับ

(3) ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้ฟ้องคดี

ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า สามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้จากข้อเท็จจริงในคำฟ้องนั้น โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงอีก หรือเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ได้จากคำชี้แจงของคู่กรณีและหรือจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลเพียงพอที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นได้โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจนครบทุกชั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

9) การกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง

เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่า ไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะจะมีคำสั่งกำหนดวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น และศาลจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน หากมีกรณีที่คู่กรณียื่นเอกสารหลักฐานมาหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวน และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง

10) การแถลงคดีปกครอง

ก่อนวันนั่งพิจารณา ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนส่งมอบสำนวนคดีให้ผู้แถลงคดีปกครองพิจารณา ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติให้มีการแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีจากตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งในศาลนั้น ที่มีชื่อตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น โดยให้ตุลาการผู้แถลงคดีมีหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้นเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา และให้มาชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะในวันนั่งพิจารณาคดี

ในการนั่งพิจารณาคดีใด ถ้าผู้แถลงคดีปกครองเห็นว่า ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไป ให้ผู้แถลงคดีปกครองจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนขึ้นใหม่เสนอต่อองค์คณะพิจารณาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองในศาลปกครองชั้นต้นได้แก่ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งจะต้องแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นเท่านั้น ส่วนผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ได้แก่ ประธานศาลปกครองสูงสุด

การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีปกครอง เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้เสนอบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนพร้อมทั้งสำนวนคดีต่อองค์คณะแล้ว และองค์คณะเห็นว่า ไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีก และตุลาการหัวหน้าคณะได้มีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น ตุลาการหัวหน้าคณะจะส่งบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน พร้อมทั้งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุด หากมิได้สั่งการเป็นอย่างอื่น ก็จะส่งบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนพร้อมทั้งสำนวนคดีนั้นให้

ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองเพื่อจัดทำบันทึกสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของ
ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองในการวินิจฉัยคดี ซึ่งบันทึกดังกล่าว เรียกว่า “คำแถลงการณ์” การทำ
คำแถลงการณ์นี้ ทำได้ 2 วิธี คือ

(1) คำแถลงการณ์เป็นลายลักษณ์อักษร

(2) คำแถลงการณ์ด้วยวาจา

11) การนั่งพิจารณาคดี

ในการพิจารณาคดีให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อย
หนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ให้ส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้
คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในการนี้ให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลงรวมทั้งนำพยาน
หลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าว เพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติม
ต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดี แต่จะไม่มาแถลงด้วยวาจาก็ได้

การนั่งพิจารณาคดีมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) การนั่งพิจารณาคดี เป็นกระบวนการพิจารณาที่สำคัญและจำเป็นเพราะเป็น
การเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้มาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา และเป็นการเปิด
โอกาสให้ตุลาการคนอื่นๆ ในองค์คณะพิจารณาพิพากษานอกเหนือจากตุลาการเจ้าของสำนวนได้
รับทราบข้อเท็จจริงจากการแถลงของคู่กรณีโดยตรงและทราบความถูกต้องครบถ้วนของสรุป
ข้อเท็จจริงที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้จัดทำขึ้น

(2) การนั่งพิจารณาคดีโดยเปิดเผย กล่าวคือ ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าฟัง
การพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองได้ เว้นแต่ในคดีเรื่องใดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือ
ศีลธรรมอันดี หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ถ้าศาลเห็นสมควรจะห้ามมิให้เปิดเผยข้อเท็จจริง
ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

(3) วันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก กล่าวคือ เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำหรือเสนอ
คำแถลงการณ์แล้ว องค์คณะพิจารณาพิพากษาจะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหลังจากที่ได้
หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี แล้ว ในวัน
นั่งพิจารณาคดี คู่กรณีจะไม่มาศาลก็ได้ ซึ่งในกรณีที่คู่กรณีไม่มาศาล ศาลก็ยังมีอำนาจที่จะออกคำสั่ง
เรียกให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำให้
ความเห็นเป็นหนังสือ หรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใดๆ ให้แก่ศาลได้

12) การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี

การทำคำพิพากษาของศาลปกครองต้องทำเป็นองค์คณะ กล่าวคือ ในศาลปกครอง
ชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ส่วนในศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อยห้าคนจึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

สำหรับคำสั่งของศาลปกครอง กรณีที่ต้องทำเป็นองค์คณะ ได้แก่ คำสั่งของศาลเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง คำสั่งของศาลในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ซึ่งคำสั่งดังกล่าว ถ้าเป็นคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นองค์คณะก็มีจำนวนสามคน ถ้าเป็นคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดองค์คณะก็มีจำนวนห้าคน การทำคำพิพากษาและคำสั่งต่างๆ ดังกล่าว กฎหมายบังคับว่าต้องทำตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก ส่วนฝ่ายข้างน้อยซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น กฎหมายบังคับว่าต้องทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

13) ผลของคำพิพากษา

(1) ความผูกพันของคำพิพากษาหรือคำสั่ง มี 2 กรณี ดังนี้

1. คำพิพากษามีผลผูกพันคู่กรณี กล่าวคือ คำพิพากษาศาลปกครองจะกำหนดคำบังคับให้คู่กรณีปฏิบัติและจะกำหนดระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย ซึ่งคู่กรณีต้องถูกผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับดังกล่าว นับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษา จนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรือคดีเสีย ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

2. คำพิพากษาหรือคำสั่งมีผลผูกพันบุคคลภายนอก กล่าวคือ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองโดยหลักแล้วมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเท่านั้น หากมีผลผูกพันบุคคลภายนอกด้วยไม่ แต่อย่างไรก็ดี บุคคลภายนอกแม้จะมีได้เข้ามาเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งก็ถูกผูกพันโดยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองได้ 2 กรณี ดังนี้

ก. ถูกผูกพันโดยผลของคำพิพากษา

ข. ถูกผูกพันโดยกฎหมายบัญญัติ

(2) การห้ามดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ กล่าวคือ เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นข้อใดแห่งคดีแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วนั้น ซึ่งเรื่องการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีได้บัญญัติไว้แต่ได้ถูกกำหนดไว้ ณ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี

ปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีข้อความทำนองเดียวกับเรื่องการดำเนินกระบวนการพิจารณาชั้นนัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

(3) การห้ามฟ้องซ้ำ กล่าวคือ คดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องร้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน ซึ่งเรื่องการฟ้องซ้ำ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้บัญญัติไว้แต่ได้ถูกกำหนดไว้นัยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีข้อความทำนองเดียวกับเรื่องการฟ้องซ้ำชั้นนัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

14) การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

(1) การอุทธรณ์ กล่าวคือ เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มิได้กำหนดให้ถึงที่สุด ให้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ กรณีคำสั่งระหว่างพิจารณาที่ระเบียบดังกล่าวมิได้กำหนดให้อุทธรณ์ในระหว่างพิจารณาได้ ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมกับอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล

(2) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ได้กำหนดว่า เฉพาะคู่กรณีในศาลปกครองชั้นต้นเท่านั้นที่มีสิทธิอุทธรณ์ จึงต้องหมายความว่า บุคคลภายนอก ซึ่งมีได้เป็นคู่กรณีในศาลปกครองชั้นต้น แต่เป็นผู้มีส่วนได้เสียที่ถูกกระทบโดยคำพิพากษา หรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ได้ เช่น บุคคลภายนอกซึ่งถูกศาลปกครองชั้นต้นลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล หรือกรณีบุคคลภายนอกเข้าเป็นผู้ค้าประกันในศาลปกครองชั้นต้น มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่บังคับเอาประกันได้ เป็นต้น¹⁷

(3) คำอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด

(4) การทำคำแก้อุทธรณ์ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า คำอุทธรณ์นั้นเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว ให้ส่งสำเนาคำอุทธรณ์ให้คู่กรณีทำคำแก้อุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

¹⁷ อ่าพน เจริญชินทร์. (2545, พฤษภาคม). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2). หน้า 394-395.

15) การบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครอง

(1) คำพิพากษาที่ไม่จำเป็นต้องขอให้ศาลบังคับคดี ได้แก่

ก. คำพิพากษาให้เพิกถอนกฎ กล่าวคือ เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ กฎหมายกำหนดให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาในราชกิจจานุเบกษา และการประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

ข. คำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คำพิพากษาของศาลมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไปในตัว

(2) คำพิพากษาที่ต้องขอให้มีการบังคับ ได้แก่

ก. การบังคับคดีต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1. กรณีคำพิพากษาให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน กล่าวคือ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 72 วรรคห้า ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ได้แก่ การยึดหรืออายัดและขายทอดตลาด แต่วิธีการบังคับคดีดังกล่าว ไม่อาจนำมาอนุโลมใช้ได้ ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นผู้ถูกฟ้องคดีและไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาเพราะทรัพย์สินของหน่วยงานทางปกครองดังกล่าวไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

2. กรณีคำพิพากษาให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ กล่าวคือ ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาสั่งห้ามการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

3. กรณีคำพิพากษาให้ปฏิบัติตามหน้าที่ กล่าวคือ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

ข. การบังคับคดีต่อเอกชน

1. กรณีคำพิพากษาให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน กล่าวคือ เป็นกรณีที่มีการฟ้องเอกชนเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง มาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เอกชนต้องใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน หากเอกชนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง มาตรา 72 วรรคห้า ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ได้แก่ การยึดหรืออายัดและขายทอด ตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

2. กรณีคำพิพากษาให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ในกรณีที่มีการฟ้องเอกชนเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เอกชนต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีเพื่อบังคับให้เอกชนต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 9 (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เอกชนต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หากเอกชนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง มาตรา 72 วรรคห้า ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม คือ ให้นำวิธีการบังคับคดีไม่ว่าจะเป็นวิธีการขอให้ศาลสั่งให้บุคคลภายนอกเป็นผู้กระทำการ โดยลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย วิธีการขอให้ศาลถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของลูกหนี้ตามคำพิพากษา และวิธีการขอให้ศาลจับกุมหรือกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษามาใช้บังคับคดีกับเอกชนผู้ถูกฟ้องคดีและไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครอง

ค. ความรับผิดของหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา¹⁸ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาให้แพ้คดีและมีคำบังคับให้ปฏิบัติตามคำพิพากษา หากหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองมีเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าว อาจต้องมีความรับผิดในหลายทาง ดังนี้

1. ความรับผิดทางอาญา กล่าวคือ ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีฐานะเจ้าพนักงานและเป็นผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองเมื่อมีเจตนาไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือละเลยการปฏิบัติตามคำพิพากษาแล้ว

¹⁸ รพี แพ่งสภา. (2543). ปัญหาการบังคับคดีที่อยู่ในเขตศาลปกครองไทย. หน้า 91-95.

หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นอาจต้องมีความรับผิดชอบในทางอาชญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญาได้

2. ความรับผิดชอบทางวินัย กล่าวคือ เรื่องความรับผิดชอบทางวินัย กรณีข้าราชการพลเรือนปัจจุบัน ได้บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สำหรับข้าราชการประเภทอื่น เรื่องความรับผิดชอบทางวินัย ก็จะถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายของข้าราชการประเภทนั้นๆ การที่หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ จงใจไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองก็จะมีผลวินัยร้ายแรง

3. ความรับผิดชอบทางแพ่ง กล่าวคือ ความรับผิดชอบทางแพ่งที่หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจงใจไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองอาจจะต้องรับผิดชอบละเมิด ก็คือ ความรับผิดชอบฐานละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3.6 การใช้สิทธิเรียกร้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีแรงงาน ได้บัญญัติเกี่ยวกับองค์การศาลแรงงาน อันได้แก่ องค์คณะของศาลแรงงาน ซึ่งศาลแรงงานมีองค์คณะประกอบด้วย 3 ฝ่าย คือ ผู้พิพากษาที่เป็นข้าราชการตุลาการ 1 ท่าน และผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอีกฝ่ายละ 1 ท่าน และเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาล ซึ่งจะต้องพิจารณาว่าคดีใดบ้างที่เป็นคดีแรงงานอันจะอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานที่จะพิจารณา ซึ่งศาลจะต้องมีหลักการในการวินิจฉัยคดีแรงงาน นอกจากนั้นในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแรงงานยังมีบทบัญญัติที่สำคัญในการรับรองอำนาจของศาลแรงงานสำหรับการพิจารณาคดีพิพาทคดีเกี่ยวกับการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรมอีกด้วย

คดีแรงงาน หมายถึง คดีที่มีข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างหรือบุคคลซึ่งกฎหมายแรงงานได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ไว้¹⁹

1) ประเภทและเขตอำนาจ²⁰

ศาลแรงงานเป็นสถาบันประสาทความยุติธรรมทางด้านแรงงานที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม วัตถุประสงค์และเหตุผลในการออกกฎหมายจัดตั้งศาลแรงงาน คือ “โดยที่คดีแรงงานเป็นคดีที่มี

¹⁹ วิจิตรา ฟุ่งลัดดา วิเชียรชม. (2544, ตุลาคม). ย่อหลักกฎหมายแรงงาน (พิมพ์ครั้งที่ 17). หน้า 190.

²⁰ เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2546). การดำเนินคดีในศาลแรงงาน.

ลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไป เพราะเป็นข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานหรือเกี่ยวกับสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งข้อขัดแย้งดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้มีความรู้และความเข้าใจในปัญหาแรงงานร่วมกับผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ทั้งการดำเนินคดีควรเป็นไปโดยสะดวก ประหยัด รวดเร็ว เสมอภาคและเป็นธรรมเพื่อให้คู่ความมีโอกาสประนีประนอมยอมความและสามารถกลับไปทำงานร่วมกันโดยไม่เกิดความรู้สึกเป็นอริต่อกัน จำเป็นต้องยกเว้นขั้นตอนและวิธีการต่างๆ ที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหลายกรณีด้วยกันเพื่อให้เกิดการคล่องตัวยิ่งขึ้น”

ศาลแรงงาน มี 3 ประเภท คือ ศาลแรงงานกลาง ศาลแรงงานภาค ศาลแรงงานจังหวัด

2) องค์ประกอบ

ศาลแรงงาน เป็นศาลที่มีภารกิจเช่นเดียวกับศาลยุติธรรมอื่นๆ โดยมีภารกิจในการอำนวยความสะดวก และการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมทางด้านแรงงาน

การอำนวยความสะดวก ประกอบด้วยสถานที่ทำการ อาคาร เครื่องมือ เครื่องใช้ และบุคลากรผู้ให้บริการ

การอำนวยความสะดวกทางด้านแรงงาน ประกอบด้วยองค์คณะผู้พิพากษาศาลแรงงานซึ่งป็นรูปของไตรภาคี คือ

ผู้พิพากษาศาลแรงงาน ซึ่งทรงกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากข้าราชการตุลาการ

ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้าง ซึ่งทรงกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลตามบัญชีรายชื่อผู้แทนฝ่ายนายจ้าง

ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งทรงกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลตามบัญชีรายชื่อผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง

3) หลักการพิจารณาคดี

หลักการพิจารณาคดีในศาลแรงงานนั้นต้องเป็นไปตามบทบัญญัติตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คือ ประหยัด สะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม

4) คดีที่จะนำไปฟ้องต่อศาลแรงงาน

คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน โดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่

(1) คดีที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแรงงานกำหนดไว้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดประเภทคดีที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาไว้ในมาตรา 8 คือ

ก. คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หมายถึง คดีที่มีข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงาน หรือเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามข้อตกลงหรือสัญญาระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เช่น การฟ้องเรียกค่าเสียหายกรณีผิดสัญญาหรือเรียกสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หมายถึง คดีที่มีข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกิดขึ้นจากการแจ้งข้อเรียกร้องตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์หรือตามข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานที่นายจ้างต้องจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่กฎหมายให้ถือว่าเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เช่น คดีฟ้องบังคับให้ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เป็นต้น²¹

ข. คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

ค. กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

ง. คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม หรือของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

จ. คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ทั้งนี้ ให้รวมถึงมูลละเมิดระหว่างลูกจ้างกับลูกจ้างที่เกิดจากการทำงานในทางการที่จ้างด้วย

ฉ. ข้อพิพาทแรงงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานขอให้ศาลแรงงานชี้ขาดตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน

ช. คดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน

²¹ วิจิตรา ฟุ่งศักดิ์ดา วิเชียรชม. (2544, ตุลาคม). ย่อหลักกฎหมายแรงงาน (พิมพ์ครั้งที่ 17).

(2) คดีเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม

คดีเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง หมายถึง คดีที่ลูกจ้างฟ้องนายจ้างว่า นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างโดยไม่เป็นธรรม และมีคำขอให้ศาลแรงงานสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างเข้าทำงานต่อไปในอัตราค่าจ้างที่ได้รับในขณะที่เลิกจ้าง หรือขอให้ศาลแรงงานสั่งให้ศาลแรงงานกำหนดจำนวนค่าเสียหายให้นายจ้างชดใช้แทนตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

5) การดำเนินคดีแรงงาน

(1) คู่ความ การนำคดีสู่ศาล ก็คือการที่ผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามกฎหมายแรงงานยื่นฟ้องผู้ที่โต้แย้งสิทธินั้นต่อศาลแรงงานเพื่อขอให้ศาลแรงงานบังคับผู้ที่ถูกฟ้องให้ปฏิบัติตามสัญญาหรือปฏิบัติตามกฎหมาย ผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีแรงงาน ได้แก่

ก. ลูกจ้าง รวมถึงทายาทโดยธรรมของลูกจ้างกรณีลูกจ้างตาย หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนกรณีลูกจ้างตายเนื่องจากประสบอันตรายหรือป่วยเจ็บหรือสูญหายเนื่องจากการทำงาน หรือผู้มีสิทธิฯ ได้รับเงินต่างๆ อันเป็นประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคม

ข. นายจ้าง ได้แก่ นิติบุคคลที่จ้างลูกจ้างนั้นเข้าทำงาน เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วน หรือองค์กรที่กฎหมายรับรองให้นิติบุคคล หรือนุคคลธรรมดาที่เป็นเจ้าของกิจการ หรือเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล

ค. บุคคลฝ่ายนายจ้าง มีกฎหมายกำหนดมิให้กระทำการล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างซึ่งได้แก่ หัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน และผู้ตรวจงาน

ง. สหภาพแรงงาน เป็นองค์การของลูกจ้างระดับต้น รวมทั้งสหพันธ์แรงงานและสภาองค์การลูกจ้าง ซึ่งเป็นองค์การของลูกจ้างระดับสูงขึ้นไปตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

จ. สมาคมนายจ้าง เป็นองค์การของนายจ้างระดับต้น รวมทั้งสหพันธ์นายจ้างและสภาองค์การนายจ้าง ซึ่งเป็นองค์การของนายจ้างในระดับสูงขึ้นไปตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

ฉ. ผู้รับเหมาขั้นต้นหรือผู้รับเหมาช่วง ซึ่งรับเหมางานในสถานประกอบการที่ลูกจ้างทำงานอยู่

ช. พนักงานตรวจแรงงาน เป็นผู้วินิจฉัยและมีคำสั่งเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินต่างๆ ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดไว้

ซ. คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน เป็นผู้วินิจฉัยและมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดไว้

ณ.คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เป็นผู้วินิจฉัยและมีคำวินิจฉัย คำชี้ขาด หรือ คำสั่งเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงานหรือการกระทำอันไม่เป็นธรรม ตามที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กำหนดไว้

ญ. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นผู้วินิจฉัยและมีคำสั่งอุทธรณ์หรือ คำสั่งเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงานตามที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กำหนดไว้

ฎ. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน พนักงานตรวจแรงงาน หรือ คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน หรือคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และ สภาพแวดล้อมในการทำงานหรืออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้วินิจฉัยและมีคำสั่ง ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดไว้

ฏ. สำนักงานประกันสังคม พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือคณะกรรมการกองทุน เงินทดแทนหรือคณะกรรมการประกันสังคม ได้วินิจฉัยและมีคำสั่งเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินทดแทน หรือประโยชน์ทดแทนตามที่พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดไว้

2) วิธีพิจารณาคดีแรงงานทั่วไป

(1) การส่งคำคู่ความหรือเอกสารอื่นใดไปยังคู่ความในคดีแรงงาน ให้กระทำโดย เจ้าพนักงานศาล หรือศาลแรงงานจะกำหนดให้ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือทางโทรสารหรือ โดยวิธีอื่นใดก็ได้ (มาตรา 25)

(2) ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่ศาลแรงงานได้ กำหนดศาลแรงงานมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็น และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม (มาตรา 26)

(3) การยื่นคำฟ้องตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ในศาลแรงงานให้ ได้รับยกเว้นไม่ต้องชำระค่าฤชาธรรมเนียม (มาตรา 27)

(4) ในกรณีมีเหตุสมควร ศาลแรงงานอาจสั่งให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณา ณ สถานที่ที่มูลคดีเกิดขึ้นหรือสถานที่อื่นหรือในวันหยุดงานหรือในเวลาใดๆ ก็ได้ (มาตรา 28)

(5) เพื่อให้การดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีแรงงานเป็นไปโดยประหยัด สะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางมีอำนาจออกข้อกำหนดใดๆ ใช้บังคับ ในศาลแรงงานได้เมื่อได้รับอนุมัติจากประธานศาลฎีกาแล้ว (มาตรา 29)

(6) ศาลแรงงานอาจขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาคดีได้ (มาตรา 30)

(7) ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแรงงานเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยอนุโลม (มาตรา 31)

(8) ในกรณีที่ศาลแรงงานเห็นว่า การกระทำใดของกลุ่มความฝ้ายใดเป็นการปฏิบัติผิดขั้นต้นหรือเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ให้ศาลแรงงานมีอำนาจสั่งให้กลุ่มความฝ้ายนั้นปฏิบัติหรือละเว้นการกระทำใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวได้ (มาตรา 32)

(9) ถ้าบุคคลใดเกรงว่าพยานหลักฐานที่ตนอาจต้องอ้างอิงในภายหน้าจะสูญหายหรือยากแก่การนำมาเมื่อมีคดีแรงงานเกิดขึ้น หรือถ้ากลุ่มความฝ้ายใดในคดีเกรงว่าพยานหลักฐานที่ตนจำนงจะอ้างอิงจะสูญหายเสียก่อนที่จะนำมาสืบหรือเป็นการยากที่จะนำมาสืบในภายหลัง บุคคลนั้นหรือกลุ่มความฝ้ายนั้นอาจยื่นคำขอต่อศาลแรงงาน โดยทำเป็นคำร้องขอหรือคำร้องให้ศาลมีคำสั่งสืบพยานหลักฐานนั้นไว้ทันทีเมื่อศาลได้รับคำขอเช่นนั้น ให้ศาลออกหมายเรียกผู้ขอและกลุ่มความฝ้ายหนึ่งหรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องมาศาล และเมื่อได้ฟังบุคคลเหล่านั้นแล้ว ให้ศาลตั้งคำขอตามที่เห็นสมควรถ้าศาลสั่งอนุญาตตามคำขอแล้ว ให้สืบพยานหลักฐานไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ส่วนรายงานและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนั้นให้ศาลเก็บรักษาไว้ (มาตรา 32/1)

(10) ในกรณีที่มิเหตุฉุกเฉิน เมื่อมีการยื่นคำขอตามมาตรา 32/1 ผู้ยื่นคำขอจะยื่นคำร้องรวมไปด้วยเพื่อให้ศาลแรงงานมีคำสั่งหรือออกหมายตามที่ขอโดยไม่ชักช้า และถ้าจำเป็นจะขอให้ศาลมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดเอกสารหรือวัตถุที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานที่ขอสืบไว้ก่อนโดยมีเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ศาลเห็นสมควรก็ได้ ให้นำมาตรา 261 มาตรา 262 มาตรา 263 มาตรา 264 มาตรา 265 และมาตรา 269 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่กรณีตามวรรคหนึ่ง โดยอนุโลม (มาตรา 32/2)

