

บทที่ 5

ปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐ กับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเปรียบเทียบระหว่าง

ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

จากการพิจารณาในบทที่ผ่านมาเกี่ยวกับความเป็นมา แนวคิด กฎหมาย รวมถึงแนวทางในการปฏิบัติในเรื่องวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จะเห็นได้ว่า หน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจบางประเภทต่างเป็นองค์กรที่มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยในส่วนของจัดทำบริการสาธารณะของส่วนราชการนั้น ภารกิจหลัก ได้แก่ 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 หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงมีความหมายครอบคลุมทั้งหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจึงต้องปฏิบัติพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ต้องการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ให้ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติงาน โดยในบทนี้จะกล่าวถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐทั้งกรณีหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการและในส่วนที่เป็นรัฐวิสาหกิจว่า ในปัจจุบันการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐทั้งที่มีฐานะเป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นและผลกระทบที่ตามมาจากปัญหาในเรื่องการใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด และเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหาย

ขึ้น หน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ 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 เว้นแต่จะเป็นไปตามประกาศกระทรวงการ คลังที่ยกเว้นให้ไม่ต้องส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด นั้น หน่วยงานของรัฐทั้งที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยพิจารณาว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้้นั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ตามมาตรา 8 แห่งพระราช บัญญัติดังกล่าว เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการสอบสวนและทราบตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ในขั้นตอนต่อไปหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ แต่สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น เมื่อกระทรวงการคลังแจ้งผลการพิจารณาให้ทราบแล้ว หากรัฐวิสาหกิจเห็นว่า มีข้อเท็จจริงใหม่ก็อาจส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาทบทวนได้ แต่หากเป็นการโต้แย้งในการวินิจฉัยว่า การกระทำผิดหรือไม่ และจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนสูงหรือต่ำเกินไป ไม่ถือเป็นข้อเท็จจริงใหม่ที่กระทรวงการคลังจะรับพิจารณาทบทวนในกรณีที่รัฐวิสาหกิจ มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชา หรือ ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐ สามารถวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามที่เห็นว่า ถูกต้อง โดยต้องนำความเห็นของกระทรวงการคลังมาประกอบการพิจารณาว่า การปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังจะเป็นเหตุให้เกิดความขัดข้องต่อการบริหารกิจการของหน่วยงานนั้นหรือไม่ หากเห็นว่า ไม่อาจปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังได้ก็อาจวินิจฉัยสั่งการแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังได้ แต่การวินิจฉัยสั่งการที่

แตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังดังกล่าว หากปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่าเป็นการวินิจฉัยสั่งการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่หน่วยงาน ผู้ที่วินิจฉัยสั่งการดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น (เทียบเคียงคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 204/2541, 339/2542 และ 1023/2547) ตัวอย่างเช่น กรณีคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ 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 ทั้งที่หน่วยงานของรัฐทั้งสองต่างเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีที่อยู่บังคับบัญชาเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และความแตกต่างที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดส่งผลให้เกิดปัญหาตามมา โดยแยกพิจารณาเป็นรายประเด็นดังนี้

5.1 ปัญหาเรื่องการออกคำสั่งและการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของรัฐวิสาหกิจกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่หรือกรณีกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกแล้วหน่วยงานจะดำเนินการใช้สิทธิไล่เบียด ในกรณีส่วนราชการต้องใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่อาจที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ดังที่ปรากฏตามคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 แต่ในขณะที่หน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่นเดียวกัน อาจเลือกที่จะใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ว่าใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือใช้สิทธิเรียกร้องต่อศาลได้ โดยไม่ถูกจำกัดการใช้สิทธิว่าจะต้องดำเนินการโดยการ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นเนื่องจากการที่พนักงานของรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ตัวอย่างเช่น ธนาคารออมสิน หากมีกรณีที่ธนาคารหรือบุคคลภายนอกได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำละเมิดของพนักงานซึ่งได้ปฏิบัติงานในหน้าที่ เมื่อธนาคารฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปหรือเป็นกรณีที่ธนาคารได้รับความเสียหาย การที่ธนาคารจะเรียกค่าสินไหมทดแทนจากพนักงานผู้นั้นธนาคารจะต้องนำระเบียบการธนาคารออมสิน ฉบับที่ 390 ว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานธนาคารออมสิน มาพิจารณาใช้บังคับกับพนักงานผู้กระทำละเมิดผู้นั้นซึ่งระเบียบดังกล่าวจะมีกระบวนการพิจารณาเช่นเดียวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.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) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งเมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทาง

ความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง”