3) วิธีพิจารณาคดีแรงงานในศาลแรงงาน

(1) คำฟ้องคดีแรงงานให้เสนอต่อศาลแรงงานที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลแรงงานนั้น ถ้าโจทก์มีความประสงค์จะยื่นคำฟ้องต่อศาลแรงงานที่โจทก์หรือจำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลแรงงานเมื่อโจทก์แสดงให้ศาลแรงงานเห็นว่า การพิจารณาคดีในศาลแรงงานนั้นจะเป็นการสะดวก ศาลแรงงานจะอนุญาตให้โจทก์ยื่นคำฟ้องตามที่ขอนั้นก็ได้ และให้ถือว่าสถานที่ที่ลูกจ้างทำงานเป็นที่ที่มูลคดีเกิดขึ้นไม่ว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใด ก่อนศาลแรงงานมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดตัดสินคดี กลุ่มความฝ้ายร้องขอต่อศาลแรงงานที่โจทก์ได้ยื่นคำฟ้องไว้ ขอให้โอนคดีไปยังศาลแรงงานอื่นที่มีเขตอำนาจได้ แต่จะต้องยกเหตุผลและความจำเป็นขึ้นอ้างอิง เมื่อศาลแรงงานพิจารณาเห็นสมควรจะมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอนั้นก็ได้ แต่ห้ามมิให้ศาลแรงงานออกคำสั่งเช่นนั้น เว้นแต่ศาลแรงงานที่จะรับโอนคดีไปนั้นได้ยินยอม

เสียก่อน ถ้าศาลแรงงานที่จะรับโอนคดีไม่ยินยอมก็ให้ศาลแรงงานที่จะโอนคดีนั้นส่งเรื่องให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางชี้ขาด คำชี้ขาดของอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางให้เป็นที่สุด (มาตรา 33)

(2) ในท้องที่จังหวัดใดที่ยังไม่มีศาลแรงงานจังหวัดจัดตั้งขึ้น แต่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงานภาค โจทก์จะยื่นคำฟ้องต่อศาลจังหวัดหรือศาลแรงงานภาคก็ได้ ถ้าโจทก์ยื่นคำฟ้องต่อศาลจังหวัด ให้ศาลจังหวัดแจ้งไปยังศาลแรงงานภาค เมื่อศาลแรงงานภาคส่งรับคดีนั้นไว้พิจารณาแล้ว ให้ศาลแรงงานภาคออกไปนั่งพิจารณาพิพากษา ณ ศาลจังหวัดแห่งท้องที่นั้น (มาตรา 34)

(3) โจทก์อาจยื่นคำฟ้องเป็นหนังสือ หรือมาแถลงข้อหาด้วยวาจาต่อหน้าศาลก็ได้ ถ้าโจทก์มาแถลงข้อหาด้วยวาจาให้ศาลมีอำนาจสอบถามตามที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมแล้วบันทึกรายการแห่งข้อหาเหล่านั้น อ่านให้โจทก์ฟังและให้โจทก์ลงลายมือชื่อไว้ในกรณีที่มิใช่โจทก์หลายคน ศาลจะจัดให้โจทก์เหล่านั้นแต่งตั้งโจทก์คนใดคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้แทนในการดำเนินคดีก็ได้ (มาตรา 35)

(4) นายจ้างหรือลูกจ้างจะมอบอำนาจให้สมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงานซึ่งตนเป็นสมาชิกหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ดำเนินคดีแทนก็ได้ (มาตรา 36)

(5) เมื่อศาลแรงงานส่งรับคดีไว้พิจารณาแล้ว ให้ศาลแรงงานกำหนดวันเวลาในการพิจารณาคดีโดยเร็ว และออกหมายเรียกจำเลยให้มาศาลตามกำหนด ในหมายนั้นให้จัดแจ้งรายการแห่งข้อหาและคำขอบังคับให้จำเลยทราบ และให้ศาลแรงงานสั่งให้โจทก์มาศาลในวันเวลาเดียวกันนั้นด้วย จำเลยจะยื่นคำให้การเป็นหนังสือก่อนวันเวลาที่ศาลแรงงานนัดให้มาศาลก็ได้ (มาตรา 37)

(6) เมื่อโจทก์และจำเลยมาพร้อมกันแล้ว ให้ศาลแรงงานไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกัน โดยให้ถือว่าคดีแรงงานมีลักษณะพิเศษอันควรระงับลงได้ด้วยความเข้าใจอันดีต่อกัน เพื่อที่ทั้งสองฝ่ายจะได้มีความสัมพันธ์กันต่อไปในการไกล่เกลี่ยของศาลแรงงาน ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ หรือเมื่อศาลแรงงานเห็นสมควร ศาลแรงงานจะสั่งให้ดำเนินการเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าคู่ความเท่านั้นก็ได้ ในกรณีที่ศาลแรงงานได้ไกล่เกลี่ยแล้วแต่คู่ความไม่อาจตกลงกันหรือไม่อาจประนีประนอมยอมความกันได้ ก็ให้ศาลแรงงานดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป (มาตรา 38)

(7) ในกรณีมีประเด็นที่ยังไม่อาจตกลงกันหรือไม่อาจประนีประนอมยอมความกัน ให้ศาลแรงงานจัดประเด็นข้อพิพาทและบันทึกคำแถลงของโจทก์กับคำให้การของจำเลยอ่านให้คู่ความฟัง และให้ลงลายมือชื่อไว้ โดยจะระบุให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนำพยานมาสืบก่อนหรือหลังก็ได้

แล้วให้ศาลแรงงานกำหนดวันสืบพยานไปทันที ถ้าจำเลยไม่ยอมให้การ ให้ศาลแรงงานบันทึกไว้และดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป (มาตรา 39)

(8) เมื่อโจทก์ได้ทราบคำสั่งให้มาศาลตามมาตรา 37 แล้วไม่มาตามกำหนดโดยไม่แจ้งให้ศาลแรงงานทราบเหตุที่ไม่มา ให้ถือว่าโจทก์ไม่ประสงค์จะดำเนินคดีต่อไป ให้ศาลแรงงานมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกเสียจากสารบบความ เมื่อจำเลยได้รับหมายเรียกให้มาศาลตามมาตรา 37 แล้วไม่มาตามกำหนดโดยไม่แจ้งให้ศาลแรงงานทราบเหตุที่ไม่มา ให้ศาลแรงงานมีคำสั่งว่าจำเลยขาดนัดและพิจารณาชี้ขาดตัดสินคดีไปฝ่ายเดียว ในกรณีที่โจทก์หรือจำเลยได้แจ้งให้ศาลแรงงานทราบเหตุแล้ว และศาลแรงงานเห็นเป็นการสมควร ก็ให้กำหนดวันเวลานัดใหม่เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายมาศาล (มาตรา 40)

(9) ในกรณีที่ศาลแรงงานมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกเสียจากสารบบความตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง หรือมีคำสั่งว่าจำเลยขาดนัดตามมาตรา 40 วรรคสอง หากโจทก์หรือจำเลยมาแถลงให้ศาลแรงงานทราบถึงความจำเป็นที่ไม่อาจมาศาลได้ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ศาลแรงงานมีคำสั่งศาลแรงงานมีอำนาจไต่สวนถึงเหตุแห่งความจำเป็นนั้นได้ และหากเห็นเป็นการสมควร ให้ศาลแรงงานมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งตามมาตรา 40 และดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ได้กระทำหลังจากที่ได้มีคำสั่งตามมาตรา 40 นั้นใหม่เสมือนหนึ่งมิได้เคยมีกระบวนการพิจารณาเช่นนั้น (มาตรา 41)

(10) ในกรณีที่จำเลยไม่ยอมให้การตามมาตรา 39 วรรคสอง หรือในกรณีที่ศาลแรงงานจะพิจารณาชี้ขาดตัดสินคดีไปฝ่ายเดียวตามมาตรา 40 วรรคสอง ให้ศาลแรงงานมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานตามที่จำเป็นมาพิจารณาก่อนชี้ขาดตัดสินคดีได้ (มาตรา 42)

(11) ไม่ว่าการพิจารณาคดีจะดำเนินไปแล้วเพียงใด ให้ศาลแรงงานมีอำนาจที่จะไต่ถามให้คู่ความตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกัน ตามนัยที่บัญญัติไว้ในมาตรา 38 ได้เสมอ (มาตรา 43)

(12) เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่สมบูรณ์ การอ้างและการยื่นบัญชีระบุพยานของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งให้กระทำได้ภายในระยะเวลาที่ศาลแรงงานกำหนดตามที่เห็นสมควร (มาตรา 44)

(13) เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมในอันที่จะให้ได้ความแจ่มชัดในข้อเท็จจริงแห่งคดี ให้ศาลแรงงานมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เองตามที่เห็นสมควร ในการสืบพยานไม่ว่าจะเป็นพยานที่คู่ความฝ่ายใดอ้างหรือที่ศาลแรงงานเรียกมาเอง ให้ศาลแรงงานเป็นผู้ซักถามพยาน ทัศนคติหรือทัศนคติจะซักถามพยานได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแรงงาน เพื่อให้คดีเสร็จโดยรวดเร็วให้ศาลแรงงานนั่งพิจารณาคดีติดต่อกันไปโดยไม่ต้องเลื่อน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นที่สำคัญและศาลแรงงานจะเลื่อนครั้งหนึ่งได้ไม่เกินเจ็ดวัน (มาตรา 45)

(14) ในการบันทึกคำเบิกความของพยาน เมื่อศาลแรงงานเห็นสมควรจะบันทึกข้อความแต่โดยย่อก็ได้ แล้วให้พยานลงลายมือชื่อไว้ (มาตรา 46)

(15) ให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญที่ศาลแรงงานหรือศาลฎีกาขอให้มาให้ความเห็นและพยานที่ศาลแรงงานเรียกมาได้รับค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทางและค่าเช่าที่พักตามที่ศาลแรงงานหรือศาลฎีกาแล้วแต่กรณี เห็นสมควร (มาตรา 47)

(16) การพิจารณาคดีแรงงาน ให้ศาลแรงงานคำนึงถึงสภาพการทำงานภาวะค่าครองชีพ ความเดือดร้อนของลูกจ้าง ระดับของค่าจ้าง หรือสิทธิและประโยชน์อื่นใดของลูกจ้างที่ทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน รวมทั้งฐานะแห่งกิจการของนายจ้างตลอดจนสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมโดยทั่วไป ประกอบการพิจารณาเพื่อกำหนดให้เป็นธรรมแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายด้วยการพิจารณาคดีในกรณีนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง ถ้าศาลแรงงานเห็นว่าการเลิกจ้างลูกจ้างผู้นั้นไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง ศาลแรงงานอาจสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างผู้นั้นเข้าทำงานต่อไปในอัตราค่าจ้างที่ได้รับในขณะที่เลิกจ้าง ถ้าศาลแรงงานเห็นว่าลูกจ้างกับนายจ้างไม่อาจทำงานร่วมกันต่อไปได้ ให้ศาลแรงงานกำหนดจำนวนค่าเสียหายให้นายจ้างชดใช้ให้แทนโดยให้ศาลคำนึงถึงอายุของลูกจ้าง ระยะเวลาการทำงานของลูกจ้าง ความเดือดร้อนของลูกจ้างเมื่อถูกเลิกจ้าง มูลเหตุแห่งการเลิกจ้างและเงินค่าชดเชยที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับ ประกอบการพิจารณา (มาตรา 49)

(17) เมื่อได้สืบพยานตามที่จำเป็นแล้ว ให้ถือว่าการพิจารณาเป็นอันสิ้นสุด แต่คู่ความอาจแถลงการณ์คัดค้านด้วยวาจาในวันเสร็จการพิจารณานั้นได้ แล้วให้ศาลแรงงานอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในเวลาสามวันนับแต่วันนั้น ผู้พิพากษาสมทบหากได้ลงลายมือชื่อในคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้วจะไม่ร่วมอยู่ด้วยในเวลาอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งก็ได้ ก่อนที่ศาลแรงงานอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้าศาลแรงงานเห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมศาลแรงงานอาจทำการพิจารณาต่อไปอีกได้ (มาตรา 50)

(18) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงานให้ทำเป็นหนังสือและต้องกล่าวหรือแสดงข้อเท็จจริงที่ฟังได้โดยสรุปและคำวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีพร้อมด้วยเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยนั้น ให้ศาลแรงงานส่งสำเนาคำพิพากษาศาลฎีกาไปยังกระทรวงแรงงานโดยไม่ชักช้า (มาตรา 51)

(19) ห้ามมิให้ศาลแรงงานพิพากษาหรือสั่งเกินไปกว่า หรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง เว้นแต่ในกรณีที่ศาลแรงงานเห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่ความจะพิพากษาหรือสั่งเกินคำขอบังคับก็ได้ (มาตรา 52)

(20) คำพิพากษาหรือคำสั่งใดๆ ให้ถือว่าผูกพันเฉพาะคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลแรงงานที่พิพากษาหรือมีคำสั่ง แต่ศาลแรงงานจะกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นผูกพันนายจ้างและลูกจ้างอื่นซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดีด้วยก็ได้ (มาตรา 53)

4) การอุทธรณ์

(1) ภายใต้งบบังคับบัญญัติแห่งกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงานให้อุทธรณ์ได้เฉพาะในข้อกฎหมายไปยังศาลฎีกาภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่

อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น การอุทธรณ์นั้นให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลแรงงานซึ่งมีคำพิพากษาหรือคำสั่งและให้ศาลแรงงานส่งสำเนาอุทธรณ์แก่อีกฝ่ายหนึ่งแก่ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ฝ่ายนั้นได้รับสำเนาอุทธรณ์ เมื่อได้มีการแก้อุทธรณ์แล้ว หรือไม่แก้อุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาดตามวรรคสอง ให้ศาลแรงงานรีบส่งสำนวนไปยังศาลฎีกา (มาตรา 54)

(2) การยื่นอุทธรณ์ไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงาน แต่คู่ความที่ยื่นอุทธรณ์อาจทำคำขอยื่นต่อศาลแรงงานซึ่งมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยชี้แจงเหตุผลอันสมควรเพื่อให้ศาลฎีกาสั่งทุเลาการบังคับไว้ได้ (มาตรา 55)

(3) ให้ศาลฎีกาพิจารณาและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีแรงงานโดยเร็ว ในการพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกา ให้ถือตามข้อเท็จจริงที่ศาลแรงงานได้วินิจฉัยมา แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่ศาลแรงงานฟังมายังไม่พอแก่การวินิจฉัยข้อกฎหมาย ให้ศาลฎีกาสั่งให้ศาลแรงงานฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามที่ศาลฎีกาแจ้งไป แล้วส่งสำนวนคืนศาลฎีกาโดยเร็ว ในกรณีที่ศาลแรงงานเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ฟังใหม่จะเป็นผลให้คำพิพากษาเปลี่ยนแปลง ก็ให้ศาลแรงงานพิพากษาคดีนั้นใหม่ และให้นำมาตรา 54 และมาตรา 55 มาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา 56)

(4) ให้ประธานศาลฎีกาจัดตั้งแผนกคดีแรงงานขึ้นในศาลฎีกาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานที่อุทธรณ์มาจากศาลแรงงาน ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลฎีกาอาจขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานได้ (มาตรา 57)

5) วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ก่อนมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของกลุ่มความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง นอกจากอำนาจที่บัญญัติไว้เป็นการทั่วไปในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว ให้ศาลแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ตามที่เห็นสมควรได้ด้วยความเหมาะสมกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นแต่ยังคงไว้ซึ่งหลักแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแรงงานที่จะต้องกระทำโดยประหยัด สะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม (มาตรา 58)

6) สิทธิการฟ้องคดีแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม²²

(1) ผู้ที่จะเป็นคู่ความในศาลแรงงานได้จะต้องมีฐานะเป็นบุคคล เพราะถ้ามิใช่เป็นบุคคลแล้ว ย่อมไม่สามารถเสนอคดีหรือถูกฟ้องร้องในศาลแรงงานได้ ซึ่งบุคคลในที่นี้ คือ บุคคลตามกฎหมายแพ่ง อันได้แก่ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ไม่ว่านิติบุคคลนั้นจะจัดตั้งขึ้นตาม

²² ไพโรจน์ นิตกรไชยรัตน์. (2547). คติปกครองในศาลแรงงาน. หน้า 90-96.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น สมาคม มูลนิธิ ห้างหุ้นส่วนจำกัดและบริษัทจำกัด เป็นต้น หรือนิติบุคคลนั้นจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานของรัฐต่างๆ เป็นต้น ในส่วนของคณะบุคคลต่างๆ ไม่ว่าจะของเอกชนหรือของทางราชการ เช่น คณะกรรมการต่างๆ ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย หรือตั้งขึ้นตามคำสั่งของผู้มีอำนาจ เช่น ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือของรัฐมนตรีกระทรวงหนึ่งที่ถูกหมายให้อำนาจไว้ คณะกรรมการเหล่านั้นไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลไม่สามารถเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ ถ้าจะดำเนินคดีก็ต้องดำเนินการในนามของบุคคลหรือในฐานะของบุคคลที่เป็นกรรมการนั้น แต่ถ้าหากคณะกรรมการต่างๆ นั้น กระทำในนามหรือเพื่อหน่วยงานใดก็สามารถฟ้องหน่วยงานนั้นได้ (ถ้าหน่วยงานนั้นเป็นนิติบุคคล) โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องผู้ที่เป็นกรรมการ แต่หากเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาโดยอิสระไม่ได้ทำหน้าที่เพื่อหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งถึงแม้หน่วยงานนั้นๆ จะมีส่วนเกี่ยวข้องในกิจการของคณะกรรมการนั้นก็ตาม ก็ไม่สามารถจะฟ้องหน่วยงานที่เป็นนิติบุคคลนั้นได้²³

ผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีแรงงาน ได้แก่ ลูกจ้าง ซึ่งรวมถึงทายาทโดยธรรมของลูกจ้างกรณีลูกจ้างตาย หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนกรณีลูกจ้างตายเนื่องจากประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยหรือสูญหายเนื่องจากการทำงาน หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินต่างๆ อันเป็นประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคม นายจ้าง ซึ่งได้แก่นิติบุคคลที่จ้างลูกจ้างนั้นเข้าทำงาน หรือบุคคลธรรมดาที่เป็นเจ้าของกิจการ หรือเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล หรือเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ทำการแทนหรือทำงานแทนนายจ้าง บุคลากรฝ่ายนายจ้าง ซึ่งมีกฎหมายกำหนดมิให้กระทำการล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้าง ซึ่งได้แก่ หัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน และผู้ตรวจงาน สหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงานและสภาองค์กรลูกจ้าง สมาคมนายจ้าง สหพันธ์นายจ้างและสภาองค์กรนายจ้าง ผู้รับเหมาขั้นต้นหรือผู้รับเหมาช่วง พนักงานตรวจแรงงาน คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม²⁴ รวมทั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ได้จดทะเบียนแล้ว

(2) ต้องมีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่หรือต้องใช้สิทธิทางศาล การโต้แย้งสิทธิหรือการโต้แย้งหน้าที่ของคู่ความ รวมทั้งกรณีที่คู่ความมีความจำเป็นที่จะต้องใช้สิทธิทางศาล ย่อมขึ้นอยู่กับว่าคู่ความมีสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายในส่วนสารบัญญัติ หรือมีกฎหมายในส่วนสารบัญญัติกำหนดไว้เป็นการชัดแจ้งหรือไม่ ซึ่งในคดีแรงงานนี้ กฎหมายสารบัญญัติที่คู่ความอาจโต้แย้งกันได้

²³ อุดม เฟื่องฟู. (2541). คำอธิบายประมวลกฎหมายพิจารณาความแพ่งภาค 1 ตอน 1. หน้า 327-328.

²⁴ เกษมสันต์ วิจารณ์. (ม.ป.ป.). การดำเนินคดีในศาลแรงงาน. บรรณานุกรมงานพระราชทานเพลิงศพนายเย็น วิจารณ์. หน้า 33-34.

นั้นเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงาน และตามกฎหมายแรงงาน ตลอดจนตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่ทำการศึกษามาแล้วข้างต้น

ในคดีแรงงานนั้น สิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญา หมายถึง สิทธิและหน้าที่ของ นายจ้างหรือลูกจ้างที่เกิดขึ้นจากสัญญาจ้างแรงงาน (ซึ่งรวมทั้งข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานและระเบียบต่างๆ) ของนายจ้าง ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงานด้วย) หรือสิทธิและหน้าที่ ของนายจ้างหรือลูกจ้างที่เกิดจากข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ส่วนสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมาย หมายถึง สิทธิและหน้าที่ของนายจ้าง หรือลูกจ้างที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมายแรงงาน และ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้รับสิทธิหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามที่กำหนด ไว้ในกฎหมายแรงงาน²⁵

สำหรับคดีแรงงานนั้น อาจจะเสนอต่อศาลแรงงาน ซึ่งสถานที่ลูกจ้างทำงานเป็น ที่ที่มูลคดีเกิดขึ้น หรือจะขออนุญาตฟ้องต่อศาลแรงงานที่โจทก์ หรือจำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ในเขต ศาลแรงงาน หากโจทก์สามารถแสดงให้ศาลแรงงานเห็นว่า การพิจารณาคดีในศาลแรงงานนั้นๆ จะ เป็นการสะดวก ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่ แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 33 วรรคหนึ่ง โดยการแสดงเหตุผลของโจทก์นั้น เป็นการสะดวกแก่การ พิจารณาคดีของศาล ไม่ใช่เพื่อความสะดวกของโจทก์ หรือเพราะเหตุอื่น และการอนุญาตให้ฟ้องยัง ศาลแรงงานที่โจทก์ หรือจำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลแรงงานนั้น เป็นดุลพินิจเด็ดขาดของ ศาลแรงงานนั้นๆ โจทก์และจำเลยไม่มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งศาลฎีกา²⁶

เนื่องจากตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 31 กำหนดให้ นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับแก่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแรงงานเท่าที่ไม่ขัด หรือแย้งกับบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม คำฟ้องในคดีแรงงาน จึงต้องแสดงโดยชัดแจ้งถึงสภาพข้อหาใน คดีแรงงานที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้วห้ามมิให้คู่ความเดียวกันหรือร้องฟ้องกันอีก ในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน เว้นแต่เมื่อเป็นกระบวนการพิจารณาชั้นบังคับคดีตาม คำพิพากษาหรือคำสั่งศาล หรือเมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งได้กำหนดวิธีการชั่วคราวให้อยู่ในบังคับที่ จะแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกเสียได้ตามพฤติการณ์ หรือเมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นให้ยกคำ ฟ้องเสียโดยไม่ตัดสิทธิโจทก์ที่จะนำคำฟ้องมาขึ้นใหม่ ในศาลเดียวกันหรือในศาลอื่น ภายใต้บังคับ แห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอายุความ นับแต่เวลาที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลแรงงานแล้ว ห้ามไม่ให้ โจทก์ยื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลแรงงาน หรือต่อศาลอื่นอีก การถอนคำฟ้องในคดีแรงงาน

²⁵ แหล่งเดิม. หน้า 25.

²⁶ จรัส เหมะจารุ. (ม.ป.ป.). ศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (พิมพ์ครั้งที่ 3). หน้า 73.

นั้น หากจำเลยยังมีได้ยื่นคำให้การ โจทก์อาจถอนคำฟ้องได้โดยยื่นคำบอกกล่าวเป็นหนังสือต่อศาล หากจำเลยยื่นคำให้การแล้ว โจทก์อาจยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้อง และศาลแรงงานต้องฟังจำเลยหรือผู้ร้องสอดก่อนที่จะอนุญาต ศาลแรงงานจะอนุญาตหรือไม่อนุญาต หรืออนุญาตภายในเงื่อนไขตามที่เห็นสมควรก็ได้การอนุญาตให้ถอนฟ้องหรือไม่เป็นดุลพินิจของศาลแรงงาน โดยเฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีแรงงานนั้น ต้องเป็นการเพิ่ม หรือลด จำนวนทุนทรัพย์ หรือราคาทรัพย์สินที่พิพาทในฟ้องเดิม หรือเป็นการสละข้อหาในฟ้องเดิมเสียบางข้อ หรือเพิ่มเติมฟ้องเดิมให้สมบูรณ์และคำฟ้องเดิมกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง จะต้องเกี่ยวข้องกันพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ ทั้งนี้ การแก้ไขคำฟ้องต้องทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาลแรงงานก่อนสืบพยานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เว้นแต่มีเหตุอันสมควรที่ไม่อาจยื่นคำร้องได้ก่อนนั้น หรือเป็นการขอแก้ไขในเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือข้อผิดหลงเล็กน้อย และในเรื่องการตั้งฟ้อง เนื่องจากตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 37 กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้ศาลแรงงานเป็นผู้ออกหมายเรียกให้จำเลยมาศาล หลังจากที่ตั้งรับคดีไว้พิจารณาแล้ว โจทก์ในคดีแรงงานจึงไม่มีหน้าที่ร้องขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้ส่งหมายเรียกให้แก้คดีแก่จำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 174 (1) อีก ดังนั้น การตั้งฟ้องในคดีแรงงาน จึงเป็นเพียงกรณีที่โจทก์เพิกเฉยไม่ดำเนินคดีภายในเวลาตามที่ศาลแรงงานเห็นสมควรกำหนดไว้เพื่อการนั้น โดยได้ส่งคำสั่งให้แก่โจทก์โดยชอบแล้ว

บทที่ 4

การพิจารณาใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด และเขตอำนาจศาล ในต่างประเทศ

การพิจารณาใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในต่างประเทศ พบว่า ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองนั้น เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำอันเป็นความผิดและความเสียหาย โดยเจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานให้ปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติหน้าที่นั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งในระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้น กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐจะมีข้อพิจารณาเพียงว่า บุคคลนั้นได้กระทำโดยใช้อำนาจมหาชนหรือไม่ และหากปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดปฏิเสธไม่ชำระหนี้ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจที่จะออกคำสั่งบังคับใช้ชำระหนี้โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาล แต่หากจำเป็นต้องใช้ สิทธิเรียกร้องในเรื่องดังกล่าวต่อศาล ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณา คือ ศาลปกครอง แต่สำหรับการพิจารณาใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในส่วนของการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ มาตรา 1 และ มาตรา 34 กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณา แต่หากเป็นการบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินค่าภาษีอากร เงินประกันสังคม ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุงต่างๆ การใช้มาตรการบังคับตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของสหพันธ์ (VwVG) ได้แบ่งประเภทโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์แห่งการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ออกเป็น 2 ประเภท คือ การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน และการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 การพิจารณาใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐในประเทศฝรั่งเศส

ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศสนั้น หมายถึง ความผูกพันที่จะต้องแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ซึ่งความรับผิดดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำอันเป็นความผิดและความเสียหาย ซึ่งบุคคลที่มีความผูกพันในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคล ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐนั่นเอง ซึ่งคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายถึง นิติบุคคลมหาชนทั้งหลายในระบบ

การปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงองค์การมหาชนและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเรียกโดยรวมว่า “องค์การที่ใช้อำนาจมหาชน” ส่วนคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง เจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับมอบหมายจากหน่วยงานให้ปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติหน้าที่นั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งในระบบกฎหมายฝรั่งเศส หากความผิดนั้นเป็นเรื่องส่วนตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวต่อผู้เสียหายตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่ง จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐ แต่ถ้าเป็นกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐแล้วข้อพิจารณาจะมีอยู่เพียงว่า บุคคลนั้นได้กระทำโดยใช้อำนาจมหาชนหรือไม่

4.1.1 การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในประเทศฝรั่งเศส²

ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการชำระหนี้ให้แก่หน่วยงานของรัฐในประเทศฝรั่งเศส อาจพิจารณาได้จากแนวคิดในเรื่องความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐและบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งได้บัญญัติรายละเอียดวิธีการและขั้นตอนในการบังคับชำระเงินเอาคืนเจ้าหน้าที่ในฐานะเป็นลูกหนี้ของหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

1) แนวคิดในเรื่องความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในระบบกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส แต่เดิมถือหลักว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองไปแล้ว หน่วยงานของรัฐไม่อาจไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นต้นเหตุของความเสียหายได้³ แต่นับแต่สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ได้วินิจฉัยกลับหลักเดิมให้สิทธิแก่หน่วยงานของรัฐที่จะไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้⁴ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องรับผิดชอบในความผิดที่ตน

¹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2522). วิเคราะห์คำพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองฝรั่งเศส (รายงานการศึกษาวิจัย). หน้า 27. อ้างถึงใน สมลักษณ์ จันทรงยี. (2552). ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. หน้า 44-45.

² รายงานการศึกษาระดับสมบูรณั โครงการ “การศึกษาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” โครงการของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ร่วมกับ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. หน้า 15-41.

³ C.E.28 mars 1924, Poursines. อ้างถึงใน รายงานการศึกษาระดับสมบูรณั โครงการ “การศึกษาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” โครงการของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ร่วมกับ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. หน้า 15.

⁴ C.E.28 juillet 1951, Laruelle et Delville. อ้างถึงใน รายงานการศึกษาระดับสมบูรณั โครงการ “การศึกษาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” โครงการของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ร่วมกับ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. หน้า 15.

กระทำ⁵ โดยสภาแห่งรัฐ ได้แยกเรื่องความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ออกจากความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ⁶ กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยชอบตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นแก่บุคคลอื่น อันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ และศาลที่มีเขตอำนาจ คือ ศาลปกครอง ซึ่งกรณีนี้มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ไว้ในมาตรา 11 แห่งรัฐบัญญัติเลขที่ 83-634 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติเลขที่ 96-1093 ลงวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1996)⁷ แต่ในทางตรงกันข้าม หากเป็นความเสียหายที่มีได้มีสาเหตุ

⁵ กฎหมายบางฉบับบัญญัติชัดเจนให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบียดเอาเจ้าหน้าที่ได้ เช่น รัฐบัญญัติลงวันที่ 31 ธันวาคม 1957 ว่าด้วยความรับผิดชอบที่เกิดจากอุบัติเหตุทางจราจร บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ของตนในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากอุบัติเหตุทางจราจรให้แก่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น แต่เมื่อได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้วย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คืนเงินจำนวนดังกล่าวได้ทั้งหมดหรือตามส่วนของความรับผิด. อ้างถึงใน รายงานการศึกษาลบสัมบูรณ์ โครงการ “การศึกษา แก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” โครงการของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ร่วมกับ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 15.

⁶ T.C. 30 juillet 1873, Pelletier และ T.C. 5 mai 1877, Laumonier-Carriol. อ้างถึงใน รายงานการศึกษาลบสัมบูรณ์ โครงการ “การศึกษา แก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” โครงการของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ร่วมกับ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 15.

⁷ มาตรา 11 แห่งรัฐบัญญัติเลขที่ 83-634 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติเลขที่ 96-1093 ลงวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1996) บัญญัติว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการย่อมได้รับความคุ้มครองจากหน่วยงานต้นสังกัดตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายพิเศษ ซึ่งเมื่อข้าราชการผู้นั้นถูกบุคคลภายนอกฟ้องเป็นคดีอันเนื่องมาจากการผิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่มีผู้ใดยกข้อโต้แย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ (ของข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐ) และมีได้ฟ้องให้ข้าราชการผู้นั้นต้องรับผิดในความผิดส่วนตัวที่สามารถแยกออกได้จากความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้ หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบข้าราชการในคดีแพ่งที่ศาลมีคำพิพากษาให้ข้าราชการผู้นั้นต้องรับผิด โดยถือเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องปกป้องข้าราชการจากการถูกข่มขู่คุกคาม การกระทำที่รุนแรง การทำร้ายร่างกาย การสบประมาท การหมิ่นประมาท หรือการถูกดูหมิ่น ซึ่งข้าราชการอาจตกเป็นผู้รับเคราะห์เพราะเหตุจากการปฏิบัติหน้าที่ และถือเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นที่เป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ปกป้องข้าราชการหรือข้าราชการบำนาญในกรณีที่ผู้นั้นถูกฟ้องเป็นคดีอาญาอันเนื่องมาจากการกระทำที่ไม่มีความผิดส่วนตัวของข้าราชการและรับช่วงสิทธิของข้าราชการผู้รับเคราะห์เพื่อเรียกร้องให้ผู้ที่ข่มขู่คุกคามหรือทำร้ายนั้นชดใช้เงินแก่ข้าราชการดังกล่าว นอกจากนั้น เพื่อวัตถุประสงค์เดียวกันนี้ หน่วยงานของรัฐอาจเป็นคู่ความเองโดยตรงในคดีอาญา (แทนข้าราชการผู้นั้น) บทบัญญัติในมาตรานี้ให้นำไปใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นด้วย. อ้างถึงใน รายงานการศึกษาลบสัมบูรณ์ โครงการ “การศึกษา แก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” โครงการของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ร่วมกับ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 16.

มาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ หรือความเสียหายนั้นเกิดจากความผิดของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ไปด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือจงใจทำให้บุคคลอื่นเสียหาย เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลอื่น ซึ่งศาลที่มีเขตอำนาจคือ ศาลยุติธรรม ยกเว้นในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐและเป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ด้วยหรือเป็นความผิดผสม ดังนี้ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วยอมมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้ตามส่วนของความรับผิดชอบซึ่งในกรณีพิพาทเกี่ยวกับการไล่เบี้ยนี้ ศาลที่มีเขตอำนาจ คือ ศาลปกครอง (แม้ความผิดที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งจะเกิดจากการกระทำผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม) นอกจากนี้ ศาลยังได้วางหลักเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลไว้ว่า หากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐต่างปฏิเสธความรับผิด โดยอ้างว่า อีกฝ่ายหนึ่งต้องรับผิดชอบแต่ฝ่ายเดียว และเรียกร้องให้ชดเชยเงินค่าเสียหายที่ตนได้ชำระให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วคืนจากอีกฝ่ายหนึ่ง หรือโต้แย้งว่าคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่ตนได้ชดเชยค่าเสียหายเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้ ศาลที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว คือ ศาลปกครอง แต่ถ้าเป็นกรณีความผิดส่วนตัวโดยแท้ของเจ้าหน้าที่ การฟ้องเรียกค่าเสียหายอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม โดยหลักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสแล้วถือว่า คำสั่งทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครอง (decisions administratives หรือ actes administratifs) ที่ยังไม่มีสภาพบังคับในตัวของมันเอง⁸ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ คำสั่งทางปกครองนั้นไม่จำเป็นต้องอาศัยคำพิพากษาของศาลเพื่อกำหนดคำบังคับแต่อย่างใด การฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองจึงไม่มีผลเป็นเหตุการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการบังคับตามคำสั่งอาจกระทำโดยวิธีปฏิบัติทางปกครองผ่านทางหน่วยงานของรัฐ หรืออาจกระทำโดยอาศัยบทบัญญัติในกฎหมายแพ่งเพื่อบังคับเอาจากบุคคลก็ได้ หลักกฎหมายดังกล่าวจึงนำมาใช้กับกรณีหน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชำระเงินให้แก่หน่วยงานด้วย กล่าวคือ ตามหลักกฎหมายปกครองถือว่าหน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ตามกฎหมายมหาชน เพื่อให้สามารถดำเนินงานบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งเอกสิทธิ์ ประการหนึ่งของหน่วยงานของรัฐก็คือ การเรียกให้มีการชำระหนี้สาธารณะแห่งรัฐ โดยในกรณีนี้สามัญทั่วไป ที่ไม่ใช่หนี้เกี่ยวกับภาษีอากรนั้นไม่มีวิธีการหรือมาตรการทางกฎหมายใดโดยเฉพาะเพื่อบังคับชำระหนี้ แต่หน่วยงานของรัฐได้อาศัยใช้เทคนิคของการออก “คำสั่งแสดงสิทธิตามกฎหมายบังคับให้กระทำการ (หรือเรียกโดยย่อว่า คำสั่งบังคับ)” (titre exécutoire) เพื่อให้ได้รับชำระหนี้ดังกล่าว คำว่า “หนี้” ในที่นี้อาจมีมูล

⁸ Guy Braibant และ Bernard Stirn. (2005). *Le droit administratif français*, 7^e édition, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris อ้างถึงใน รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การศึกษา แก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” โครงการของ กรมบัญชีกลางกระทรวงการคลัง ร่วมกับ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 17.

หนี้จากสัญญา หรือจากมูลละเมิด หรือจากค่าปรับ หรือจากคำสั่งศาลหรือคำสั่งหน่วยงานของรัฐให้ชำระเงินก็ได้ ซึ่งในการบังคับชำระหนี้ นั้น หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับก่อนแต่อย่างใด เนื่องจากหากลูกหนี้ไม่ยอมชำระหนี้ หน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ที่จะออก “คำสั่งบังคับ” เพื่อให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามการชำระหนี้ได้ โดยถือเป็น “กระบวนการบังคับตามคำสั่ง” เช่น คำสั่งให้ชำระหนี้ซึ่งตามมาด้วยคำสั่งให้ยึดทรัพย์ เป็นต้น

2) บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(1) การให้ชำระหนี้โดยการออกคำสั่งบังคับ (état exécutoire)

ปัจจุบัน มาตรา 85 ถึงมาตรา 89 แห่งรัฐกฤษฎีกาเลขที่ 62-1587 ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1962⁹ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกฤษฎีกาเลขที่ 92-1369 ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ว่าด้วยหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบัญชีภาครัฐและบทบัญญัติที่ใช้กับการชำระหนี้บางประเภท) และมาตรา 98 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการเงินการคลัง ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ได้บัญญัติระบุงรณคดีดังต่อไปนี้ให้ถือเป็นคำสั่งแสดงสิทธิตามกฎหมายบังคับให้กระทำการ (หรือคำสั่งบังคับ) ได้แก่ บรรดาประกาศ คำสั่งแสดงสถานภาพ คำพิพากษา คำสั่งให้ชำระหนี้ คำสั่งเรียกเก็บภาษีอากร หรือรายได้ ซึ่งออกโดยรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์การมหาชนที่ได้รับมอบให้ทำหน้าที่เป็นสมุหบัญชีของรัฐ เพื่อให้ได้รับชำระเงินทุกประเภทที่รัฐพึงเรียกได้โดยชอบ

(2) เอกสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐในการบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้

กรณีที่จะออก “คำสั่งบังคับ” นั้น ในกฎหมายเอกชน เจ้าหน้าที่นั้นไม่อาจบังคับให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามการชำระหนี้ได้ หากปรากฏตามคำสั่งจากศาลหรือจากหนังสือขอตกลงเป็นทางการ ที่ทำไว้ต่อหน้าทนายความของรัฐ แต่สำหรับหน่วยงานของรัฐเมื่อต้องบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้ หน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ตามกฎหมาย 2 ประการ ซึ่งมีผลที่แตกต่างกันดังนี้

ประการแรก เป็นเอกสิทธิ์ที่จะให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งได้ก่อน

เอกสิทธิ์ประเภทนี้ถือเป็นหลักพื้นฐานในกฎหมายมหาชนที่ให้อำนาจทั่วไปแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการฝ่ายเดียวเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมโดยการออกคำสั่งบังคับ โดยไม่จำเป็นต้องขอความยินยอมจากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งก่อน ซึ่งในทางทฤษฎี เอกสิทธิ์นี้เกี่ยวข้องกับข้อสันนิษฐานทางกฎหมายมหาชนที่ว่า คำสั่งทางปกครองย่อมเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเสมอ

⁹ รัฐกฤษฎีกาเลขที่ 62-1587 ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1962 ได้บัญญัติยกเลิกมาตรา 54 แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 13 เมษายน ค.ศ. 1898 อ้างถึงใน รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การศึกษาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” โครงการของ กรมบัญชีกลางกระทรวงการคลัง ร่วมกับ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 18.

หรือข้อสันนิษฐานทางกฎหมายที่ว่า คำสั่งทางปกครองออกด้วยความเที่ยงธรรมเสมอ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

ประการที่สอง เป็นเอกสิทธิ์ตามอำนาจหน้าที่เพื่อรักษากฎหมาย เป็นสิทธิของหน่วยงานของรัฐที่จะใช้มาตรการบังคับเพื่อให้ผู้ใดปฏิบัติตามคำสั่ง โดยไม่ฟ้องคดีต่อศาลก่อนแต่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งใน 3 ประการ¹⁰ ดังนี้

(1) เป็นกรณีที่ไม่มีความหมายใดกำหนดมาตรการเพื่อบังคับให้ผู้อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติ (ทั้งมาตรการลงโทษทางอาญา และมาตรการทางปกครอง) เช่น กรณีการยึดอาคารที่พักอาศัย หากเจ้าของอาคารนั้นไม่ยอมเปิดประตูหรือไม่ยอมเข้าไปในอาคาร หน่วยงานของรัฐอาจใช้อำนาจตนเองคือ อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อย (Police) ได้โดยตรงโดยการใช้กำลังพังประตูเข้าไป หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องฟ้องคดียังศาลก่อนเพื่อขอให้ศาลมีหมายบังคับ เพราะในกรณีการยึดอาคารที่พักและเจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารไม่ยอมเปิดประตูหรือไม่ยอมให้เข้าไปในอาคารนี้ไม่มีกฎหมายบัญญัติบทลงโทษทางอาญาไว้ เป็นต้น หรือ

(2) เป็นกรณีเร่งด่วนหรือในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เพื่อรักษาประโยชน์ของส่วนรวม ทั้งนี้ เนื่องจากแนวคิดที่ว่าหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องมีเอกสิทธิ์ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองด้วยเหตุที่ตนมีหน้าที่ต้องรักษาประโยชน์ของส่วนรวมนั้น หรือ

(3) มีกฎหมายบัญญัติชัดเจนให้หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเช่นนั้นได้ เช่น รัฐบัญญัติปี 1898 เกี่ยวกับอาคารที่เสี่ยงต่อการพังทลาย ซึ่งโดยปกติจะต้องยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด แต่หากอาคารดังกล่าวอยู่ในสภาพชำรุดทรุดโทรมอย่างยิ่งและเห็นได้ชัดเจนว่าอาจเสี่ยงต่อการพังทลายลงมาทำให้ทรัพย์สินของผู้อื่นเสียหายหรือทำให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องไปมาเสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บ ซึ่งกฎหมายใช้คำว่า “ภัยอันตรายที่ใกล้จะถึง” (peril imminent) ดังนี้ นายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารหรือสั่งให้มีการซ่อมแซมอาคารดังกล่าวได้เองในทันทีโดยเจ้าของอาคารเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมด โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดียังศาลก่อน ด้วยเหตุนี้ การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งฝ่ายเดียวบังคับเอากับลูกหนี้โดยไม่ต้องฟ้องคดียังศาลก่อนนั้นก็เท่ากับว่ากฎหมายให้เอกสิทธิ์แก่

¹⁰ เงื่อนไขเหล่านี้เป็นเงื่อนไขที่ศาลซัดกันแห่งคดี(หรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล) เป็นผู้วางบรรทัดฐานไว้ในคดี T.C. 2 décembre 1902, Société immobilière de Saint-Just, rec. 713, conclu. Romieu. และดู Guy Braibant และ Bernard Stirn, Le droit administratif français. หน้า 214-216 อ้างถึงในรายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การศึกษา แก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” โครงการของ กรมบัญชีกลางกระทรวงการคลัง ร่วมกับ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 19.

หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ที่อยู่นอกเหนือบทบัญญัติในกฎหมายแพ่งและในขณะเดียวกันก็เป็นเอกสิทธิ์นอกเหนือจากสิทธิ์ต่างๆ ตามกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐมีอยู่ด้วย

อย่างไรก็ตาม การใช้เอกสิทธิ์บังคับให้ผู้ใดปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่ฟ้องคดีต่อศาลก่อนนั้นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ คือ

ประการแรก คำสั่งใช้มาตรการบังคับนั้นต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ประการที่สอง เป็นกรณีที่อยู่ใบบังคับของคำสั่งกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่ง เพราะหากผู้อยู่ใบบังคับของคำสั่งยินยอมปฏิบัติตามแต่โดยดี หน่วยงานของรัฐย่อมไม่มีเหตุโดยชอบที่จะใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าว และ

ประการที่สาม การใช้เอกสิทธิ์นั้นต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น

ความจำเป็นในการออก “คำสั่งแสดงสิทธิตามกฎหมายบังคับให้กระทำการ” (titres exécutoires) อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 แนวทางดังนี้ คือ

แนวทางแรก ตามแนวบรรทัดฐานของศาลปกครอง

ศาลปกครองฝรั่งเศสถือหลักว่า กรณีนี้ที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากสัญญา การบังคับชำระหนี้จะต้องมี “คำสั่งบังคับ” เสมอ โดยศาลอ้างเหตุผลเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความว่า วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองนั้นคู่กรณีไม่จำเป็นต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าศาล ดังนั้น หน่วยงานของรัฐผู้เป็นเจ้าของหนี้จึงไม่อาจร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ลูกหนี้มาศาล และด้วยเหตุนี้หน่วยงานของรัฐจึงไม่มีวิธีการใดที่จะสามารถบังคับลูกหนี้ที่ไม่ยอมชำระหนี้ให้มาศาลได้ การที่กฎหมายวางหลักให้หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งบังคับให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามการชำระหนี้จึงสามารถเยียวยาแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ศาลยังอ้างเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งว่า หน่วยงานของรัฐไม่มีสิทธิจะปฏิเสธการใช้อำนาจมหาชนที่ตนมีอยู่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ด้วยเหตุนี้ศาลจึงไม่รับฟังกรณีหน่วยงานของรัฐมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการบังคับซึ่งเป็นมาตรการที่ศาลเห็นว่า หน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีอำนาจออกคำสั่งบังคับได้เองอยู่แล้ว (โดยไม่จำเป็นต้องให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้แต่อย่างใด) อย่างไรก็ตาม กรณีจะแตกต่างออกไปหากหนี้้นั้นเป็นหนี้ที่เกิดจากสัญญา เพราะในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิในการเลือกที่จะออกคำสั่งบังคับให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามการชำระหนี้ หรือจะใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อบังคับการตามสัญญาก็ได้ ซึ่งกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเลือกใช้สิทธิฟ้องคดีก็เนื่องมาจากการเข้าทำสัญญานั้นตนได้สละเอกสิทธิ์หรือสละอำนาจมหาชนบางส่วนโดยยอมตนเข้าผูกพันปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญาในฐานะเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นจึงจำเป็นต้องให้ศาลเป็นผู้ชี้ขาด

แนวทางที่สอง ตามแนวบรรทัดฐานของศาลยุติธรรม

ศาลเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหนี้มีสิทธิเลือกที่จะดำเนินการอย่างไรอย่างหนึ่งใน 2 ประการ คือ มีคำสั่งบังคับให้ลูกหนี้กระทำการ หรือฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้พิพากษาบังคับให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามชำระหนี้ ซึ่งในกรณีของศาลยุติธรรมนั้น ไม่มีปัญหาเรื่องวิธีพิจารณาคดีที่หน่วยงานของรัฐจะขอให้ศาลมีหมายเรียกให้ลูกหนี้มาศาล เนื่องจากศาลถือว่าไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใด หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลได้โดยตรงเพื่อเรียกร้องให้มีการบังคับชำระหนี้เอาากับลูกหนี้

(3) วิธีปฏิบัติทางปกครอง

สำหรับวิธีปฏิบัติทางปกครองในปัจจุบันในการออก “คำสั่งบังคับ” (titre exécutoire) นั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในระดับหัวหน้าหน่วยงานทุกคนมีอำนาจก่อให้เกิดหนี้ที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ ทั้งนี้ เป็นผลมาจากหลัก “เอกสิทธิ์ที่จะให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งได้ก่อน” ซึ่งคำสั่งให้มีการชำระหนี้ก็เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนเช่นกัน ดังนั้น เจ้าหน้าที่คนหนึ่งอาจมีฐานะเป็นทั้งผู้มีอำนาจสั่งเกี่ยวกับการเงินการคลังของหน่วยงาน¹¹ และเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองได้ด้วย

(4) คำสั่งแสดงสิทธิตามกฎหมายบังคับให้กระทำการ

สาระสำคัญที่มีใน “คำสั่งแสดงสิทธิตามกฎหมายบังคับให้กระทำการ” (titre exécutoire) นั้น ทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรมเห็นตรงกันว่าจะต้องเป็นไปตามที่มาตรา 81 วรรคหนึ่งแห่งรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1962 กำหนด กล่าวคือ คำสั่งให้การชำระเงินหรือคำสั่งเรียกเก็บเงินรายได้ของรัฐ (ordre de recette) ทุกคำสั่ง (ไม่ว่าจะออกโดยหน่วยงานของรัฐในส่วนท้องถิ่นหรือโดยองค์กรมหาชน) จะต้องระบุข้อมูลรายละเอียดของการให้ชำระเงิน ดังนั้นในคำสั่งบังคับจึงต้องระบุรายละเอียดและองค์ประกอบอื่นในการคิดคำนวณจำนวนหนี้ที่ต้องชำระ

¹¹ ในระบบการเงินการคลังของประเทศฝรั่งเศส ได้แยกเจ้าหน้าที่รับผิดชอบออกเป็น 2 ระดับ คือ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชำระเงินหรือออกคำสั่งเรียกเก็บเงินรายได้ของรัฐกับเจ้าหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเรื่องการเงินการคลังผู้ปฏิบัติตามคำสั่งหรือสมุหบัญชี เจ้าหน้าที่ดูแลเรื่องการเงินการคลังมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้บริหารจัดการเรื่องการเงินการคลังโดยปกติ เช่น การรับเงิน การโอนเงิน การดูแลทรัพย์สิน เป็นต้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายการคลังนี้มีชื่อเรียกได้หลายชื่อขึ้นอยู่กับหน้าที่ที่รับผิดชอบ เช่น ชื่อว่าสมุหบัญชีเงินรายได้ของรัฐ สมุหบัญชีผู้รักษากฎ สมุหบัญชีของรัฐ ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจและการคลัง หรือเป็นการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจและการคลัง เป็นต้น อ้างถึงใน รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การศึกษาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” โครงการของ กรมบัญชีกลางกระทรวงการคลัง ร่วมกับ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 21-22.