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 รัฐวิสาหกิจแม้จะมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด แต่รัฐวิสาหกิจกลับไม่เลือกที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากเห็นว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นอย่างมาก เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะสามารถนำวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการบังคับทางปกครองได้แค่ไหนเพียงใดและนำมาใช้อย่างไร ประกอบกับบุคลากรที่ยังไม่มีประสบการณ์และความชำนาญที่จะดำเนินการรัฐวิสาหกิจจึงเลือกที่ใช้วิธีการใช้สิทธิเรียกร้องโดยการฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลซึ่งเป็นแนวทางที่สะดวกและปลอดภัยจากการถูกฟ้องร้องทั้งทางแพ่งและทางอาญาว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่อย่างไรก็ดี การฟ้องคดีของรัฐวิสาหกิจต่อศาลแรงงานดังกล่าวซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเพราะมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ จึงไม่เป็นไปตามหลักศาลเป็นที่พึงสุดท้าย

อย่างไรก็ดี การใช้สิทธิเรียกร้องแก่พนักงานของรัฐวิสาหกิจที่กระทำละเมิดต่อรัฐวิสาหกิจชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยการใช้จ่ายมาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีแนวคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 589/2552 กรณีองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) มีคำสั่งให้นายยรรยง คุโรวาท ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ ขสมก. เนื่องจากขณะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ ขสมก. ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ต่อมานายยรรยง ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งของ ขสมก. ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ 628/2550 ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองกลางที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความเนื่องจาก ขสมก. เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา แม้เป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่มีคุณสมบัติระหว่างหน่วยงานรัฐวิสาหกิจกับพนักงานอยู่ในฐานะเป็นนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงานคดีประเภทนี้ ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานซึ่ง ขสมก. เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 31 ประกอบกับมาตรา 58 บัญญัติให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม จึงไม่มีเหตุที่จะนำเอามาตรการบังคับทางปกครองตามหนังสือกรมบัญชีกลางที่ กค 0410.2/ว. 374 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2551 มาใช้บังคับ และมีกรณีใดบ้างที่จำเป็นต้องนำมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อชำระเงินมาบังคับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่พนักงานของ ขสมก. และหากไม่นำมาตรการบังคับทางปกครองมาบังคับใช้จะขัดต่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่ กรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างรัฐวิสาหกิจและพนักงานรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้าง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแรงงานไม่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ด้วยเหตุนี้คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 628/2550 จึงไม่ได้ส่งผลให้กระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ขสมก. ที่ดำเนินมาแล้ว รวมทั้งคำสั่งเรียกให้นายยรรยง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นคำสั่งทางปกครอง ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ เมื่อนายยรรยง ไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ขสมก. อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนายยรรยง และขายทอดตลาด เพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต่อไป โดย ขสมก. ไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลแรงงานในมูลละเมิดเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานอีก

ดังนั้น จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่า เมื่อรัฐวิสาหกิจได้มีการดำเนินกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตาม และได้ออกคำสั่งเรียกให้พนักงานรัฐวิสาหกิจชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว เมื่อพนักงานผู้นั้นไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้รัฐวิสาหกิจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน

จากการศึกษากรณีดังกล่าวพบว่า การที่รัฐวิสาหกิจสามารถใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยใช้วิธีการฟ้องต่อศาลได้แต่หน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการกลับไม่มีอำนาจฟ้องได้ จึงทำให้เกิดผลกระทบตามมา ดังนี้

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

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

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

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

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 คำสั่งของจำเลยทั้งสองที่เรียกให้โจทก์ชำระเงิน อันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ 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 ทั้งสองศาลเห็นฟ้องต้องตรงกันว่าเป็นคดีอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลสังกัดศาลยุติธรรมคงมีประเด็นคดีของจำเลยที่ 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 คดีระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้กำกับประกันจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ ตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 (1)”

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาที่รัฐวิสาหกิจสามารถใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิด โดยใช้วิธีการฟ้องต่อศาลได้แต่หน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการกลับไม่มีอำนาจฟ้องได้ กล่าวคือ เมื่อดำเนินกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้ว ให้รัฐวิสาหกิจออกคำสั่งเรียกให้พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว เมื่อพนักงานหรือลูกจ้างผู้นั้นไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้รัฐวิสาหกิจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของพนักงานผู้นั้นออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่า รัฐวิสาหกิจและส่วนราชการต่างเป็นองค์กรที่มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ และเป็นหน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ที่บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น พนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่นเดียวกับข้าราชการ ลูกจ้าง ของส่วนราชการ แต่มีความแตกต่างกันเพียงในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับหน่วยงานของรัฐเท่านั้น กล่าวคือ ข้าราชการกับส่วนราชการเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมาย ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับรัฐวิสาหกิจเป็นความสัมพันธ์ในฐานะเป็นนายจ้างและลูกจ้างซึ่งในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาย่อมเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามสภาพข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี อาจเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามหลักกฎหมายแรงงาน เช่น ความสัมพันธ์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง ได้แก่ การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข การจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาการทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้างหรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้าง อันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน หรืออาจเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตามกฎหมายมหาชน เช่น การใช้อำนาจตามกฎหมายปกครองที่มีผลเป็น

การสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจนั้น สำหรับการใช้อำนาจเรียกชื่อของหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้น เห็นว่า เป็นการใช้อำนาจตามหลักกฎหมายมหาชน ดังนั้น จึงควรต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้สอดคล้องกับการใช้อำนาจเรียกชื่อในระบอบกฎหมายฝรั่งเศส ที่กำหนดหลักความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ตามหลักกฎหมายปกครองถือว่าหน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ตามกฎหมายมหาชน เพื่อให้สามารถดำเนินงานบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายซึ่งเอกสิทธิ์ประการหนึ่งของหน่วยงานของรัฐก็คือการเรียกให้มีการชำระหนี้สาธารณะแห่งรัฐ โดยในกรณีหนี้สามัญทั่วไปที่ไม่ใช่หนี้เกี่ยวกับภาษีอากรนั้น ไม่มีวิธีการหรือมาตรการทางกฎหมายใดโดยเฉพาะเพื่อบังคับชำระหนี้ แต่หน่วยงานของรัฐได้อาศัยใช้เทคนิคของการออก “คำสั่งแสดงสิทธิตามกฎหมายบังคับให้กระทำการ (หรือเรียกโดยย่อว่า คำสั่งบังคับ)” (titre exécutoire) เพื่อให้ได้รับชำระหนี้ดังกล่าว ซึ่งคำว่า “หนี้” ในที่นี้อาจมีมูลหนี้จากสัญญา หรือจากมูลละเมิด หรือจากคำปรับ หรือจากคำสั่งศาล หรือคำสั่งหน่วยงานของรัฐให้ชำระเงินก็ได้ ซึ่งในการบังคับชำระหนี้หนี้นั้น หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำบังคับก่อนแต่อย่างใด เนื่องจากหากลูกหนี้ไม่ยอมชำระหนี้ หน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ที่จะออก “คำสั่งบังคับ” เพื่อให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามการชำระหนี้ได้ โดยถือเป็น “กระบวนการบังคับตามคำสั่ง”¹

สำหรับกรณีที่รัฐวิสาหกิจเลือกที่จะไม่นำแนวทางการใช้มาตรการทางปกครอง เนื่องจากเห็นว่า หากรัฐวิสาหกิจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่เองแล้วจะไม่มีผลดีเท่ากับการอาศัยอำนาจตามคำบังคับของศาล ประกอบกับบุคลากรของหน่วยงานยังไม่มีประสบการณ์และความชำนาญที่จะดำเนินการ ซึ่งปัญหาดังกล่าวปัจจุบันกรมบัญชีกลางได้ดำเนินการแก้ไขโดยพยายามออกกฎหมายมารับรองการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ 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 รายงานการศึกษาลดับสมบูรณ์ 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 เพื่อให้ปัญหาดังกล่าวนั้นหมดไป

5.2 ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับเรื่องการใช้สิทธิเรียกร้องของรัฐวิสาหกิจกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

เนื่องจากประเทศไทยได้มีการพัฒนาระบบการพิจารณาบรรดคดีจากระบบศาลเดี่ยวมาเป็นระบบศาลคู่ จึงมีความจำเป็นต้องจัดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการวินิจฉัยคดีปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยในระบบศาลคู่นี้ เป็นระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง และเนื่องจากระบบศาลยุติธรรมมีลักษณะที่แตกต่างจากระบบศาลปกครองทั้งเนื้อหาของกฎหมาย กระบวนการพิจารณาคดี ความเชี่ยวชาญของผู้พิพากษา แต่อย่างไรก็ดี สำหรับปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการไม่จำเป็นต้องเสนอคดีต่อศาลเพื่อพิจารณาชี้ขาดก่อนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่ โดยส่วนราชการมีอำนาจที่จะพิจารณาตั้งแต่ในชั้นของฝ่ายปกครองและใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ไม่ต้องอาศัยคำบังคับจากศาลแต่อย่างใดคงได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเห็นว่า คำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่สั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยอาจเห็นว่า ตนไม่ต้องรับผิดเพราะไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือต้องรับผิดแต่มีเหตุลดหย่อนหรือหักส่วนความรับผิด หรือหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งไม่ชอบด้วยประการใดๆ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐ

ผู้ออกคำสั่งต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1)

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

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ศาลปกครองเป็นสถาบันที่เป็นผู้ชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในประเด็นต่างๆ เช่น การกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือไม่ ตลอดจนการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบหรือลดหย่อนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามมาตรา 8 หรือไม่

ส่วนกรณีรัฐวิสาหกิจ การใช้สิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า คำสั่งที่รัฐวิสาหกิจเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานที่จะวินิจฉัยชี้ขาด ดังปรากฏนัย คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 23/2549 กรณีนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าศาลแรงงานเป็นผู้ชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

จากการศึกษาความแตกต่างในเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับการวินิจฉัยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พบว่า

1) การบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

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

ที่ทางราชการได้รับเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานหรือระบบงาน โดยส่วนรวม ศาลปกครอง อาจหักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวออกจากความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ได้ นอกจากนั้นศาลปกครองยังมี อำนาจลดหย่อนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ได้ โดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและ ความเป็นธรรมได้ ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นหลักการส่วนหนึ่งทำให้เกิดความ เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสมดังเจตนารมณ์ แต่ปรากฏว่า ข้อพิพาทในเรื่องความรับผิด ทางละเมิดของพนักงานหรือลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจ ถือเป็นคดีแรงงานและอยู่ในเขตอำนาจการ พิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานนั้น ศาลแรงงานกลับไม่นำหลักของพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับเป็นหลักการ แต่กลับนำประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์ใช้บังคับ 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 เป็นผู้ค้ำประกัน ในขณะที่จำเลยที่ 1 เป็นลูกจ้างโจทก์อยู่นั้น ได้ปฏิบัติหน้าที่ในทางการที่จ้างทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายรวม 3 ครั้ง โดยระหว่างทางจำเลยที่ 1 ได้ขับรถด้วยความประมาทปราศจากความระมัดระวังอย่างร้ายแรง โดยใช้ความเร็วสูงทำให้ห้ามล้อไม่ทัน เป็นเหตุให้ชนรถยนต์ของบุคคลอื่นได้รับความเสียหาย โจทก์จึงขอให้บังคับให้จำเลยทั้งสี่ร่วมกันชดเชยเงินแก่โจทก์จำนวน 94,567 บาท โดยให้จำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 ร่วมกันรับผิดชอบในวงเงินคนละ 30,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์ จำเลยที่ 1 ให้การว่า คดีโจทก์ไม่อยู่ในเขตอำนาจ ของศาลแรงงานกลาง โจทก์ไม่มีสิทธิและอำนาจนำหนังสือรับสภาพนี้มาบังคับจำเลยที่ 1 ได้ เนื่องจากโจทก์ได้บังคับขู่เชิญให้จำเลยทำหนังสือรับสภาพนี้ หนังสือรับสภาพนี้จึงตกเป็นโมฆะ และโจทก์ฟ้องโดยอาศัยมูลตามหนังสือรับสภาพนี้เกินกว่า 2 ปี ฟ้องโจทก์จึงขาดอายุความตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/34 (9) อีกทั้งตามฟ้องที่เกิดเหตุครั้งที่ 1 เกินกว่า 10 ปี จึงขาดอายุความเช่นกัน ความเสียหายเกินจริงและโจทก์มิได้รับความเสียหาย เพราะบริษัทประกัน ภัยรถยนต์เป็นผู้จ่ายสินไหมทดแทนแทนโจทก์ โจทก์ย่อมเรียกร้องเอาค่าบริการบริษัทประกันได้ จึงขอให้ ยกฟ้อง

คดีมีประเด็นข้อพิพาทว่า

1) จำเลยที่ 1 ได้กระทำการโดยประมาทปราศจากความระมัดระวังอย่างร้ายแรงหรือไม่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์หรือไม่ และจำเลยที่ 1 ต้องรับผิดชอบโจทก์หรือไม่ เพียงใด

2) จำเลยที่ 2 ต้องร่วมรับผิดชอบหรือไม่

3) ฟ้องโจทก์ขาดอายุความหรือไม่

ศาลแรงงานกลางได้พิเคราะห์แล้ว ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเป็นข้อแรกว่า จำเลยที่ 1 ได้กระทำการโดยประมาทปราศจากความระมัดระวังอย่างร้ายแรงหรือไม่ และจำเลยที่ 1 ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์หรือไม่ เพียงใด

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า จำเลยที่ 1 ขับรถยนต์โดยสารด้วยความเร็วสูงทำให้ห้