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อลูกหนี้เพราะลูกหนี้จะสามารถตรวจสอบความถูกต้องของหนี้ การคิดคำนวณจำนวนเงินที่ต้องชำระ และสามารถโต้แย้งคัดค้านความถูกต้องได้ ซึ่งลูกหนี้ควรมี สิทธิที่จะตรวจสอบความมีอยู่ของหนี้ จำนวนหนี้ และความถูกต้องของสิทธิเรียกร้องของหน่วยงาน ที่ให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ หากไม่แล้วคำสั่งบังคับดังกล่าวย่อมไม่อาจมีผลบังคับใช้ได้ผู้ที่ทำหน้าที่ รับผิดชอบในการทวงหนี้และมีหนังสือแจ้งสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินไปยังลูกหนี้ คือ สมุหบัญชี (comptable) (ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ทางปกครอง) ในท้องที่หรือในภูมิภาคที่เป็นที่อยู่ของลูกหนี้ ซึ่ง โดยปกติแล้วภายหลังการออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินแล้ว 3 เดือน เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ ชำระเงินหรือออกคำสั่งเรียกเก็บเงินรายได้ของรัฐ จึงจะออกคำสั่งที่เรียกว่า คำสั่งให้ชำระเงิน และ เมื่อได้แจ้งคำสั่งโดยทางไปรษณีย์ตอบรับไปยังลูกหนี้โดยชอบแล้ว ผลอาจเกิดขึ้นใน 3 กรณี คือ ลูกหนี้ยอมชำระหนี้ให้ทั้งหมดซึ่งมีผลให้หนี้ระงับ หรือลูกหนี้ยอมชำระหนี้ให้บางส่วนและขอ เลื่อนกำหนดชำระหนี้ออกไปหรือโต้แย้งคัดค้านมูลหนี้ซึ่งจะมีผลให้ชะลอการฟ้องคดีออกไป หรือ ลูกหนี้เพิกเฉยไม่ชำระหนี้ซึ่งผลก็คือ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเรื่องการคลังของหน่วยงานที่เรียกว่า trésorier-payeur general จะดำเนินคดีตามกฎหมายเพื่อบังคับชำระหนี้ต่อไปตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง โดยถือว่าลูกหนี้ยอมรับในมูลหนี้ที่เรียกให้ชำระเงินนั้น

(5) การโต้แย้งคัดค้านเกี่ยวกับการให้ชำระหนี้

ในกรณีลูกหนี้โต้แย้งคัดค้านมูลหนี้ การโต้แย้งคัดค้านอาจมีได้ใน 2 กรณี¹² คือ การโต้แย้งคัดค้านมาตรการบังคับชำระหนี้ และการโต้แย้งคัดค้านการเรียกให้ชำระหนี้ กล่าวคือการ โต้แย้งคัดค้านมาตรการบังคับชำระหนี้เป็นการโต้แย้งเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ มาตรการบังคับชำระหนี้ ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งให้ชำระเงินหรือคำสั่งอื่นๆ ที่ตามมา ซึ่งในกรณีนี้ศาลที่มี เขตอำนาจ คือ ศาลยุติธรรม เนื่องจากถือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับ “กระบวนการบังคับตามคำสั่งให้ ลูกหนี้ชำระหนี้” ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่พิพาทเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของ มาตรการบังคับชำระหนี้ โดยเจ้าหน้าที่ทางปกครองที่จะต้องเข้าเป็นคู่ความในคดี คือ สมุหบัญชี ที่รับผิดชอบการบังคับชำระหนี้ ส่วนการโต้แย้งคัดค้านการเรียกให้ชำระหนี้เป็นการโต้แย้งเรื่อง สภาพหนี้ จำนวนหนี้และสิทธิเรียกร้องในมูลหนี้ซึ่งระบุอยู่ในคำสั่งเรียกให้ชำระเงิน (titres de perception) (คำสั่งดังกล่าวมีขึ้นภายหลังการมี “คำสั่งแสดงสิทธิตามกฎหมายบังคับให้กระทำการ” (titre exécutoire) ถึงลูกหนี้ก่อนหน้านี้อแล้ว) อย่างไรก็ตาม การจะพิจารณาว่าศาลปกครองหรือ ศาลยุติธรรมควรมีเขตอำนาจเหนือคดีพิพาทหรือไม่ คงต้องพิจารณาจากเนื้อหาแห่งคดีเป็นหลัก

¹² มาตรา 6 แห่งรัฐกฤษฎีกาเลขที่ 62-1587 ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1962 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐ กฤษฎีกาเลขที่ 92-1369 ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1992) อ้างถึงใน รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การศึกษา แก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” โครงการของ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ร่วมกับ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 24.

กล่าวคือ แม้เป็นการโต้แย้งคัดค้านตัวคำสั่งให้ชำระเงินโดยตรงโดยไม่ได้โต้แย้งคำสั่งแสดงสิทธิ ตามกฎหมายของมูลหนี้ซึ่งเป็นเรื่องทางแพ่ง ดังนี้ ศาลที่มีเขตอำนาจ คือ ศาลแพ่ง ส่วนศาลปกครอง ยอมรับพิจารณาคดีเมื่อมีการฟ้องว่าคำสั่งให้ชำระเงินไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ว่า คำสั่งดังกล่าวมีขึ้นเพื่อบังคับให้มีการชำระหนี้แก่รัฐหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ในบางคดีศาลปกครองมี คำพิพากษาเพิกถอน “คำสั่งแสดงสิทธิตามกฎหมายบังคับให้กระทำการ” แต่ศาลกลับปฏิเสธที่จะ เพิกถอนผลที่ตามมาด้วย คือ เพิกถอนมาตรการบังคับชำระหนี้อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (acte de poursuites) เช่น มาตรการห้ามลูกหนี้จำหน่าย จ่าย โอนทรัพย์สินชั่วคราว หรือมาตรการยึดทรัพย์ เป็นต้น โดยเห็นว่า เป็นอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะเพิกถอนมาตรการเหล่านั้น ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีจำต้องนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลยุติธรรมเป็นคดีใหม่ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายมากขึ้น

4.1.2 เขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส¹³

อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองฝรั่งเศสมีอย่างกว้างขวาง (extremely wide) และใน หลักการครอบคลุมคดีทั้งปวงที่เกี่ยวกับการปกครอง ไม่ว่าจะคดีเหล่านั้นจะเกี่ยวข้องกับการโต้แย้งการ กระทำทางปกครอง และการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำทางปกครอง¹⁴

1) ประเภทของคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส

(1) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของ องค์การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ หรือขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้ บังคับเป็นการเฉพาะรายบุคคลหรือกลุ่มบุคคล

(2) คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเปลี่ยนแปลงหรือ กระทำนิติกรรมที่ถูกฟ้องเสียใหม่ (เช่น คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ฟ้องขอให้นับคะแนนใหม่และ ประกาศผลการเลือกตั้งใหม่) ซึ่งได้แก่ คดีภาษีอากร คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามกฎหมาย คดีเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบในมูลละเมิด ฯลฯ

(3) คดีที่ศาลยุติธรรมขอให้ศาลปกครองตีความข้อกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของ ศาลปกครอง

(4) คดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาต่อทางสาธารณะซึ่งศาลปกครองมีอำนาจ พิพากษาให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับและชดใช้ค่าเสียหาย

2) อำนาจและเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

¹³ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2540). ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. หน้า 29-31.

¹⁴ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2542). ศาลปกครองไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจ หน้าที่และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมันนี. หน้า 231.

(1) ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน

(2) การฟ้องคดีเกี่ยวกับคำวินิจฉัยหรือสัญญาขององค์กรเจ้าหน้าที่ใดให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นแห่งเขตที่องค์กรเจ้าหน้าที่นั้นมีที่ทำการตั้งอยู่

3) อำนาจและเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(1) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณา

ก. อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ในคดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเปลี่ยนแปลงหรือกระทำนิติกรรมที่ถูกฟ้องเสียใหม่

ข. อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะรายบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมาด้วย

(2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจครอบคลุมเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน

4) อำนาจของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครอง

(1) เป็นศาลชั้นต้นและชั้นสุดท้ายสำหรับคดีปกครองดังต่อไปนี้

ก. คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฤษฎีกาและรัฐกำหนด

ข. คดีเกี่ยวกับสถานภาพส่วนบุคคลของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร และพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยกฤษฎีกาของประธานาธิบดี

ค. คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวซึ่งมีผลใช้บังคับเกินเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นศาลหนึ่งศาลใดเพียงศาลเดียว

ง. คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองของรัฐมนตรีซึ่งออกโดยได้ปรึกษาศภาแห่งรัฐแล้ว

จ. คดีปกครองที่เกิดขึ้นนอกดินแดนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

ฉ. คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการระดับชาติ

ช. คดีที่ขอให้ตีความข้อกฎหมายหรือพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมนั้นอยู่ในอำนาจของสภาแห่งรัฐ

ซ. คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภายุโรป ฯลฯ

(2) เป็นศาลอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งมิใช่คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎระเบียบของฝ่ายปกครองไว้

(3) เป็นศาลฎีกาพิจารณาฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(4) เป็นศาลฎีกาพิจารณาฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน ซึ่งวินิจฉัยในชั้นสุดท้าย (เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตุลาการซึ่งวินิจฉัยเรื่องวินัยของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ฯลฯ) ทั้งนี้ เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย

5) เงื่อนไขก่อนการฟ้องศาลปกครองของฝรั่งเศส มีขั้นตอนสำคัญดังนี้¹⁵

(1) ก่อนนำคดีมาฟ้องศาลปกครองผู้ฟ้องจะต้องผ่านขั้นตอนการร้องขอต่อฝ่ายปกครองให้ดำเนินการเป็นไปตามความต้องการของผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยที่ไม่สนองตอบความประสงค์ของผู้ฟ้องทั้งหมดหรือบางส่วนโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย

(2) จากนั้นผู้ฟ้องจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ซึ่งโดยปกติอายุความในการฟ้องคดีปกครอง คือ 2 เดือน โดยผู้ฟ้องมีสิทธิที่จะฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายใน 2 เดือน นับแต่วันที่ได้รับคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง¹⁶

4.1.3 เขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลแรงงานในประเทศฝรั่งเศส¹⁷

คดีแรงงานในประเทศฝรั่งเศสนั้นอยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน (Conseil de Prud' Hommes) ซึ่งเป็นศาลชั้นต้นเฉพาะในคดีแพ่ง ที่เป็นศาลอยู่ในระบบศาลยุติธรรม ศาลแพ่งของประเทศฝรั่งเศสตั้งอยู่บนหลักการของข้อพิพาทต้องถูกแก้ไขโดยคำพิพากษาที่เหมาะสมที่สุด (adequation) นอกจากศาลแพ่งที่มีอำนาจวินิจฉัยคดีแพ่งโดยทั่วไป หรือที่เรียกว่า ศาลจังหวัด (Tribunal de Grande Instance) ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งทุกประเภท ที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจของศาลใดเป็นการเฉพาะแล้ว และมีการแยกศาลแพ่งออกเป็นศาลแพ่งพิเศษรวม 5 ศาล ได้แก่ ศาลแขวง (Tribunal d'Instance) ศาลพาณิชย์ (Tribunal de Commerce) ศาลแรงงาน (Conseil l de Prud'Hommes) ศาลประกันสังคม (Tribunaux des Affaires de Securite Sociale) ศาลสัญญาเช่า (Tribunaux Paritaires des Baux Ruraux)

ศาลแรงงานแบ่งออกเป็น 5 แผนก ได้แก่

- 1) แผนกพาณิชย์ พิจารณาคดีข้อพิพาทในกิจการพาณิชย์กรรม แผนกอุตสาหกรรม
- 2) แผนกอุตสาหกรรม พิจารณาคดีข้อพิพาทในกิจการอุตสาหกรรม
- 3) แผนกบุคคลฝ่ายบริหาร พิจารณาคดีเฉพาะลูกจ้างที่มีอำนาจในการบริหาร
- 4) แผนกเกษตรกรรม พิจารณาคดีข้อพิพาทในกิจการเกษตรกรรม
- 5) แผนกกิจการอื่นๆ พิจารณาคดีข้อพิพาทอื่นนอกเหนือจากกิจการข้างต้น

¹⁵ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2542). “ศาลปกครองไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และการบริหาร. หน้า 239.

¹⁶ แหล่งเดิม.

¹⁷ Christain Dadomo and Susan Farran. (1996). The France Legal System. Second Edition (London Sweet & Maxwell). pp. 52-67. อ้างถึงใน ไพโรจน์ นิตกรไชยรัตน์. คดีปกครองในศาลแรงงาน. หน้า 46-48.

ศาลแรงงานมีอำนาจในการไต่ถามและพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่เกิดจากสัญญาจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างอันเป็นข้อพิพาทส่วนบุคคล (individual employment disputes) ในเรื่องเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง และไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน โดยข้อพิพาทที่เกิดจากการร่วมเจรจาต่อรอง (collective dispute) รวมทั้งในเรื่องประกันสังคม (social security) และเงินทดแทนที่ได้รับอันตรายอันเกิดจากการอุตสาหกรรม (industrial injuries) ไม่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน ทั้งนี้ คู่ความที่ฟ้องร้องต้องเป็นปัจเจกชน (individuals) เท่านั้น ข้อพิพาทกับรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนไม่อาจฟ้องร้องที่ศาลแรงงานได้ ดังนั้น คดีแรงงานของประเทศฝรั่งเศส จึงเป็นคดีพิพาทตามกฎหมายเอกชนที่เกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากกฎหมายมหาชนอันเกี่ยวข้องกับรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิได้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานฝรั่งเศสแต่อย่างใด

4.2 การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน¹⁸

4.2.1 การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน¹⁹

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีบัญญัติไว้ในกฎหมายทั้งระดับสหพันธ์และระดับมลรัฐ ในระดับสหพันธ์ เป็นไปตามรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 (VwVG)²⁰ ในระดับมลรัฐเป็นไปตามกฎหมายของแต่ละมลรัฐซึ่งมีเนื้อหาของกฎหมายทำนองเดียวกันกับกฎหมายของสหพันธ์

กฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของสหพันธ์ (VwVG) ได้แบ่งประเภทของการบังคับทางปกครองโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์แห่งการบังคับตามคำสั่งทางปกครองออกเป็น 2 ประเภท คือ การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงินและการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

¹⁸ รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การศึกษาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” โครงการของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ร่วมกับ สาขานิติศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. หน้า 41-51.

¹⁹ แหล่งเดิม. หน้า 41-51.

²⁰ ตรวจสอบความเป็นปัจจุบันของกฎหมายโดยมานิตย์ วงศ์เสรี. อ้างถึงใน รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การศึกษาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” โครงการของกรมบัญชีกลางกระทรวงการคลัง ร่วมกับ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. หน้า 42.

กรณีที่สามารถนำมาศึกษาประกอบการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของประเทศไทย คือ การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน (Vollstreckung wegen Geldforderung) ซึ่งวัตถุประสงค์แห่งการบังคับทางปกครองกรณีนี้เป็นการบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินของเจ้าหน้าที่ที่ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐที่มีต่อประชาชนตามความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชน เช่น การบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินค่าภาษีอากร เงินประกันสังคม ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุงต่างๆ การเรียกร้องให้นำเงินช่วยเหลือที่จ่ายเกินไปแล้วกลับคืนมา เป็นต้น²¹

ในส่วนของการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้น มาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) กำหนดให้การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินในทางปกครองของสหพันธ์รัฐและนิติบุคคลที่ใช้อำนาจในทางปกครองในระดับสหพันธ์รัฐอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์ ยกเว้นข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาทางปกครอง หรือสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงินในทางกฎหมายมหาชนซึ่งก่อตั้งขึ้นจากความสัมพันธ์ในทางกฎหมายอื่นนอกจากกฎหมายปกครองซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม เช่น การใช้สิทธิไล่เบียด (Rückgriff) ของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหาย โดยมาตรา 34 ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (GG) กำหนดรับรองการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการใช้สิทธิไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม²²

1) หลักการทั่วไปในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน เป็นการบังคับทางปกครองประเภทหนึ่ง ซึ่งต้องปฏิบัติตามหลักการของกฎหมายดังนี้

²¹ มานิตย์ วงศ์เสรี. (2539). กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน. (เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 5 เรื่อง การเตรียมการรองรับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง: ประสบการณ์ของเยอรมัน). หน้า 89 – 91. อ้างถึงใน วิจิตรา วอนเพียร. “ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” อ้างถึงใน รายงานการศึกษาลับลับ สมบูรณ์ โครงการ “การศึกษาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” โครงการของกรมบัญชีกลางกระทรวงการคลัง ร่วมกับ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 42.

²² วรณรี สิงโต. (2551, พฤศจิกายน). การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน. (เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) (รายงานการศึกษาวิจัย). หน้า 20-21.

(1) การบังคับทางปกครองต้องใช้เท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ

กระบวนการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นกระบวนการที่ต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ การใช้วิธีการบังคับจะต้องเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะเลือกกระทำ²³ และต้องใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องยุติการใช้มาตรการบังคับเมื่อได้บังคับการบรรลุวัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครองนั้นแล้ว ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVG) ค.ศ. 1953 มาตรา 9 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “มาตรการบังคับทางปกครองต้องอยู่ในสัดส่วนที่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการบังคับการและกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองและสาธารณชนน้อยที่สุด” กล่าวคือ ในกรณีที่ถูกกฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีการบังคับไว้หรือกำหนดวิธีการบังคับไว้หลายวิธีที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการบังคับได้ เจ้าหน้าที่จะต้องใช้หรือเลือกใช้วิธีการบังคับที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ที่ถูกบังคับและต่อส่วนรวมน้อยที่สุดซึ่งจะต้องพิจารณาประเมินจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป โดยอาจสรุปเกณฑ์การพิจารณาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหลักความพอสมควรแก่เหตุได้ดังนี้²⁴

ก. มาตรการที่ใช้จะถือว่าเหมาะสม เมื่อสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้

ข. มาตรการที่เหมาะสมนี้จะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็น หากใช้มาตรการอื่นจะเป็นการกระทบกระเทือนถึงสิทธิของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองหรือประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่ามาตรการที่จำเป็นดังกล่าว

ค. มาตรการที่จำเป็นนี้จะต้องใช้อย่างสมควรแก่เหตุ ซึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล กล่าวคือ กระบวนการบังคับทางปกครองจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการที่ใช้กับเป้าหมายหรือผลที่ฝ่ายปกครองต้องการและต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็นจะต้องใช้ รวมทั้งมีความได้สัดส่วนกับการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองนั้น

(2) การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีการเตือนก่อนเสมอ

เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองและแจ้งให้ผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองทราบแล้ว หากผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ทันที เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งนั้นก่อนที่จะออกคำสั่งบังคับการ โดยในกรณีของการบังคับ

²³ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน.” โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์. หน้า 202.

²⁴ กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2545). กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 4). หน้า 58–59.

ให้ชดใช้เงินนั้น เมื่อระยะเวลา 1 สัปดาห์ นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหนังสือแจ้งเพื่อชำระเงิน แก่ผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่ง (ลูกหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง) หรือนับแต่วันที่หนังสือถึงกำหนดชำระได้ล่วงพ้นไปแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องมีหนังสือเตือนลูกหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง โดยระยะเวลาให้ชำระเงินภายใน 1 สัปดาห์ หน้าที่ในการออกหนังสือเตือนนี้ ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองถือว่าเป็น “Solvorschrift” กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดข้อควรปฏิบัติของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองให้กระทำการเท่านั้น ไม่ถือว่าเป็นองค์ประกอบของกฎหมาย ดังนั้น แม้ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการออกหนังสือเตือน ก็ไม่มีผลทำให้ความสมบูรณ์ของการบังคับทางปกครองนั้นเสียไป แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเว้นข้อปฏิบัติดังกล่าวด้วย (Schadensersatzpflicht)²⁵

สำหรับกรณีการบังคับเพื่อให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการนั้น ก่อนที่จะมีการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการสั่งการ เจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งทางปกครอง (anordnende Behörde) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง (Vollstreckungsbehörde) ด้วย จะต้องมีคำสั่งภาคทัณฑ์ (Androhung) เป็นลายลักษณ์อักษรกำหนดวิธีการบังคับแจ้งไปยังผู้รับคำสั่งทางปกครอง²⁶ โดยคำสั่งภาคทัณฑ์ดังกล่าวจะเป็นการเตือนว่า หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่มีผลผูกพันให้ตนต้องกระทำนั้น ผู้รับคำสั่งดังกล่าวจะต้องยอมรับต่อการบังคับโดยไม่อาจขัดขืนได้

(3) การบังคับทางปกครองต้องมีความชัดเจนแน่นอน

หลักการนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 13 VwVG ซึ่งอาจพิจารณาได้ 2 ประการ คือ

²⁵ มานิตย์ วงศ์เสรี. (2539). กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน. (เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 5 เรื่อง การเตรียมการรองรับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง: ประสพการณ์ของเยอรมัน). หน้า 92. อ้างถึงใน วิจิตรา วอนเพียร. “ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” อ้างถึงใน รายงานการศึกษาลบับสมบูรณ์ โครงการ “การศึกษาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” โครงการของ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ร่วมกับ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 43.

²⁶ มาตรา 13 VWVG (การเตือน)

(1) เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี เว้นแต่กรณีการบังคับการ โดยเร่งด่วนตามมาตรา 6 (2). อ้างถึงใน “ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” อ้างถึงใน รายงานการศึกษาลบับสมบูรณ์ โครงการ “การศึกษาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” โครงการของ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ร่วมกับ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 43.

ก. คำสั่งภาคทัณฑ์ (การเตือน) จะต้องกำหนดวิธีการบังคับอย่างชัดเจน กล่าวคือ จะต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการบังคับที่จะนำมาใช้ โดยจะกำหนดวิธีการบังคับไว้หลายวิธีและจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีสิทธิเลือกใช้วิธีการบังคับหลายวิธีตามที่กำหนดไว้ นั้นไม่ได้ (มาตรา 13 วรรคสาม VwVG) เช่น การภาคทัณฑ์โดยกำหนดวิธีการบังคับให้ชำระค่าปรับทางปกครองนั้นจะต้องระบุจำนวนเงินค่าปรับทางปกครองที่แน่นอนไว้ด้วย การระบุแค่จำนวนเงินขั้นสูงถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁷ เป็นต้น

ข. เจ้าหน้าที่ในการบังคับการจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวิธีการที่ได้กำหนดไว้ในคำสั่งภาคทัณฑ์นั้น การเปลี่ยนแปลงวิธีการบังคับจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อวิธีการบังคับตามคำสั่งภาคทัณฑ์เดิมไม่อาจบรรลุความมุ่งหมายที่กำหนดได้หรือไม่มีการปฏิบัติตามที่ได้มีการภาคทัณฑ์ไว้

(4) การบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้

หลักการในเรื่องการโต้แย้งการบังคับทางปกครองนี้ เป็นอีกหลักการหนึ่งซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่จะต้องถูกบังคับทางปกครอง กฎหมายจึงกำหนดให้บุคคลดังกล่าวสามารถโต้แย้งการบังคับทางปกครองได้ โดยการโต้แย้งการบังคับทางปกครองกรณีของการบังคับให้ชำระเงินนั้นเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร (Abgabenordnung)²⁸ ส่วนการโต้แย้งการบังคับทางปกครองกรณีของการบังคับให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการนั้นเป็นไปตามมาตรา 18 VwVG

²⁷ มานิตย์ วงศ์เสรี. (2539). *กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน*. (เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 5 เรื่อง การเตรียมการรองรับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง: ประสบการณ์ของเยอรมัน). หน้า 102. อ้างถึงใน “ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” อ้างถึงใน รายงานการศึกษาระดับสมบูรณณ์ โครงการ “การศึกษาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” โครงการของ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ร่วมกับ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 44.

²⁸ มาตรา 5 VwVG (บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับ)

(1) กระบวนการบังคับในทางปกครองและการคุ้มครองการบังคับในกรณีของมาตรา 4 ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร มาตรา 77 มาตรา 246 ถึง มาตรา 258 มาตรา 260 มาตรา 262 ถึง มาตรา 267 มาตรา 281 ถึง มาตรา 317 มาตรา 318 วรรค 1 ถึง วรรค 4 และ มาตรา 319 ถึง มาตรา 327

(2) ถ้าการบังคับจะกระทำได้โดยการขอความช่วยเหลือจากองค์กรของมลรัฐ ในกรณีนี้ให้ดำเนินการบทบัญญัติของกฎหมายมลรัฐ

2) หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครอง

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองในกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน คือ หน่วยงานบังคับทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง โดยในการจัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการบังคับทางปกครองนั้นจะต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยก่อน เนื่องจากมาจากเหตุผลที่ว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลความสงบสุขของประชาชน ดังนั้น เมื่อประชาชนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องถูกกระทบสิทธิและเสรีภาพจากการบังคับทางปกครอง กระทรวงมหาดไทยจึงต้องเข้ามาดูแลโดยเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการบังคับทางปกครอง แต่หากกระทรวงใดไม่ได้จัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองภายในไว้ ก็อาจมอบหมายให้กรมสรรพากรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบังคับทางปกครองได้ สำหรับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองในกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการนั้น ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง²⁹

3) มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครอง

รัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์ได้บัญญัติถึงมาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงินไว้ในหมวด 1 ตั้งแต่มาตรา 1 ถึง มาตรา 5

มาตรา 5 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 กำหนดว่า มาตรการบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงินให้ดำเนินการตามบทบัญญัติในประมวลรัษฎากร ซึ่งประมวลรัษฎากรได้กำหนดมาตรการบังคับไว้ ได้แก่ การยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่าง อสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์มีทะเบียน การอายัดสิทธิเรียกร้อง และการขายทอดตลาด

อ้างอิงใน รายงานการศึกษาลบับสมบูรณั โครงการ “การศึกษาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” โครงการของ กรมบัญชีกลางกระทรวงการคลัง ร่วมกับ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 44.

²⁹ มาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 อ้างอิงใน รายงานการศึกษาลบับสมบูรณั โครงการ “การศึกษาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” โครงการของ กรมบัญชีกลางกระทรวงการคลัง ร่วมกับ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 45.

4.2.2 เขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน³⁰

เขตอำนาจของศาลปกครอง ปรากฏดังนี้

1) คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

- (1) คดีที่ฟ้องขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะราย
- (2) คดีที่ฟ้องขอให้พิพากษาให้ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครองเป็นโมฆะ

หรือไม่

- (3) คดีที่ฟ้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดว่านิติกรรมทางปกครองเป็นโมฆะหรือไม่

(4) คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดนอกเหนือจากการออกนิติกรรมทางปกครองที่เป็นคุณแก่โจทก์

- (5) คดีที่ร้องขอให้ศาลปกครองตรวจสอบกฎหมายลำดับรอง

(6) คดีตามกฎหมายมหาชนที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน เช่น ศาลภาษี ศาลสังคม ศาลวินัยข้าราชการของสหพันธ์และมลรัฐ ฯลฯ

2) คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(1) คดีตามกฎหมายเอกชนหรือคดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งได้แก่ คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบและคดีเกี่ยวกับสัญญาของฝ่ายปกครอง

- (2) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

3) เงื่อนไขก่อนการฟ้องคดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีขั้นตอนดังนี้³¹

(1) ก่อนจะฟ้องคดีโดยหลักกฎหมายของระบบกฎหมายเยอรมัน ผู้ฟ้องคดีจะต้องผ่านขั้นตอน “การร้องขอภายในฝ่ายปกครอง” เพื่อให้ควบคุมตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยเนื้อหาของวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ผู้ฟ้องจะต้องร้องขอภายใน 1 เดือนนับแต่ได้รับการกระทำทางปกครอง โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทางปกครองให้ผู้ฟ้องเดือดร้อนเสียหาย ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเห็นว่า การร้องขอมีเหตุที่วินิจฉัยใหม่ได้ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยก็ส่งการร้องขอให้คณะกรรมการของฝ่ายปกครองพิจารณาวินิจฉัยและออกเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง และถ้าคณะกรรมการดังกล่าวไม่อาจหาทางแก้ไขปัญหาได้แล้ว ผู้ฟ้องจึงจะมีสิทธินำเรื่องขึ้นฟ้องร้องต่อศาลปกครอง³²

³⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2540). ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. หน้า 47-48.

³¹ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2542). ศาลปกครองไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน. หน้า 298.

³² August Walter Backhaus. Op.cit. pp. 6-11 และกองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2537). รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง องค์การวินิจฉัยคดีปกครองของคณะกรรมการการบริหารและการ

(2) ถ้าผู้ฟ้องไม่พอใจคำวินิจฉัยที่ได้รับจากการร้องขอภายในฝ่ายปกครองดังกล่าว ผู้ฟ้องมีสิทธิที่จะฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 1 เดือน นับแต่ได้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น

4.2.3 เขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลแรงงานในประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน³³

ในประเทศสหพันธรัฐเยอรมันนี้ ศาลแรงงาน เป็นศาลที่มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายเอกชน ซึ่งมีข้อพิพาทที่อยู่ในศาลแพ่ง ดังนั้น ศาลแรงงานจึงไม่ใช่ศาลปกครองเฉพาะเรื่องเหมือนศาลสังคม และศาลภาษี ข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงาน ได้แก่ ข้อพิพาทในทางเอกชนระหว่างผู้เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างอันเป็นเรื่องสัญญาจ้างที่ได้มีการตกลงกัน รวมทั้งการกระทำละเมิด และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการนัดหยุดงาน ข้อพิพาทในทางเอกชนระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในการจ้าง หรือเรื่องสิทธิหรือหน้าที่จากความสัมพันธ์ในการจ้าง รวมทั้งข้อพิพาทจากการละเมิด ซึ่งมีความสัมพันธ์ในการจ้าง และข้อพิพาทระหว่างลูกจ้างด้วยกันจากการทำงานร่วมกัน เช่น สิทธิเรียกร้องอันเกิดจากการกระทำละเมิดเท่าที่การกระทำนั้น มีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในการจ้าง

ยุติธรรม วุฒิสภา หน้า 32. อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2542). ศาลปกครองไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และการบริหาร. หน้า 298.

³³ บรรเจิด ลิงคะเนติ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครอง. หน้า 25.

บทที่ 5

ปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐ กับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเปรียบเทียบระหว่าง ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

จากการพิจารณาในบทที่ผ่านมาเกี่ยวกับความเป็นมา แนวคิด กฎหมาย รวมถึงแนวทางในการปฏิบัติในเรื่องวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จะเห็นได้ว่า หน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจบางประเภทต่างเป็นองค์กรที่มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยในส่วนของจัดทำบริการสาธารณะของส่วนราชการนั้น ภารกิจหลักได้แก่ การบริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรในระบบราชการที่มีลักษณะพิเศษต่างจากกิจการที่ดำเนินการโดยเอกชน เช่น การรักษาความสงบ การป้องกันประเทศ การส่งเสริมการศึกษา และการอนามัย เป็นต้น สำหรับรัฐวิสาหกิจ ภารกิจหลักที่รัฐวิสาหกิจรับผิดชอบดำเนินการ ก็คือ ภารกิจในทางอุตสาหกรรม และการค้า ซึ่งทั้ง 2 หน่วยงานดังกล่าวต่างเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งได้บัญญัตินิยามว่า หมายรวมถึง กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงมีความหมายครอบคลุมทั้งหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ต้องการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ให้ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติงาน โดยในบทนี้จะกล่าวถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐทั้งกรณีหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการและในส่วนที่เป็นรัฐวิสาหกิจว่า ในปัจจุบันการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐทั้งที่มีฐานะเป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นและผลกระทบที่ตามมาจากปัญหาในเรื่องการใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด และเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหาย

ขึ้น หน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่กรณีที่มีผู้บังคับบัญชาเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เช่น ระเบียบการธนาคารออมสิน ฉบับที่ 390 ว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานธนาคารออมสิน ข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2545 หรือระเบียบการเคหะแห่งชาติว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบ พ.ศ. 2548 เป็นต้น เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐว่า มีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเมื่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้รับความเห็นจากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบมาแล้ว ต้องพิจารณาว่า มีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด หลังจากนั้นจึงส่งสำนวนการสอบสวนดังกล่าวให้กระทรวงการคลังตรวจสอบและมีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เว้นแต่จะเป็นไปตามประกาศกระทรวงการคลังที่ยกเว้นให้ไม่ต้องส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด นั้น หน่วยงานของรัฐทั้งที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยพิจารณาว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการสอบสวนและทราบตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ในขั้นตอนต่อไปหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ แต่สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น เมื่อกระทรวงการคลังแจ้งผลการพิจารณาให้ทราบแล้ว หากรัฐวิสาหกิจเห็นว่า มีข้อเท็จจริงใหม่ก็อาจส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาทบทวนได้ แต่หากเป็นการโต้แย้งในการวินิจฉัยว่า การกระทำผิดหรือไม่ และจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนสูงหรือต่ำเกินไป ไม่ถือเป็นข้อเท็จจริงใหม่ที่กระทรวงการคลังจะรับพิจารณาทบทวนในกรณีของรัฐวิสาหกิจ มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชา หรือ ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐ สามารถวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามที่เห็นว่า ถูกต้อง โดยต้องนำความเห็นของกระทรวงการคลังมาประกอบการพิจารณาว่า การปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังจะเป็นเหตุให้เกิดความขัดข้องต่อการบริหารกิจการของหน่วยงานนั้นหรือไม่ หากเห็นว่า ไม่อาจปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังได้ก็อาจวินิจฉัยสั่งการแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังได้ แต่การวินิจฉัยสั่งการที่

แตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังดังกล่าว หากปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่าเป็นการวินิจฉัยสั่งการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่หน่วยงาน ผู้ที่วินิจฉัยสั่งการดังกล่าว จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น (เทียบเคียงคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 204/2541, 339/2542 และ 1023/2547) ตัวอย่างเช่น กรณีคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว เมื่อมิได้มีการโต้แย้งความเห็นของกระทรวงคลัง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ในฐานะผู้กำกับดูแล) วินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นว่าถูกต้อง ต่อมามีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวโดยไม่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงที่แตกต่างจากเดิมและไม่มีเหตุผลพิเศษเป็นอย่างอื่น คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลย่อมไม่อาจวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงความเห็นเดิมได้ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์การออกคำสั่งของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลจะต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (เทียบเคียงคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 522/2550 และ 668/2551 รวมทั้งหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0406.2/ว.60 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2548) และหากเจ้าหน้าที่ผู้ถูกบังคับตามคำสั่งไม่เห็นด้วยสามารถไปใช้สิทธิทางศาลได้ ซึ่งในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจฟ้องเพิกถอนคำสั่งว่า ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจะไม่รับฟ้องแต่จะไปให้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน

ดังนั้น จึงสามารถแยกพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ได้เป็น 2 ประเด็นหลักดังต่อไปนี้

- 1) ปัญหาเรื่องการออกคำสั่งและใช้มาตรการบังคับทางปกครองของรัฐวิสาหกิจกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด
- 2) ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับเรื่องการใช้สิทธิเรียกร้องของรัฐวิสาหกิจกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

จากการศึกษาพบว่าการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ในกรณีของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ ปัจจุบันกลับมีความแตกต่างกันหลายประการ ทั้งที่หน่วยงานของรัฐทั้งสองต่างเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่กรณีผู้บังคับบัญชาเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และความแตกต่างที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดส่งผลให้เกิดปัญหาตามมา โดยแยกพิจารณาเป็นรายประเด็นดังนี้

5.1 ปัญหาเรื่องการออกคำสั่งและการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของรัฐวิสาหกิจกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่หรือกรณีกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกแล้วหน่วยงานจะดำเนินการใช้สิทธิไล่เบียด ในกรณีส่วนราชการต้องใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่อาจที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ดังที่ปรากฏตามคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 แต่ในขณะที่หน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่นเดียวกัน อาจเลือกที่จะใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ว่าใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือใช้สิทธิเรียกร้องต่อศาลได้ โดยไม่ถูกจำกัดการใช้สิทธิว่าจะต้องดำเนินการโดยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นเนื่องจากการที่พนักงานของรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ตัวอย่างเช่น ธนาคารออมสิน หากมีกรณีที่ธนาคารหรือบุคคลภายนอกได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำละเมิดของพนักงานซึ่งได้ปฏิบัติงานในหน้าที่ เมื่อธนาคารฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปหรือเป็นกรณีที่ธนาคารได้รับความเสียหาย การที่ธนาคารจะเรียกค่าสินไหมทดแทนจากพนักงานผู้นั้นธนาคารจะต้องนำระเบียบการธนาคารออมสิน ฉบับที่ 390 ว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานธนาคารออมสิน มาพิจารณาใช้บังคับกับพนักงานผู้กระทำละเมิดผู้นั้นซึ่งระเบียบดังกล่าวจะมีกระบวนการพิจารณาเช่นเดียวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวคือ ตั้งแต่กระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เพื่อพิจารณาว่า ความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องจากการกระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ จนถึงกระบวนการที่คณะกรรมการธนาคารออมสินพิจารณาสั่งการ และในแนวทางปฏิบัติในการใช้สิทธิเรียกร้องต่อพนักงานผู้กระทำละเมิดของธนาคาร ธนาคารสามารถเลือกใช้สิทธิเรียกร้องได้ 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 ออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

แนวทางที่ 2 ไม่ออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ใช้สิทธิไปฟ้องต่อศาลแรงงานข้อหาหรือฐานความผิดสัญญาจ้างแรงงานและละเมิด

สำหรับส่วนราชการนั้น เมื่อไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 ได้ จึงถือได้ว่ากรณีของส่วนราชการเป็นไปตามหลักการใช้สิทธิทางศาลดังที่ว่า “ศาลเป็นที่พึ่งสุดท้าย” กล่าวคือ เมื่อส่วนราชการสามารถบังคับเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ได้ตามที่มีอำนาจแล้วหน่วยงานของรัฐจึงไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลแต่อย่างใด ดังปรากฏตัวอย่างที่ศาลฎีกาได้เคยพิพากษาในคำพิพากษาฎีกาที่ 266/2518 ดังนี้

“ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ในเรื่องคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 ข้อ 2 ว่า ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- 1) ขาดคุณสมบัติหรือเข้าลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 2 ฯลฯ
- 2) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งเมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง”

ตามบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แม้แต่ผู้ใหญ่บ้านบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ซึ่งไม่ถึงขั้นขาดคุณสมบัติ หรือเข้าลักษณะต้องห้าม กฎหมายก็ยังให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ เมื่อพิจารณาประกอบกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ข้อ 50 ซึ่งบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในราชการของจังหวัดและอำเภอ และข้อ 53 บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ แสดงให้เห็นว่า เมื่อโจทก์ขาดคุณสมบัติหรือเข้าลักษณะต้องห้ามการเป็นผู้ใหญ่บ้านและกำนันตามมาตรา 14 (1) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ดังกล่าวแล้ว ก็เป็นอำนาจของจำเลยที่ 1 ในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะมีคำสั่งให้โจทก์พ้นจากตำแหน่งได้ หากผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเฉพาะแต่กรณีตามมาตรา 14 (7) เท่านั้นไม่ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลดังโจทก์ฎีกา”

จากผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา รัฐวิสาหกิจแม้จะมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด แต่รัฐวิสาหกิจกลับไม่เลือกที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากเห็นว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นอย่างมากว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะสามารถนำวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการบังคับทางปกครองได้แค่ไหนเพียงใดและนำมาใช้อย่างไร ประกอบกับบุคลากรที่มียังไม่มีความชำนาญที่จะดำเนินการรัฐวิสาหกิจจึงเลือกที่จะใช้วิธีการใช้สิทธิเรียกร้อง โดยการฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลซึ่งเป็นแนวทางที่สะดวกและปลอดภัยจากการถูกฟ้องร้องทั้งทางแพ่งและทางอาญาว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่อย่างไรก็ดี การฟ้องคดีของรัฐวิสาหกิจต่อศาลแรงงานดังกล่าวซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเพราะมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ จึงไม่เป็นไปตามหลักศาลเป็นที่พึงสุดท้าย

อย่างไรก็ดี การใช้สิทธิเรียกร้องแก่พนักงานของรัฐวิสาหกิจที่กระทำละเมิดต่อรัฐวิสาหกิจชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีแนวคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 589/2552 กรณีองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) มีคำสั่งให้นายบรรยง คุโรวาท ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ ขสมก. เนื่องจากขณะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ ขสมก. ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ต่อมานายบรรยง ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งของ ขสมก. ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ 628/2550 ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองกลางที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความเนื่องจาก ขสมก. เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา แม้เป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่นิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐวิสาหกิจกับพนักงานอยู่ในฐานะเป็นนายจ้างและลูกจ้างซึ่งเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงานคดีประเภทนี้ ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานซึ่ง ขสมก. เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 31 ประกอบกับมาตรา 58 บัญญัติให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม จึงไม่มีเหตุที่จะนำเอามาตรการบังคับทางปกครองตามหนังสือกรมบัญชีกลางที่ กค 0410.2/ว. 374 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2551 มาใช้บังคับ และมีกรณีใดบ้างที่จำต้องนำมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อชำระเงินมาบังคับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่พนักงานของ ขสมก. และหากไม่นำมาตรการบังคับทางปกครองมาบังคับใช้จะขัดต่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่ กรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างรัฐวิสาหกิจและพนักงานรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้าง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแรงงานไม่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ด้วยเหตุนี้คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 628/2550 จึงไม่ได้ส่งผลให้กระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ขสมก. ที่ดำเนินมาแล้ว รวมทั้งคำสั่งเรียกให้นายบรรยง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นคำสั่งทางปกครอง ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ เมื่อนายบรรยง ไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ขสมก. อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนายบรรยง และขายทอดตลาด เพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต่อไป โดย ขสมก. ไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลแรงงานในมูลละเมิดเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานอีก

ดังนั้น จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่า เมื่อรัฐวิสาหกิจได้มีการดำเนินการกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตาม และได้ออกคำสั่งเรียกให้พนักงานรัฐวิสาหกิจชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว เมื่อพนักงานผู้นั้นไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้รัฐวิสาหกิจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน

จากการศึกษากรณีดังกล่าวพบว่า การที่รัฐวิสาหกิจสามารถใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยใช้วิธีการฟ้องต่อศาลได้แต่หน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการกลับไม่มีอำนาจฟ้องได้ จึงทำให้เกิดผลกระทบตามมา ดังนี้

(1) การใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีความลักลั่นกัน ทั้งที่ลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันไม่ได้มีความแตกต่างกันแต่ประการใด คงมีความแตกต่างกันเพียงความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับหน่วยงานของรัฐเท่านั้น โดยความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับส่วนราชการเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมาย ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานหรือลูกจ้างกับรัฐวิสาหกิจเป็นความสัมพันธ์ในฐานะเป็นนายจ้างและลูกจ้าง

(2) เมื่อรัฐวิสาหกิจไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จึงทำให้มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่มีสภาพบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในกรณีที่ค่าเสียหายที่รัฐวิสาหกิจได้รับมีจำนวนไม่สูง การฟ้องร้องดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ในศาลแรงงานทำให้เสียเวลาดำเนินการในชั้นศาลและไม่คุ้มค่ากับงบประมาณที่สูญเสียไปในการดำเนินคดี

(3) ก่อให้เกิดความสับสนทั้งต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ใช้สิทธิเรียกร้องและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติว่าจะต้องดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องด้วยวิธีใดระหว่างการฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นคดีต่อศาลกับการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และยังเกิดความสับสนในเขตอำนาจศาลเมื่อมีการนำคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ขึ้นสู่ศาล ดังจะเห็นได้ว่ามีรัฐวิสาหกิจและพนักงานรัฐวิสาหกิจนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองหลายคดี ซึ่งศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาหลายกรณี ตัวอย่างเช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 86/2544 และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 23/2549

“คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 86/2544 วินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 และเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่โดยที่นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 อยู่ในฐานะการเป็นนายจ้างกับลูกจ้างภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 แม้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ต้องร่วมรับผิดชอบแพ่งอันอาจถือได้ว่าเป็นการออก

คำสั่งทางปกครอง แต่มูลเหตุในการออกคำสั่งดังกล่าว สืบเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ไม่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีอันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงาน เป็นผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นนายจ้างได้รับความเสียหาย จึงถือได้ว่าเป็นคดีพิพาทอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง สืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานตามมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ศาลปกครอง จึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ”

“คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 23/2549 คดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นฟ้องรัฐวิสาหกิจต้นสังกัดและกระทรวงการคลังว่าออกคำสั่งให้โจทก์ชดใช้ค่าเสียหายกรณีกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว แม้จำเลยทั้งสองเป็นหน่วยงานทางปกครอง และเป็นคดีที่โจทก์ฟ้องว่า คำสั่งของจำเลยทั้งสองที่เรียกให้โจทก์ชำระเงินอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่นิติสัมพันธ์ระหว่างจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจกับโจทก์ซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจในสังกัดจำเลยที่ 1 อยู่ในฐานะการเป็นนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน และมูลเหตุในการออกคำสั่งดังกล่าวของจำเลยทั้งสองสืบเนื่องมาจากการที่โจทก์ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงาน จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานและเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) และ (5) คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ซึ่งกรณีจำเลยที่ 1 ดังกล่าว ทั้งสองศาลเห็นฟ้องต้องตรงกันว่าเป็นคดีอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลสังกัดศาลยุติธรรมจะมีประเด็นคดีของจำเลยที่ 2 เท่านั้น ที่ทั้งสองศาลยังมีความเห็นแย้งกันตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 12 วรรคสอง เมื่อโจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีจำเลยที่ 1 มีคำสั่งตามความเห็นของจำเลยที่ 2 เรียกให้โจทก์ชำระเงินอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นมูลคดีเดียวกันกับการฟ้องคดีจำเลยที่ 1 แม้จำเลยที่ 2 กับโจทก์ไม่มีนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานต่อกัน แต่เมื่อเป็นกรณีพิพาทที่มีมูลความแห่งคดีเดียวกันกับคดีระหว่างโจทก์และจำเลยที่ 1 และเพื่อให้คดีทั้งสองได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ศาลเดียว ทั้งนี้ เพื่อให้คำพิพากษาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

อนึ่ง กรณีรัฐวิสาหกิจฟ้องให้ผู้ค้าประกันของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบในฐานะผู้ค้าประกันการทำงาน นั้น เป็นสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างแรงงานระหว่างรัฐวิสาหกิจกับ

เจ้าหน้าที่ ดังนั้น คดีระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ค้าประกันจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ ตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 (1)”

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาที่รัฐวิสาหกิจสามารถใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดโดยใช้วิธีการฟ้องต่อศาลได้แต่หน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการกลับไม่มีอำนาจฟ้องได้ กล่าวคือ เมื่อดำเนินกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แล้ว ให้รัฐวิสาหกิจออกคำสั่งเรียกให้พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว เมื่อพนักงานหรือลูกจ้างผู้นั้นไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้รัฐวิสาหกิจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของพนักงานผู้นั้นออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่า รัฐวิสาหกิจและส่วนราชการต่างเป็นองค์กร ที่มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ และเป็นหน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ที่บัญญัติให้ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำ อื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และเป็น หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น พนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่นเดียวกับข้าราชการ ลูกจ้าง ของส่วนราชการ แต่มีความแตกต่างกันเพียงใน เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับหน่วยงานของรัฐเท่านั้น กล่าวคือ ข้าราชการกับ ส่วนราชการเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมาย ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับรัฐวิสาหกิจ เป็นความสัมพันธ์ในฐานะเป็นนายจ้างและลูกจ้างซึ่งในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับ รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาย่อมเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามสภาพ ข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี อาจเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามหลักกฎหมายแรงงาน เช่น ความสัมพันธ์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง ได้แก่ การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข การจ้างหรือ การทำงาน กำหนดวันและเวลาการทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้างหรือประโยชน์อื่นของนายจ้าง หรือลูกจ้าง อันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน หรืออาจเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับ ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตามกฎหมายมหาชน เช่น การใช้อำนาจตามกฎหมายปกครองที่มีผลเป็น

การสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจนั้น สำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้น เห็นว่าเป็นการใช้สิทธิตามหลักกฎหมายมหาชน ดังนั้น จึงควรต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้สอดคล้องกับการใช้สิทธิเรียกร้องในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ที่กำหนดหลักความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ตามหลักกฎหมายปกครองถือว่าหน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ตามกฎหมายมหาชน เพื่อให้สามารถดำเนินงานบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายซึ่งเอกสิทธิ์ประการหนึ่งของหน่วยงานของรัฐก็คือการเรียกให้มีการชำระหนี้สาธารณะแห่งรัฐ โดยในกรณีหนี้สามัญทั่วไปที่ไม่ใช่หนี้เกี่ยวกับภาษีอากรนั้นไม่มีวิธีการหรือมาตรการทางกฎหมายใดโดยเฉพาะเพื่อบังคับชำระหนี้ แต่หน่วยงานของรัฐได้อาศัยใช้เทคนิคของการออก “คำสั่งแสดงสิทธิตามกฎหมายบังคับให้กระทำการ (หรือเรียกโดยย่อว่า คำสั่งบังคับ)” (titre exécutoire) เพื่อให้ได้รับชำระหนี้ดังกล่าว ซึ่งคำว่า “หนี้” ในที่นี้อาจมีมูลหนี้จากสัญญา หรือจากมูลละเมิด หรือจากคำปรับ หรือจากคำสั่งศาล หรือคำสั่งหน่วยงานของรัฐให้ชำระเงินก็ได้ ซึ่งในการบังคับชำระหนี้หนี้นั้น หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำบังคับก่อนแต่อย่างใด เนื่องจากหากลูกหนี้ไม่ยอมชำระหนี้ หน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ที่จะออก “คำสั่งบังคับ” เพื่อให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามชำระหนี้ได้ โดยถือเป็น “กระบวนการบังคับตามคำสั่ง”¹

สำหรับกรณีที่รัฐวิสาหกิจเลือกที่จะไม่นำแนวทางการใช้มาตรการทางปกครอง เนื่องจากเห็นว่า หากรัฐวิสาหกิจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่เองแล้วจะไม่มีผลดีเท่ากับการอาศัยอำนาจตามคำบังคับของศาล ประกอบกับบุคลากรของหน่วยงานยังไม่มีประสบการณ์และความชำนาญที่จะดำเนินการ ซึ่งปัญหาดังกล่าวปัจจุบันกรมบัญชีกลางได้ดำเนินการแก้ไขโดยพยายามออกกฎหมายรับรองการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะมีหลักการเป็นการวางแนวทางในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกรอบกฎหมาย คำพิพากษา และคำวินิจฉัยขององค์กรตามกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เฉพาะแก่กรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยอิงหลักการของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในระบบสากล รวมทั้งจัดทำคู่มือและจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในขั้นตอนต่างๆ รวมทั้งพิจารณาประกอบกับ

¹ รัฐกฤษฎีกาเลขที่ 62-1587 ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1962 ได้บัญญัติยกเลิกมาตรา 54 แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 13 เมษายน ค.ศ. 1898. อ้างถึงใน รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การศึกษา แก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” โครงการของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ร่วมกับสาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 18.

ระเบียบว่าด้วยการใช้มาตรการทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่หน่วยงานของรัฐบาลมีกำหนดไว้แล้ว ได้แก่

- ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2547
- ระเบียบกรมการประกันภัย ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาด ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 พ.ศ. 2549
- ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2551
- ระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ เพื่อให้ปัญหาดังกล่าวนี้หมดไป

5.2 ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับเรื่องการใช้สิทธิเรียกร้องของรัฐวิสาหกิจกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

เนื่องจากประเทศไทยได้มีการพัฒนาระบบการพิจารณาบรรดาคดีจากระบบศาลเดี่ยวมาเป็นระบบศาลคู่ จึงมีความจำเป็นต้องจัดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการวินิจฉัยคดีปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยในระบบศาลคู่นี้ เป็นระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง และเนื่องจากระบบศาลยุติธรรมมีลักษณะที่แตกต่างจากระบบศาลปกครองทั้งเนื้อหาของกฎหมาย กระบวนการพิจารณาคดี ความเชี่ยวชาญของผู้พิพากษา แต่อย่างไรก็ดี สำหรับปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการไม่จำเป็นต้องเสนอคดีต่อศาลเพื่อพิจารณาชี้ขาดก่อนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่ โดยส่วนราชการมีอำนาจที่จะพิจารณาตั้งแต่ในชั้นของฝ่ายปกครองและใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ไม่ต้องอาศัยคำสั่งบังคับจากศาลแต่อย่างใดดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเห็นว่า คำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่สั่งให้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยอาจเห็นว่า ตนไม่ต้องรับผิดชอบเพราะไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือต้องรับผิดชอบแต่มีเหตุผลหย่อนหรือหักส่วนความรับผิด หรือหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งไม่ชอบด้วยประการใดๆ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐ

ผู้ออกคำสั่งต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1)

สำหรับส่วนราชการนั้นปัจจุบันมีเพียงกรณีเดียวเท่านั้นที่ส่วนราชการจะใช้สิทธิเรียกร้องต่อศาลปกครองได้ คือ ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้กระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตายก่อนที่ส่วนราชการจะออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยกรณีนี้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 326/2550 วินิจฉัยไว้ว่า “เมื่อนาย อ. ได้ถึงแก่กรรมไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อนาย อ. ได้ต่อไป ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในฐานะทายาทโดยธรรมชำระหนี้แทนนาย อ. แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อกรมรถ ดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินรถให้แก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นคำบังคับตามมาตรา 72 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป”

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ศาลปกครองเป็นสถาบันที่เป็นผู้ชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในประเด็นต่างๆ เช่น การกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือไม่ ตลอดจนการกำหนดสัดส่วนความรับผิดหรือลดหย่อนความรับผิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามมาตรา 8 หรือไม่

ส่วนกรณีรัฐวิสาหกิจ การใช้สิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า คำสั่งที่รัฐวิสาหกิจเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานที่จะวินิจฉัยชี้ขาด ดังปรากฏในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 23/2549 กรณีนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าศาลแรงงานเป็นผู้ชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

จากการศึกษาความแตกต่างในเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับการวินิจฉัยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พบว่า

1) การบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(1) ข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่ผ่านมาศาลปกครองได้บังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยพิจารณาว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ หากการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นเพียงการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อระดับปกติเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ หรือกรณีความเสียหาย

ที่ทางราชการได้รับเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานหรือระบบงานโดยส่วนรวม ศาลปกครอง อาจหักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวออกจากความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ได้ นอกจากนั้นศาลปกครองยังมี อำนาจลดหย่อนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ได้โดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและ ความเป็นธรรมได้ ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นหลักการส่วนหนึ่งทำให้เกิดความ เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสมดังเจตนารมณ์ แต่ปรากฏว่า ข้อพิพาทในเรื่องความรับผิด ทางละเมิดของพนักงานหรือลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจ ถือเป็นคดีแรงงานและอยู่ในเขตอำนาจการ พิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานนั้น ศาลแรงงานกลับไม่นำหลักของพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับเป็นหลักการ แต่กลับนำประมวลกฎหมายแพ่งและ พานิชย์ใช้บังคับ ดังปรากฏตามคำพิพากษาศาลแรงงานกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 5629/2548

“โจทก์เป็นองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นตามพระราช กฤษฎีกา จัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 ประกอบการขนส่งบุคคล ฟ้อง นายเฉลา กลิ่นกุหลาบ และพวก เป็นจำเลย ฐานความผิด ละเมิด ผิดสัญญาจ้าง คำประกัน สรุปได้ว่า

โจทก์ฟ้องว่า จำเลยที่ 1 เคยเป็นลูกจ้างโจทก์ในตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ โดยสารประจำทาง ปัจจุบันได้ลาออกแล้ว โดยมีจำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 เป็นผู้คำประกัน ในขณะที่จำเลยที่ 1 เป็นลูกจ้างโจทก์อยู่นั้น ได้ปฏิบัติหน้าที่ในทางการที่จ้างทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายรวม 3 ครั้ง โดยระหว่างทางจำเลยที่ 1 ได้ขับรถด้วยความประมาทปราศจากความระมัดระวังอย่างร้ายแรง โดยใช้ความเร็วสูงทำให้ห้ามล้อไม่ทัน เป็นเหตุให้ชนรถยนต์ของบุคคลอื่นได้รับความเสียหาย โจทก์จึงขอให้บังคับให้จำเลยทั้งสองร่วมกันชดเชยเงินแก่โจทก์จำนวน 94,567 บาท โดยให้จำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 ร่วมกันรับผิดชอบในวงเงินคนละ 30,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่ วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์ จำเลยที่ 1 ให้การว่า คดีโจทก์ไม่อยู่ในเขตอำนาจ ของศาลแรงงานกลาง โจทก์ไม่มีสิทธิและอำนาจนำหนังสือรับสภาพนี้มาบังคับจำเลยที่ 1 ได้ เนื่องจากโจทก์ได้บังคับขู่เข็ญให้จำเลยทำหนังสือรับสภาพนี้ หนังสือรับสภาพนี้จึงตกเป็นโมฆะ และโจทก์ฟ้องโดยอาศัยมูลตามหนังสือรับสภาพนี้เกินกว่า 2 ปี ฟ้องโจทก์จึงขาดอายุความตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพานิชย์ มาตรา 193/34 (9) อีกทั้งตามฟ้องที่เกิดเหตุครั้งที่ 1 เกินกว่า 10 ปี จึงขาดอายุความเช่นกัน ความเสียหายเกินจริงและโจทก์มิได้รับความเสียหาย เพราะบริษัทประกัน ภัยรถยนต์เป็นผู้จ่ายสินไหมทดแทนแทนโจทก์ โจทก์ย่อมเรียกร้องเอากับบริษัทประกันได้ จึงขอให้ ยกฟ้อง

คดีมีประเด็นข้อพิพาทว่า

- 1) จำเลยที่ 1 ได้กระทำการโดยประมาทปราศจากความระมัดระวังอย่างร้ายแรงหรือไม่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์หรือไม่ และจำเลยที่ 1 ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์หรือไม่ เพียงใด
- 2) จำเลยที่ 2 ต้องร่วมรับผิดชอบหรือไม่

3) ฟ้องโจทก์ขาดอายุความหรือไม่

ศาลแรงงานกลางได้พิเคราะห์แล้ว ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเป็นข้อแรกว่า จำเลยที่ 1 ได้กระทำการโดยประมาทปราศจากความระมัดระวังอย่างร้ายแรงหรือไม่ และจำเลยที่ 1 ต้องรับผิดชอบโจทก์หรือไม่ เพียงใด

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า จำเลยที่ 1 ขับรถยนต์โดยสารด้วยความเร็วสูงทำให้ห้ามล้อไม่ทัน จึงชนท้ายรถยนต์ของคู่กรณีและรถยนต์โดยสารของโจทก์ก็ได้รับความเสียหาย ตามพยานหลักฐานที่โจทก์นำสืบ เหตุที่เกิดขึ้นจึงเป็นเพราะจำเลยที่ 1 กระทำโดยประมาทเลินเล่อปราศจากความระมัดระวังก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นและโจทก์เป็นการกระทำโดยละเมิด ซึ่งจำเลยที่ 1 เป็นผู้กระทำจึงต้องรับผิดชอบชำระค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกและโจทก์ และในกรณีบุคคลภายนอกได้รับความเสียหายจากการกระทำโดยละเมิดของจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นลูกจ้างของโจทก์ โจทก์ในฐานะนายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ 1 ด้วย และเมื่อโจทก์ชำระค่าเสียหายให้บุคคลภายนอกไปแล้วย่อมใช้สิทธิไล่เบี่ยเอากับจำเลยที่ 1 ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 มาตรา 425 และมาตรา 426 จึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่า การกระทำของจำเลยที่ 1 เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่

สำหรับประเด็นว่า ฟ้องโจทก์ขาดอายุความหรือไม่ เห็นว่า แม้โจทก์จะฟ้องกล่าวอ้างว่า จำเลยที่ 1 กระทำโดยประมาทเลินเล่อ แต่ในขณะเดียวกัน โจทก์ก็กล่าวอ้างว่า จำเลยที่ 1 เป็นลูกจ้างและปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ เป็นการผิดสัญญาจ้างแรงงานอยู่ด้วย ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดอายุความของการผิดสัญญาจ้างแรงงานไว้โดยเฉพาะ จึงมีกำหนดอายุความ 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 อายุความย่อมเริ่มนับ นับแต่วันที่โจทก์อาจใช้สิทธิเรียกร้องได้ อายุความจึงเริ่มนับ นับแต่วันที่โจทก์ได้ชำระค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกไป คดีนี้ฟ้องโจทก์ยังไม่เกิน 10 ปี จึงไม่ขาดอายุความ พิพากษาให้จำเลยที่ 1 และที่ 2 ร่วมกันชำระเงินจำนวน 94,567 บาท โดยให้จำเลยที่ 2 ร่วมรับผิดชอบเป็นเงินจำนวน 30,000 บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์”

(2) การบรรยายฟ้องต่อศาลแรงงาน รัฐวิสาหกิจจะอ้างถึงสัญญาจ้างว่า เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นลูกจ้าง และได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้รัฐวิสาหกิจได้รับความเสียหายและเรียกค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ และในการพิจารณาของศาลแรงงาน ดังตัวอย่างในคำพิพากษาศาลแรงงานคดีหมายเลขแดงที่ 5629/2548 จะเห็นว่า ศาลแรงงานจะพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจทำงานเป็นลูกจ้างหรือไม่ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำโดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้รัฐวิสาหกิจได้รับความเสียหายหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด เท่านั้น โดยไม่ได้นำหลักความรับผิดชอบการไล่เบี่ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ให้ชัดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาพิจารณา กล่าวคือ การไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยหากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น มีส่วนหนึ่งเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม กรณีนี้ต้องหักส่วนแห่งความรับผิดและความบกพร่องออกด้วย โดยต้องพิจารณาว่า การละเมิดเกิดจากส่วนใดมากกว่ากัน เป็นสัดส่วนเท่าใด ตามมาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่น เจ้าหน้าที่เอารถของทางราชการไปใช้เป็นการส่วนตัว แล้วเกิดอุบัติเหตุทำให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนเพราะเบรคของรถไม่ทำงานเนื่องจากหน่วยงานของรัฐบกพร่องมิได้จัดให้มีการบำรุงรักษารถดังกล่าวให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ตามปกติ กรณีนี้หน่วยงานของรัฐต้องหักส่วนแห่งความรับผิดและความบกพร่องออกด้วย ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ในรัฐวิสาหกิจได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกศาลจะพิจารณาว่าบุคคลภายนอกได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจหรือไม่ เมื่อเป็นลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐวิสาหกิจในฐานะที่เป็นนายจ้างจึงต้องร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ด้วยและเมื่อรัฐวิสาหกิจได้ชำระค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้ว ย่อมสามารถใช้สิทธิไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 มาตรา 425 และมาตรา 426 โดยไม่วินิจฉัยว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่

(3) การใช้สิทธิเรียกร้องต่อศาลแรงงานนั้น คู่ความในคดี มิได้ทั้งเป็นกรณีรัฐวิสาหกิจฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด เรื่อง ผิดสัญญาจ้างแรงงาน และละเมิด ตามตัวอย่างคำพิพากษาศาลแรงงานคดีหมายเลขแดงที่ 5629/2548 และกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดฟ้องรัฐวิสาหกิจ เรื่อง ผิดสัญญาจ้างแรงงาน และละเมิด ตามตัวอย่างคำวินิจฉัยของอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางที่ 122/2548 และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 23/2549 กรณีนายทรงธรรม จันททรัพย์ เป็นโจทก์ฟ้อง สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง เป็นจำเลยที่ 1 และกรมบัญชีกลาง เป็นจำเลยที่ 2 เรื่อง สัญญาจ้างแรงงาน ละเมิด ต่อศาลแรงงานภาค 9 แต่ในขณะที่เดียวกันการใช้สิทธิเรียกร้องของส่วนราชการกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดหรือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดกับส่วนราชการต่อศาลปกครองในเรื่องละเมิดนั้น กลับมีความแตกต่างกัน กล่าวคือเนื่องจากปัจจุบันส่วนราชการไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อศาลปกครองได้เนื่องจากไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 113/2545 มีผลทำให้ส่วนราชการใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้เพียงช่องทางเดียว ยกเว้นเฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตายก่อนส่วนราชการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีนี้ส่วนราชการสามารถ

ใช้สิทธิเรียกร้องต่อศาลปกครองได้ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 362/2550 แต่ในส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดฟ้องส่วนราชการต่อศาลปกครองนั้น หากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเห็นว่าคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่สั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยอาจเห็นว่าตนไม่ต้องรับผิดเพราะไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือต้องรับผิดแต่มีเหตุลดหย่อนหรือหักส่วนความรับผิด หรือหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งไม่ชอบด้วยประการใดๆ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1)

2) ปัญหาเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญทางคดีของผู้พิพากษา

การไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้ว การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นการให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายที่จะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดได้ การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น โดยเนื้อหาเป็นการเรียกให้บุคคลชำระเงินซึ่งเป็นหนี้ในทางมหาชน เป็นคดีปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยการพิจารณาตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจตามกฎหมายและควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เพื่อประโยชน์สาธารณะมิให้กระทบกระทั่งต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนมากเกินไป และการพิจารณาของศาลปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งในกรณีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ต่อศาลปกครอง การพิจารณาคดีปกครองนั้น คณะผู้พิพากษาต้องมีทั้งความรู้ในกฎหมายปกครองและมีประสบการณ์ในการบริหารงานของฝ่ายปกครองด้วยทั้งสองสิ่งควบคู่กัน เพราะผู้พิพากษาศาลปกครองจะเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ผู้พิพากษาศาลปกครองจึงต้องมีความรอบรู้ในระบบการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อที่จะได้รู้ว่กรณีใดสามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารได้โดยไม่ทำให้เสียประสิทธิภาพในการบริหารและรู้ว่กรณีใดไม่สมควรก้าวล่วงเข้าไปแทรกแซงในเรื่องที่ควรเป็น

คุณพินิจ โดยแท้ของฝ่ายปกครอง เพื่อมิให้ศาลก้าวเข้าไปทำตนเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายบริหาร

สำหรับการพิจารณาคดีแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ประกาศใช้ เนื่องจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศและสภาพการจ้างและการทำงานเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ปัญหาด้านแรงงานมีความซับซ้อนและมีปริมาณทวีขึ้นอย่างมาก อันเป็นสาเหตุให้ข้อพิพาททางด้านแรงงานที่เข้าสู่ศาลมีความยุ่งยากและมีปริมาณมากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น นายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงจำเป็นต้องให้มีผู้พิพากษาซึ่งได้รับการโปรดเกล้าฯ ที่เป็นผู้มีความรู้และความเข้าใจในปัญหาแรงงานและมีผู้พิพากษาสมทบที่เป็นทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างให้มีจำนวนฝ่ายละเท่าๆ กัน

ผู้ศึกษาเห็นว่า สิทธิเรียกร้องแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดของหน่วยงานของรัฐทั้งที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นใกล้เคียงกัน ซึ่งพิจารณาจากเนื้อหาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว สิทธิเรียกร้องดังกล่าว มีเนื้อหาเป็นคดีปกครอง แต่การที่ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจใช้สิทธิเรียกร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจต่างกัน ก็สาเหตุอันมาจากความแตกต่างกันเพียงความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับหน่วยงานของรัฐเท่านั้น โดยความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับส่วนราชการเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมาย ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับรัฐวิสาหกิจเป็นความสัมพันธ์ในฐานะเป็นนายจ้างและลูกจ้าง ด้วยเหตุนี้รัฐวิสาหกิจจึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดประเภทคดี ที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาไว้วันยมาตรา 8 ซึ่งนัยมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ทั้งนี้ ให้รวมถึงมูลละเมิดระหว่างลูกจ้างกับลูกจ้างที่เกิดจากการทำงานในทางการที่จ้างด้วย แต่เนื่องจากตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีแรงงานจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และความเข้าใจในปัญหาแรงงาน ประกอบกับในระบบการศึกษากฎหมายและการฝึกอบรมผู้พิพากษาศาลยุติธรรมของไทยจะเน้นหนักไปในด้านการเรียนการสอนวิชากฎหมายแพ่ง กฎหมายพาณิชย์ กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญา ทำให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมได้รับความรู้ที่ไม่ตรงกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองและระบบการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมของไทยเป็น “ระบบปิด” กล่าวคือ ผู้พิพากษาระดับต้นจะได้รับการแต่งตั้งจากผู้ที่สอบแข่งขันได้และผู้พิพากษาระดับสูงจะได้รับการแต่งตั้งจากผู้พิพากษาระดับล่างเท่านั้น ซึ่งการสร้างผู้พิพากษามีทั้งความรู้และประสบการณ์เช่นนี้จะต้องเป็น

หลักของศาล ประกอบกับการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 9 วรรคสอง (3) บัญญัติให้คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์อื่น ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ก็เนื่องจากการแบ่งเขตอำนาจศาลให้ได้รับการพิจารณาจากผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของประเภทคดีตามกฎหมายพิเศษที่เกี่ยวข้อง เช่น คดีภาษีอากร คดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ คดีแรงงาน เป็นต้น ดังนั้น เมื่อเนื้อหาของสิทธิเรียกร้องแก่เจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดของรัฐวิสาหกิจ หรือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจโต้แย้งคำสั่งที่รัฐวิสาหกิจที่มีคำสั่งให้ชดใช้เงินกรณีละเมิดนั้น เป็นเนื้อหาในคดีปกครอง และการพิจารณาของศาลแรงงาน ในกรณีดังกล่าว จึงไม่จำเป็นต้องให้ผู้พิพากษาผู้ที่มีความรู้และความเข้าใจในปัญหาแรงงานเป็นผู้พิจารณาก็ได้ การนำคดีไปฟ้องศาลแรงงานของรัฐวิสาหกิจในการสิทธิเรียกร้องแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันจึงยังไม่มี ความเหมาะสม

3) ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน

วัตถุประสงค์หลักของการพิจารณาคดีปกครอง คือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์สาธารณะ มิให้กระทบกระทั่งต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนมากเกินไป ซึ่งวัตถุประสงค์ของการควบคุมดังกล่าว สามารถแยกออกได้ 2 ประการดังนี้²

(1) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ประกอบด้วยการพิจารณาหลักเกณฑ์ความชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีบัญญัติหรือในทางรูปแบบกับในทางสารบัญญัติหรือในทางเนื้อหาว่าการกระทำทางปกครองเป็นไปตามเกณฑ์ดังกล่าวหรือไม่

(2) การควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ หรือการควบคุมความเหมาะสม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการควบคุมในส่วนผลของกฎหมาย อันมิใช่ในส่วนขององค์ประกอบทางกฎหมาย โดยการตรวจสอบความเหมาะสมจะเกิดขึ้นได้ในกรณีที่กฎหมายกำหนดผลไว้มากกว่า 1 ทางเลือก เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเลือกผลของกฎหมายที่เหมาะสมที่สุด สำหรับข้อเท็จจริงใดข้อเท็จจริงหนึ่ง ที่เรียกว่าเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

การควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ หรือการควบคุมความเหมาะสมนั้น เป็นการควบคุมการเลือกผลในทางกฎหมายว่า ฝ่ายปกครองได้เลือกมาตรการไว้อย่างเหมาะสมหรือไม่ เป็นอำนาจที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายปกครอง เนื่องจากการร่างกฎหมายไม่สามารถบัญญัติ

² บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. หน้า 34.

รายละเอียดในทุกกรณีของข้อเท็จจริงได้ครบถ้วน จึงจำเป็นที่จะให้ผู้ใช้กฎหมาย ซึ่งหมายถึง ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจที่จะเลือกผลของกฎหมายอันใดอันหนึ่งให้เหมาะสมสอดคล้องกับกรณีนั้นๆ จึงมิใช่อำนาจกำกับดูแล แต่เป็นอำนาจโดยแท้ของฝ่ายปกครอง ซึ่งผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง เป็นฝ่ายตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมาย และการก้าวล่วงเข้าไปในการใช้ดุลพินิจของ ฝ่ายปกครอง โดยศาลย่อมมีอาจเข้าควบคุมความเหมาะสมเปลี่ยนแปลงการใช้ดุลพินิจเองได้ เนื่องจากมิได้เป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจทางฝ่ายบริหาร ศาลคงมีแต่อำนาจ ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น เพราะศาลมีฐานะเท่าเทียมกับฝ่ายบริหารตามหลักการ แบ่งแยกอำนาจ³

หลักการข้างต้น คือ หลักการที่สำคัญในการพิจารณาคดีปกครอง อันไม่อาจพบ ได้ในการพิจารณาคดีของศาลแรงงาน และจากการศึกษาพบว่าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ก่อนที่ศาลปกครองได้จัดตั้งขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง โครงสร้างศาลแรงงาน และระบบผู้พิพากษาศาล แรงงาน อาจไม่เหมาะสมที่จะพิจารณาคดีปกครอง แต่อำนาจของศาลแรงงานตามกฎหมายปัจจุบัน ก็เป็นข้อเท็จจริงที่ต้องยอมรับ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะประเทศไทยจัดตั้งศาลแรงงาน ในขณะที่ยังไม่ได้ วิเคราะห์ปัญหาในทางบริหารและลักษณะคดีปกครองมาก่อน⁴

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลแรงงานแม้จะอยู่บนพื้นฐานของระบบ ไรต์สวอนที่ให้อำนาจศาลเป็นผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณาเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในคดี รวมทั้งมีอำนาจริเริ่มดำเนินกระบวนการโดยที่คู่ความไม่ได้ร้องขอเช่นเดียวกับศาลปกครองก็ ตาม แต่จากการศึกษาพบว่า โดยที่ศาลปกครองไม่เพียงแต่จะมีบทบาทในการให้ความคุ้มครอง เอกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทในการพิทักษ์ ประโยชน์สาธารณะอีกด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองจึงมีลักษณะพิเศษบางประการ ซึ่งแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีในศาลแรงงานในประเด็นสำคัญต่างๆ ดังต่อไปนี้

ก. การกำหนดให้ต้องมีคำขอให้ศาลบังคับเพื่อการแก้ไขหรือบรรเทา ความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งในคดีปกครอง

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองผู้ฟ้องคดีตกอยู่ภายใต้บังคับให้ต้องระบุให้ชัดเจน ว่า ประสงค์จะขอให้ศาลปกครองสั่งให้เพิกถอนกฎหรือสั่งห้ามกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนหรือสั่ง ให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่

³ กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2545). กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 3). หน้า 53.

⁴ ออมร จันทรสมบูรณ์. (2546). หลักกฎหมายปกครองจากข้อสังเกตของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์.

ศาลปกครองกำหนดหรือสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการหรือสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือสั่งให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด มิฉะนั้นผู้ฟ้องคดีปกครองไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานทางปกครองผู้ฟ้องคดีมีอำนาจบังคับชำระหนี้ด้วยตนเอง โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีจึงถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่ในเรื่องดังกล่าวตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้มีการกำหนดไว้ดังเช่นศาลปกครอง การฟ้องคดีต่อศาลแรงงานถูกจำกัดไว้เพียงต้องแสดงโดยชัดแจ้ง ซึ่งสภาพแห่งข้อหา ข้ออ้างอันอาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาและคำขอบังคับเท่านั้น ซึ่งคำขอบังคับจะต้องสอดคล้องกับสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างอันอาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาทั้งต้องคำนึงด้วยว่า สภาพแห่งหนี้จะเปิดช่องให้ขอบังคับตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 213 ได้หรือไม่ โดยพิจารณาประกอบกับวิธีการบังคับคดีตามคำพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาค 4 ว่าด้วยการบังคับคดีว่าเป็นการบังคับให้ใช้เงิน ส่งมอบทรัพย์สิน กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ขับไล่ ไล่อะหรือถอนสิ่งปลูกสร้างหรือให้ขนย้ายสิ่งของออกไปมิฉะนั้น ศาลไม่ยอมรับไว้พิจารณา⁵

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการยื่นฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองและต่อศาลแรงงานนั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องมีคำขอบังคับเหมือนกัน แต่หลักเกณฑ์คำขอบังคับของทั้งสองศาลมีความแตกต่าง

ข. การดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นในระบบกฎหมายไทยใช้ระบบอุทธรณ์บังคับให้คู่กรณีต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน จึงจะนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ หากคู่กรณีไม่ดำเนินการดังกล่าว ศาลปกครองย่อมไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาได้ ดังนั้น ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดฟ้องเพื่อเพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44-มาตรา 48 แต่สำหรับคดีในศาลแรงงานซึ่งโดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจเป็นโจทก์ฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งได้กล่าวไปแล้วว่า

⁵ ไพโรจน์ วายุภาพ. (2543). คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 2 ลักษณะ 1 วิธีพิจารณา
 สามัญในศาลชั้นต้น. หน้า 17.

รัฐวิสาหกิจอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามมาตรา 57 หรือจะฟ้องคดีต่อศาลแรงงานก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติพบว่ารัฐวิสาหกิจจะรอการตรวจสอบสำนวนของกระทรวง การคลังก่อนว่า กระทรวงการคลังมีความเห็นว่าพนักงานหรือลูกจ้างจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่อย่างไร แล้วจึงจะพิจารณาว่าจะดำเนินการตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือไม่ โดยรัฐวิสาหกิจไม่จำเป็นต้องถือตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แต่มีดุลพินิจที่จะพิจารณาตามที่เห็นว่า ถูกต้อง ได้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 18 ซึ่งแม้พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจจะมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งที่เรียกให้ตนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่เนื่องจากรัฐวิสาหกิจดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องกับพนักงานหรือลูกจ้างผู้กระทำละเมิดโดยการฟ้องพนักงานต่อศาลแรงงานเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายเพราะเหตุละเมิด และผิดสัญญา ซึ่งประเด็นปัญหาคือ พนักงานหรือลูกจ้างจะดำเนินการอุทธรณ์ภายในรัฐวิสาหกิจแล้วหรือไม่ ไม่ได้มีผลกระทบต่ออำนาจฟ้องของรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด

ค. เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องคดี

ประเด็นเรื่องอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อแนวทางการใช้สิทธิเรียกร้องระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแตกต่างกัน อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องก็แตกต่างกันด้วย โดยหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความด้วยการออกคำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความปรากฏตามศาลปกครองสูงสุดที่ 618/2547 ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้

- มาตรา 9 กรณีฟ้องไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องเป็นระยะเวลา 1 ปี นับแต่หน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอก

- มาตรา 10 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อง 2 ปี นับแต่รู้เรื่องและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ

- อายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่า ต้องรับผิดชอบ

ในส่วนของรัฐวิสาหกิจ ศาลแรงงานจะวินิจฉัยในประเด็นว่าฟ้องขาดอายุความหรือไม่ โดยจะพิจารณาว่า แม้รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็น โจทก์จะกล่าวในฟ้องว่าเจ้าหน้าที่กระทำโดยประมาทอันเป็นการละเมิด แต่ในขณะเดียวกันรัฐวิสาหกิจก็ได้กล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจเป็นลูกจ้างและปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐวิสาหกิจอันเป็นการผิดสัญญาจ้างแรงงาน

อยู่ด้วย ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดอายุความของการผิดสัญญาจ้างแรงงานไว้โดยเฉพาะ จึงมีกำหนดอายุความ 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 ปราบกฏตามคำพิพากษาศาลแรงงานกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 5629/2548 ซึ่งคดีพิพาทที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นคดีพิพาทซึ่งคู่ความต่างฝ่ายต่างรักษาผลประโยชน์ของตนและผลของคดีกระทบเฉพาะบุคคลในวงจำกัด กฎหมายจึงบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของคู่ความในการยกปัญหาเกี่ยวกับอายุความฟ้องคดีขึ้นต่อสู้ในศาล เมื่อนำคดีขึ้นสู่ศาลแล้วในศาลแรงงานถือว่าอายุความมิใช่ปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้น หากจำเลยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในคดีมิได้หยิบยกปัญหาดังกล่าวเป็นข้อต่อสู้เป็นประเด็นแห่งคดีไว้ ศาลแรงงานไม่มีอำนาจจะหยิบยกขึ้นวินิจฉัยเอง ซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาของศาลปกครองซึ่งเป็นคดีพิพาทที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธภาพการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ การฟ้องคดีปกครองย่อมส่งผลกระทบต่อประโยชน์หรือส่วนได้เสียของรัฐและสังคมโดยรวม ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 นั้น แม้คู่กรณีจะมีได้ยกขึ้นต่อสู้ แต่ศาลปกครองก็ต้องยกขึ้นวินิจฉัยเองเสมอ ปราบกฏตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 494/2549

ง. การอุทธรณ์คำพิพากษา

การยื่นอุทธรณ์ในศาลปกครองนั้น คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์ได้ทั้งปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริงต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่ในศาลแรงงานคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงานให้อุทธรณ์ได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลฎีกาภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น การอุทธรณ์นั้นให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลแรงงานซึ่งมีคำพิพากษา หรือคำสั่งและให้ศาลแรงงานส่งสำเนาอุทธรณ์แก่อีกฝ่ายหนึ่งแก่ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ฝ่ายนั้นได้รับสำเนาอุทธรณ์ ดังนั้น การอุทธรณ์ในศาลแรงงานและศาลปกครองจึงแตกต่างกันทั้งข้อจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์และระยะเวลาในการอุทธรณ์ทั้งที่เนื้อหาในคดีเป็นการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเช่นเดียวกัน

จากการศึกษากรณีปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ ทำให้เกิดผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ดังนี้

1) กรณีที่ศาลแรงงานไม่นำหลักการของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่พิจารณาเรื่องการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ หากการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นเพียงการกระทำด้วย

ความประมาทเลินเล่อระดับปกติ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ หรือกรณีความเสียหายที่ทางราชการได้รับเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานหรือระบบงานโดยส่วนรวม ศาลปกครองอาจหักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวออกจากความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ได้ นอกจากนี้ศาลปกครองยังมีอำนาจลดหย่อนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ได้โดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมได้ ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นหลักการส่วนหนึ่งทำให้เกิดความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด มาเป็นหลักการในการพิจารณาคดีที่รัฐวิสาหกิจฟ้องเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในทุกคดีแต่กลับนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาพิจารณาแทน มีผลทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในสังกัดหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

2) เนื่องจากการใช้สิทธิเรียกร้องแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดของส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ หรือกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโต้แย้งคำสั่งที่รัฐวิสาหกิจมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีลักษณะการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นใกล้เคียงกัน มีเนื้อหาเป็นคดีปกครอง แต่แตกต่างกันเพียงความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของรัฐเท่านั้น การที่รัฐวิสาหกิจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจนำคดีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลแรงงานเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด หรือฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่รัฐวิสาหกิจเรียกให้ชดใช้เงินเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดย่อมได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาของผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกัน เนื่องจากผู้พิจารณาในคดีปกครองต้องมีความรู้ในกฎหมายปกครองและมีประสบการณ์ในการบริหารงานของฝ่ายปกครอง แต่สำหรับผู้พิพากษาในคดีแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติให้ต้องมีผู้พิพากษามีความรู้และความเข้าใจในปัญหาแรงงาน จึงอาจทำให้ผลการพิจารณาที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้รับเกิดความเป็นธรรมที่แตกต่างกัน

3) เนื่องจากอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีรัฐวิสาหกิจฟ้องเจ้าหน้าที่ที่เป็นลูกจ้างและปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐวิสาหกิจอันเป็นการผิดสัญญาจ้างแรงงานอยู่ด้วย ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดอายุความของการผิดสัญญาจ้างแรงงานไว้โดยเฉพาะ จึงมีกำหนดอายุความ 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 ในขณะที่ลักษณะการเรียกร้องเป็นเรื่องเดียวกัน เพียงแต่อ้างบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ต่างกันเท่านั้น ส่งผลให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดของรัฐวิสาหกิจยาวกว่าอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของส่วนราชการ ประกอบกับความแตกต่างกันในเรื่องการยกปัญหาเกี่ยวกับอายุความฟ้องคดีขึ้นต่อสู้ในศาล ซึ่งศาลแรงงานไม่มีอำนาจจะหยิบยกขึ้นวินิจฉัยเอง แตกต่างจากการพิจารณาของศาลปกครองซึ่งเป็นคดีพิพาทที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์

สาธารณะ การฟ้องคดีปกครองย่อมส่งผลกระทบต่อประโยชน์หรือส่วนได้เสียของรัฐและสังคมโดยรวม ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้คู่กรณีจะมีได้ยกขึ้นต่อสู้แต่ศาลปกครองก็ต้องยกขึ้นวินิจฉัยเองเสมอ กรณีดังกล่าวย่อมทำให้เกิดความลักลั่นกันและทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับความเป็นธรรมที่แตกต่างกัน

4) การใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาในศาลแรงงานมีความแตกต่างกันโดยการใช้สิทธิอุทธรณ์ในศาลปกครองนั้นคู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์ได้ทั้งปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริงต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่ในศาลแรงงานคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงานให้อุทธรณ์ได้เฉพาะในข้อกฎหมายไปยังศาลฎีกาภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น การอุทธรณ์นั้นให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลแรงงานซึ่งมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง จึงแตกต่างกันทั้งข้อจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์และระยะเวลาในการอุทธรณ์ กรณีดังกล่าวจึงเป็นเกิดความลักลั่นกันทั้งที่เนื้อหาในคดีเป็นการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี ในประเด็นเรื่องของอายุความนั้น หากพิจารณาในแง่ประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ กรณีการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อศาลแรงงาน โดยใช้อายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 193/30 อาจมีผลทำให้รัฐวิสาหกิจสามารถใช้สิทธิเรียกร้องได้ยาวกว่าส่วนราชการ แต่เกิดผลเสียแก่ตัวเจ้าหน้าที่มากกว่า ทั้งในเรื่องของการนำหลักกฎหมายที่นำมาพิจารณาคดี อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องที่ต่างกัน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า จากปัญหาความแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลกรณีการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้น ทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับความเป็นธรรมที่แตกต่างกัน ทั้งที่รัฐวิสาหกิจและส่วนราชการต่างเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีลักษณะการกระทำละเมิดที่ใกล้เคียงกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับความเป็นธรรมที่เท่าเทียมกัน และสอดคล้องกับการพิจารณาของศาลปกครองฝรั่งเศสในคดีเกี่ยวกับความรับผิดในมูลละเมิดและเป็นข้อพิพาทกับรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศฝรั่งเศส ที่วางหลักการว่า “ถ้าเป็นกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐแล้วข้อพิจารณาจะ มีอยู่เพียงว่าบุคคลนั้นได้กระทำโดยใช้อำนาจมหาชนหรือไม่ ซึ่งเขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส” ประกอบกับการฟ้องคดีแรงงานในประเทศฝรั่งเศส คู่ความที่ฟ้องร้องต้องเป็นปัจเจกชน (individuals) เท่านั้น สำหรับข้อพิพาทกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับ

⁶ ชาลูนซ์ แสงวงศ์ดี. (2540). ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. หน้า 29-31.

กฎหมายมหาชนไม่อาจฟ้องร้องที่ศาลแรงงานได้” ดังนั้น การใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยจึงควรเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และศาลที่จะมีเขตอำนาจพิจารณาคดีให้มีเพียงศาลเดียว โดยศาลที่ควรมีอำนาจพิจารณาคดีความรับผิดชอบละเมิดควรเป็นศาลปกครอง ซึ่งกรณีดังกล่าวสามารถดำเนินการได้โดยไม่ยาก เนื่องจากศาลปกครองมีประสบการณ์ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับความรับผิดที่เกิดขึ้นมาก และคดีละเมิดที่เกิดขึ้นนั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกันไม่ว่าจะเป็นกรณีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ผลของคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยที่เกิดขึ้นจะเดินเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ แม้ว่าคำพิพากษาในศาลปกครองจะมีผลผูกพันคู่กรณีเฉพาะในคดีนั้นก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติคำพิพากษาที่เกิดขึ้นจะถูกยึดถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปที่จะปฏิบัติตามหรือดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายหลัง

อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษา มีข้อสังเกตว่า ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี้เน้นการฟ้องคดีขอให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือคดีเกี่ยวกับสัญญาของฝ่ายปกครองเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแต่เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม⁷ ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี้และประเทศฝรั่งเศส การพิจารณาคดีในเรื่องเดียวกัน เช่น ความรับผิดของฝ่ายปกครองในเรื่องการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวจะเป็นศาลเดียวกัน

⁷ วรรณรี สิงโต. (2551, พฤศจิกายน). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 20-21.

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ตามที่ได้ศึกษาแนวทางการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด สามารถสรุปได้ว่า ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐมีสิทธิในการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้แก่ การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดได้โดยตรงแทนการฟ้องคดีต่อศาล หากผู้กระทำละเมิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นก็สามารดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต่อไปได้

จากการศึกษาพบว่าการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่างมีอำนาจการดำเนินการได้เองตามกฎหมายโดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลเช่นเดียวกัน ซึ่งในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการนั้นเมื่อส่วนราชการมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เองส่วนราชการจึงไม่อาจนำคดีไปฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลเพราะถือว่ามีผู้ใช้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่ในกรณีของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่นเดียวกัน กลับไม่ถูกจำกัดสิทธิในการฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลทั้งที่รัฐวิสาหกิจมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้เช่นกัน ที่ผ่านมารัฐวิสาหกิจจึงไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแต่นำคดีไปฟ้องต่อศาลแรงงาน โดยถือว่าเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 (1) และ (5)

นอกจากความแตกต่างในการใช้สิทธิเรียกร้องระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแล้ว สืบเนื่องจากความแตกต่างในเขตอำนาจศาลที่พิจารณาข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับหน่วยงานของรัฐเจ้าสังกัดเกี่ยวกับการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ระหว่างศาลปกครองและศาลแรงงานมีผลทำให้หลักกฎหมายที่นำมาปรับใช้ทั้งในเรื่องสารบัญญัติและวิธีบัญญัติในการพิจารณาพิพากษาคดีอันเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิด

ความแตกต่างกัน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่หรือกรณีกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกแล้วหน่วยงานจะดำเนินการใช้สิทธิไล่เบียด ในกรณีส่วนราชการต้องใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่อาจที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ แต่ในขณะที่หน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่นเดียวกันอาจเลือกที่จะใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือใช้สิทธิเรียกร้องต่อศาลได้ โดยไม่ถูกจำกัดการใช้สิทธิว่าจะต้องดำเนินการ โดยการ ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และในการพิจารณาคดีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในศาลแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาพิจารณาซึ่งก่อให้เกิดความลึกลับในการบังคับใช้กฎหมายและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อพนักงานหรือลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้รับความคุ้มครองในวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกัน เช่น เงื่อนไขในการฟ้องคดี รูปแบบการพิจารณา การพิพากษา ตลอดจนสิทธิในการอุทธรณ์ที่มีมาตรฐานแตกต่างกันทั้งที่ข้อเท็จจริงมีลักษณะใกล้เคียงกัน

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากความแตกต่างที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของส่วนราชการและหรือรัฐวิสาหกิจกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด สมมติฐานที่ควรจะเป็นของปัญหาดังกล่าวนั้นเห็นว่าการใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดควรเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ กรณีใดที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ หน่วยงานของรัฐก็ไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล เพราะมาตรการบังคับทางปกครองนั้นเป็นมาตรการหรือวิธีการที่รัฐสภาให้แก่ฝ่ายปกครอง เพื่อเป็นการนำไปสู่ความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นผลให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับเอกชนที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองได้ทันทีโดยไม่ต้องให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตหรือมีคำพิพากษา ก่อน¹¹³ ดังนั้น กรณีนี้ศาลจึงไม่ได้เป็นที่พึ่งสุดท้ายในการบังคับให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ แต่หากหน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้แล้ว หน่วยงานของรัฐจึงจะมาใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

¹¹³ มนตรี ชนกนำชัย. (2540). มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย. หน้า 25-26.

นอกจากนั้นหลักกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้กับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ควรจะบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แม้จะเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวข้องกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 (1) และ (5) ก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ต้องการให้เกิดความเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

สำหรับข้อเสนอแนะที่เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหานั้นเห็นว่า สามารถดำเนินการได้ 2 แนวทาง ด้วยกัน โดยข้อเสนอแนะทั้งสองประการเป็นข้อเสนอแนะที่มีเป้าหมายเพื่อให้การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ทั้งในกรณีที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ กรณีใดที่ส่วนราชการและหรือรัฐวิสาหกิจมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ก็ควรดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน กรณีใดต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล ข้อพิพาทในเรื่องความรับผิดทางละเมิดก็ควรอยู่ในอำนาจศาลเดียวกัน ตลอดจนหลักกฎหมายที่ใช้บังคับทั้งในด้านเนื้อหาและวิธีการควรมีลักษณะเช่นเดียวกัน คือ

1) รัฐบาลต้องออกกฎหมายมารองรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งจัดทำคู่มือและจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในขั้นตอนต่างๆ รวมทั้งพิจารณาประกอบกับระเบียบว่าด้วยการใช้มาตรการทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่หน่วยงานของรัฐบาลมีกำหนดไว้แล้ว

2) กำหนดให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่ว่ากรณีรัฐวิสาหกิจฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดหรือเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดฟ้องรัฐวิสาหกิจอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เช่นเดียวกับในกรณีของส่วนราชการกับเจ้าหน้าที่ในสังกัด จากปัจจุบันที่รัฐวิสาหกิจสามารถนำคดีไปฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชดใช้ค่าเสียหายโดยยกเหตุผลเรื่องการผิดสัญญา ซึ่งเมื่อคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจศาลปกครองแล้วหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจจะต้องไปดำเนินการออกคำสั่งและใช้มาตรการบังคับทางปกครองเองโดยไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้เนื่องจากไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดี และหากเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นพนักงานหรือลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจนั้นเห็นว่า ตนไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็มีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 9(1) ซึ่งศาลปกครองจะพิจารณาพิพากษาโดยการนำหลักกฎหมายปกครองมาปรับใช้ในการวินิจฉัยว่าคำสั่งนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายทั้งในด้านรูปแบบและเนื้อหา

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้น เห็นว่า สามารถดำเนินการได้โดยไม่ยากลำบาก เนื่องจากศาลปกครองมีประสบการณ์ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับความรับผิดที่เกิดขึ้นมาก นอกจากนั้นประโยชน์ที่จะได้รับจากการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเห็นว่าการแก้ไขที่เกิดขึ้นและมีลักษณะคล้ายคลึงกันไม่ว่าจะเป็นกรณีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ผลของคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยที่เกิดขึ้นจะเดินเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ แม้ว่าคำพิพากษาในศาลปกครองจะมีผลผูกพันคู่กรณีเฉพาะในคดีนั้นก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติคำพิพากษาที่เกิดขึ้นจะถูกยึดถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยทั่วไปที่จะปฏิบัติตามหรือดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายหลัง

สำหรับวิธีการแก้ไขให้เป็นไปตามแนวทางนี้สามารถดำเนินการได้โดยการแก้ไขได้ 2 แนวทาง ดังนี้

1) แก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 9 วรรคสอง (3) โดยยกเว้นให้คดีแรงงานที่เป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจและพนักงานหรือลูกจ้างเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ดังนี้

“มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1)...

...ฯลฯ...

(6)...

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1)...

(2) ...

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงานยกเว้นให้คดีแรงงานที่เป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจและพนักงานหรือลูกจ้างเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

...ฯลฯ...”

2) แก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 โดยยกเว้นคดีแรงงานที่เป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจและพนักงานหรือลูกจ้างเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ดังนี้

“มาตรา 8 ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน
กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

(3) กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมาย
ว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

(4) คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน
ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตามกฎหมายว่าด้วย
แรงงานสัมพันธ์ ของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
แรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่า
ด้วยการประกันสังคม หรือของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

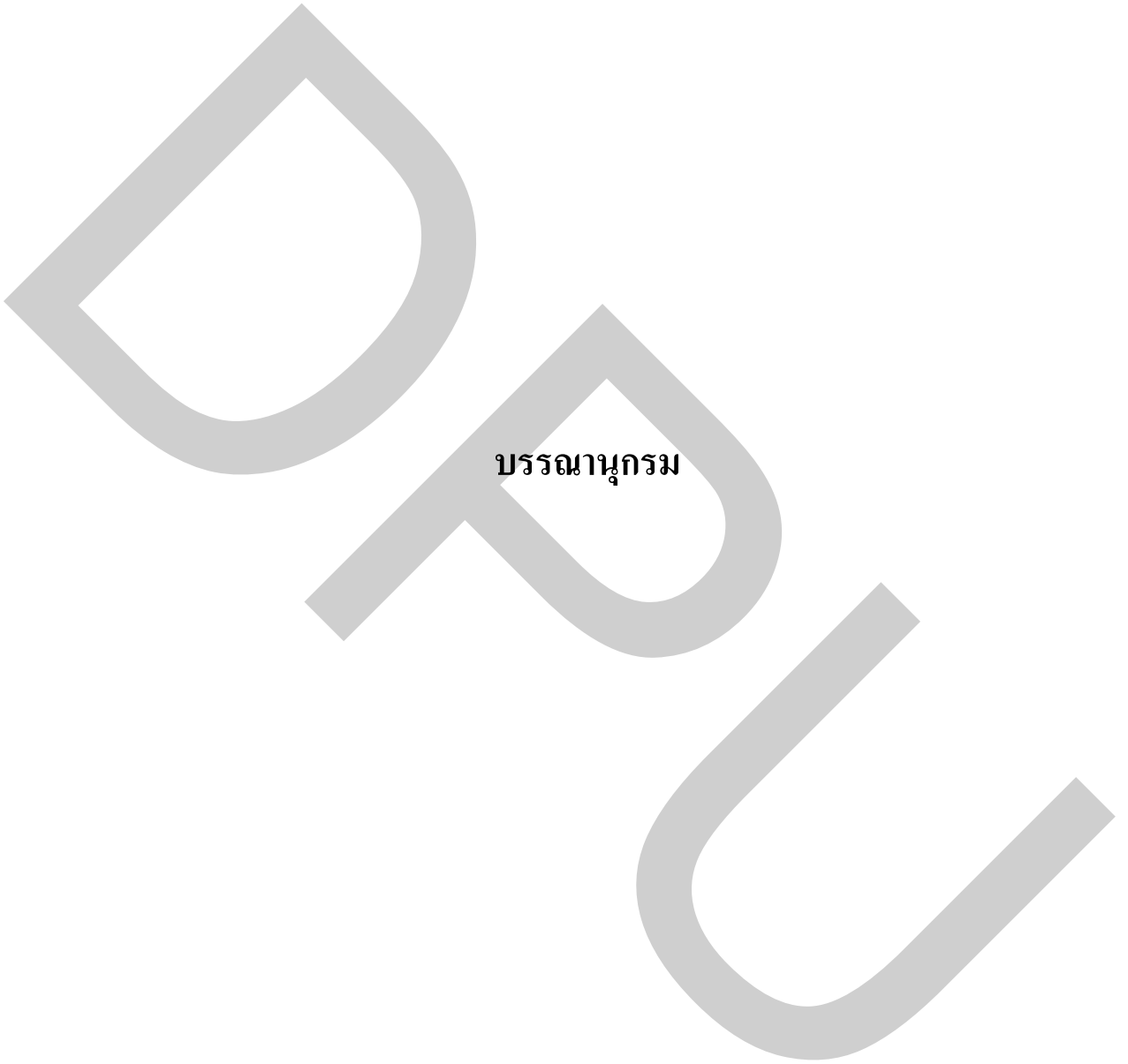
(5) คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงาน
หรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ทั้งนี้ ให้รวมถึงมูลละเมิดระหว่างลูกจ้างกับลูกจ้างที่
เกิดจากการทำงานในทางการที่จ้างด้วย

(6) ข้อพิพาทแรงงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานขอให้ศาลแรงงานชี้ขาด
ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หรือกฎหมายว่า
ด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน

(7) คดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน

คดีตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วย
แรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและ
คุ้มครองคนหางาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนบัญญัติให้
ร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ จะดำเนินการใน
ศาลแรงงานได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้แล้ว

คดีตามวรรคหนึ่ง (1) และ (5) "ไม่ให้หมายรวมถึงข้อพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจและ
พนักงานหรือลูกจ้างเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด"



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กรมบัญชีกลาง. (2550). **คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่.**
- กฤษฎชัย ศิริเขต. (2543). **คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.** กรุงเทพฯ: วิทยาวัฒนาพัฒนา.
- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2545). **กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 4).** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2546). **การดำเนินคดีในศาลแรงงาน.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณะกรรมการประชาสัมพันธ์งานจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล. **ข้อควรรู้เกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล.** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- จิตติ ดิงศภัทย์. (2526). **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึง มาตรา 452 ว่าด้วยมูลแห่งหนี้ (พิมพ์ครั้งที่ 5).** กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.
- จิต เศรษฐบุตร. (2518). **หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2541). **นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน.** สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2542, มิถุนายน). **องค์การมหาชน องค์กรของรัฐที่มีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2548). **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ Law on Administrative Procedure AND Liability for Wrongful Acts officials LW 461 ภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- _____. (2546). **คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (พิมพ์ครั้งที่ 4).** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรรมานันท์. **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 3).** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). **หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- _____. (2547). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน**. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537, กันยายน). **กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- มุสตี สัตยามานะ และสุพัตรา เพชรรมณี. (2523). **ระบบการบริหารและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ**. กรุงเทพฯ: ประชาชน.
- ไพจิตร ปุญญพันธุ์. (2522). **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด (พิมพ์ครั้งที่ 4)**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไพศาล ชัยมงคล. รัฐวิสาหกิจ. **สำนักนโยบายและแผน (พิมพ์ครั้งที่ 2)**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- โรเบิร์ต แลงกาด์. (2478). **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย: กฎหมายเอกชน**. พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง.
- วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม. (2539). **การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วงษ์ วีระพงศ์. (2507). **คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิดหมิ่นประมาท**. พระนคร: อักษรสารการพิมพ์.
- วารี นาสกุล. (2518). **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดจัดการงานนอกสั่ง ลากม็ควรได้**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วิจิตรา ฟุ้งลัดดา วิเชียรชม. (2544). **ย่อหลักกฎหมายแรงงาน**. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2542). **ศาลปกครองไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ศักดิ์ สอนงชาติ. (2540). **คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการละเมิด (พิมพ์ครั้งที่ 2)**. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- สุขุม สุกนิตย์. (2546, กุมภาพันธ์). **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ละเมิด (พิมพ์ครั้งที่ 4)**. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- อมร จันทรสมบุญ. (2546). **หลักกฎหมายปกครองจากข้อสังเกตของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบุญ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2540). **ศาลปกครอง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

อำพน เจริญชีวิต. (2545). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

อุดม เฟื่องฟู. (2545, พฤศจิกายน). **คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ตอน 2**. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

วิทยานิพนธ์

คิตงาม คงตระกูล. (2546). **ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นพรัตน์ สนั่นพานิชกุล. (2538). **สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ตามบทบัญญัติมาตรา 420: ศึกษาในแง่ประวัติศาสตร์และหลักกฎหมายเปรียบเทียบ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ไพโรจน์ นิตกรไชยรัตน์. (2547). **คดีปกครองในศาลแรงงาน**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มนตรี ชนกล้าชัย. (2540). **มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รพี แสงสภา. (2543). **ปัญหาการบังคับคดีที่อยู่ในเขตศาลปกครองไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รุ่งธรรม พุ่มเล็ก. (2542). **ความรับผิดชอบแห่งของฝ่ายปกครองในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีความรับผิดชอบละเมิด**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

สายสุดา นิงสานนท์. (2547). **ความรับผิดชอบขาดในกฎหมายลักษณะละเมิด**. วิทยานิพนธ์คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รายงานการวิจัย

รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์. โครงการ “การศึกษา แก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการ
บังคับทางปกครอง.” กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ร่วมกับ สาขานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

วรรณรี สิงโต. (2551). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมาย
เยอรมัน. เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

สุรพล นิตไกรพจน์. (2541). การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรภาคมหาชน.
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ
วิจัยแห่งชาติ.

เอกสารอื่นๆ

ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล. (2524). การใช้บังคับกฎหมายแรงงานแก่รัฐวิสาหกิจ ในรายงานผลงาน
ประจำปีของคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติชุดที่สองปีหนึ่ง
รวบรวมและจัดพิมพ์โดยสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ. กรุงเทพฯ:
อมรินทร์การพิมพ์.

รังสิกร อุปพงษ์. (2539, มิถุนายน). “ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง.” วารสารนิติศาสตร์
26,2.

วิสูตร วัจนะเสถียรกุล. (2547). ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีเกี่ยวกับ
ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง. สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหาร
คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุวัฒน์ ปิ่นนิกร. (2549). ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่: ศึกษากรณีความเสียหายของ
รัฐวิสาหกิจที่เกิดจากพนักงาน (เอกสารรายงานวิชาการหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง
การบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 5). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.



ภาคผนวก



พระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. 2539

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2539
เป็นปีที่ 51 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้
ประกาศว่า

โดยที่สมควรมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอม
ของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

มาตรา 3 บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใดๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราช
บัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้
“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่อ
อย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดย
พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราช
กฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตน
ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่
จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่า กระทบการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

มาตรา 7 ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็น เรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิ ขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความใน คดี

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้อง รับผิดชอบ ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่ วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อ การละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับ ความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวน ของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการ ดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะ เรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่ การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเข้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

มาตรา 13 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

มาตรา 14 เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

มาตรา 15 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

บรรหาร ศิลปะอาชา

นายกรัฐมนตรี

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. 2539

โดยที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น และกฎหมายดังกล่าวมีหลักการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางปฏิบัติในเรื่องความรับผิดทางแพ่งที่ทางราชการถือปฏิบัติในปัจจุบัน โดยได้แยกความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกเป็นเหตุที่เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่และไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ โดยเมื่อมีความเสียหายเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องรับภาระชดใช้ค่าเสียหายไปก่อน ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐเพียงใดนั้น ให้ไปไล่เบียดต่อไปในภายหลัง โดยจะยึดหลักว่าจะเรียกเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะกรณีความเสียหายนั้นเกิดขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น นอกจากนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย สำหรับความเสียหายที่เกิดจากการที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถูกฟ้องและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัวโดยไม่เกี่ยวกับทางราชการ สมควรวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้วางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้ยกเลิก

- (1) ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ซึ่งออกตามมติคณะรัฐมนตรี โดยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วน ที่ นว 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503
- (2) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ 13582, 13583 (บคร)./2504 ลงวันที่ 24 เมษายน 2504
- (3) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0508/6466 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2509
- (4) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0508/10283 ลงวันที่ 5 เมษายน 2516
- (5) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0508/ว 27274 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2525
- (6) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/21738 ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2528

- (7) หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค 0514/2302 ลงวันที่ 16 เมษายน 2529
 (8) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/12461 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2530
 (9) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/52333 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2530
 (10) หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค 0514/5975 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2530
 (11) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/23228 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2531
 (12) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/63119 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2531

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีอื่นใดในส่วนที่กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ 4 ในระเบียบนี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็น การแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกส่งไปปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด

“ผู้แต่งตั้ง” หมายความว่า ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อปฏิบัติตามระเบียบนี้

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใดๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

ข้อ 5 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

หมวด 1

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ข้อ 6 ในหมวดนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

ข้อ 7 เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

ข้อ 8 เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้า

หน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้น ต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของ หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการ ด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย

ข้อ 9 ถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาและให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด เว้นแต่

- (1) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นรัฐมนตรี ให้แจ้งต่อนายกรัฐมนตรี
- (2) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น
- (3) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อกระทรวงการคลัง

(4) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาและมีใช้ปฏิบัติงานในราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้แจ้งต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแล ผู้แต่งตั้งตน หรือผู้ซึ่งสั่งให้ตนปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ข้อ 10 ในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นตามข้อ ๙ ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดหรือผู้ซึ่งระเบียบนี้กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้งตามข้อ 9 (1) (2) (3) หรือ (4) แล้วแต่กรณี มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

ข้อ 11 ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 หรือข้อ 10 บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

ข้อ 12 ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือข้อ 11 ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการภายในเวลาอันควรหรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสม ให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคล

ดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

ข้อ 13 ในการประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทน

มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการที่ไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุม อาจทำความเห็นแย้งมติที่ประชุมรวมไว้ในความเห็นของคณะกรรมการได้

ข้อ 14 ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่

กระทรวงการคลังอาจกำหนดแนวทางการสอบข้อเท็จจริง การทำบันทึกและการรายงานผล เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเป็นการทั่วไปได้

ข้อ 15 คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

ข้อ 16 เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง ถ้าผู้แต่งตั้งขอให้ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติม ให้คณะกรรมการรีบดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่ผู้แต่งตั้งกำหนด

ความเห็นของคณะกรรมการต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แจ้งชัด และต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบด้วย

ความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น

ข้อ 17 เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณี que เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ตระเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ข้อ 18 เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

ข้อ 19 การแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบตามข้อ 17 และข้อ 18 ให้แจ้งด้วยว่าผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และฟ้องคดีต่อศาลได้พร้อมกับแจ้งกำหนดอายุความร้องทุกข์และอายุความฟ้องคดีต่อศาลให้ทราบด้วย

ข้อ 20 ในกรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 10 หรือข้อ 11 ให้ผู้แต่งตั้งร่วมกันวินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นทั้งหมด ไม่ว่าจะเห็นตรงกันหรือไม่ ไปยังกระทรวงการคลัง และเมื่อได้ดำเนินการตามข้อ 17 และข้อ 18 แล้ว ถ้าผลในชั้นที่สุดผู้แต่งตั้งร่วมยังมีความเห็นตามข้อ 18 แตกต่างกันจนหาข้อยุติไม่ได้ ก็ให้เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาด

ข้อ 21 ในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้มี “คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบ” เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงาน

ตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนกระทรวงการคลังตามจำนวนที่จำเป็นซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งเป็นกรรมการ

คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้

ในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งให้นำความในข้อ 13 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 22 ในกรณีที่ความเสียหายเกิดแก่เงิน ให้ใช้เป็นเงินแต่เพียงอย่างเดียว

ข้อ 23 ในกรณีที่ความเสียหายมิได้เกิดแก่เงิน จะดำเนินการดังต่อไปนี้แทนการชำระเงินก็ได้

(1) ชดใช้เป็นทรัพย์สินอย่างเดียวกันโดยมีสภาพ คุณภาพ ปริมาณ และลักษณะเดียวกันกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหายและใช้งานแทนได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหาย โดยทำสัญญายินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นทรัพย์สินดังกล่าว

(2) ซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่ชำรุดเสียหายให้คงสภาพเดิม โดยทำสัญญาว่าจะจัดการให้ทรัพย์สินคงสภาพเหมือนเดิมภายในเวลาไม่เกินหกเดือน

(3) การชดใช้เป็นทรัพย์สินหรือการซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่แตกต่างไปจาก (1) หรือ (2) ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน

การชดใช้ค่าเสียหายเป็นทรัพย์สินหรือการซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้มีการตรวจรับตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุของทางราชการหรือของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ

การทำสัญญาตามวรรคหนึ่งต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกัน และในกรณีที่เห็นสมควรจะให้อ่างหลักประกันด้วยก็ได้

ข้อ 24 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบฯ ให้รับดำเนินการตามระเบียบนี้โดยอนุโลมเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็วและระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก ในกรณีที่ผู้แต่งตั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ เพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือทายาทต่อไป ในกรณีของผู้แต่งตั้งร่วมถ้ามีความเห็นแตกต่างกันให้ดำเนินการไปพลางก่อนตามความเห็นของผู้แต่งตั้งสำหรับหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย และถ้าต่อมามีข้อยุติเป็นประการใดให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงการดำเนินการไปตามนั้น

ข้อ 25 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบฯ ขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าจะเกิดขึ้นในชั้นตอนใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายกำหนดจำนวนเงินที่ขอผ่อนชำระนั้นตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานะานุรูปของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

ในการให้ผ่อนชำระ ต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกัน และในกรณีที่เห็นสมควรจะให้วางหลักประกันด้วยก็ได้

ข้อ 26 กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการค้ำประกัน การวางหลักประกัน หนังสือผ่อนชำระ และสัญญาค้ำประกันก็ได้

ข้อ 27 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายพิจารณาผ่อนผันตามความเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดและต้องไม่ดำเนินคดีล้มละลายแก่ผู้นั้น แต่ถ้าการที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใดๆ อันเป็นการประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีล้มละลาย

ข้อ 28 การประนีประนอมยอมความไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใดต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน เว้นแต่กระทรวงการคลังจะประกาศกำหนดเป็นอย่างอื่น

ข้อ 29 ในกรณีตามข้อ 26 ข้อ 27 หรือข้อ 28 ถ้าเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบสำหรับหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

หมวด 2

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

ข้อ 30 ในหมวดนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

ข้อ 31 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเห็นว่าความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องในการที่ตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นรัฐมนตรีหรือกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือผู้ซึ่งไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดหรือผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ให้ดำเนินการตามข้อ 9 (1) (2) (3) หรือ (4) และให้นำข้อ 8 ถึงข้อ 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 32 ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นคำขอได้สังกัด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใดหรือหน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รับคำขอนั้นและดำเนินการตามระเบียบนี้โดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอผิดหน่วยงาน ให้หน่วยงานผู้รับคำขอรีบส่งเรื่องไปยังหน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบพิจารณาต่อไปและให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นับแต่วันที่ได้รับคำขอที่ส่งมานั้น

ข้อ 33 เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 33 และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องตน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า

ข้อ 34 ในกรณีที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ ให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

ให้คิดดอกเบี้ยตามอัตราดอกเบี้ยคณัตนับแต่วันกระทำละเมิดในจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอจนถึงวันชำระค่าสินไหมทดแทน

ข้อ 35 ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว และให้ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเตรียมการต่อผู้คดีต่อไป พร้อมทั้งรายงานให้กระทรวงการคลังทราบและปฏิบัติตามที่ได้รับคำแนะนำจากกระทรวงการคลัง

ข้อ 36 ถ้าผู้แต่งตั้งเห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเมื่อได้ฟังความเห็นของคณะกรรมการหรือได้รับทราบผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังแล้ว เห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย

ข้อ 37 ถ้าผลการพิจารณาของผู้แต่งตั้งยุติเป็นที่สุดว่า ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลก่อนแล้วหรือมีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีก่อนแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งแจ้งผลการพิจารณาให้พนักงานอัยการเพื่อแถลงต่อศาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี และขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างนั้นด้วย

ข้อ 38 ในกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอกในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่ และเพียงใด เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาได้เบี่ยงเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง ซึ่งคณะกรรมการ ผู้แต่งตั้ง และ

กระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี ต้องพิจารณาด้วยว่าจะมีการไต่เบี่ยหรือไม่ หรือจะไต่เบี่ยให้ชัดใช้
เพียงใด และให้นำข้อ 22 ถึงข้อ 29 มาใช้บังคับกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐ
ได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย โดยอนุโลม

ประกาศ ณ วันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539

บรรหาร ศิลปอาชา

นายกรัฐมนตรี

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

ทักษพร รักอยู่

วัน – เดือน – ปี เกิด

29 กันยายน 2523

สถานที่เกิด

จังหวัดชัยนาท

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปีการศึกษา 2545

เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 61

สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2551

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นิติกรปฏิบัติการ

สำนักมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง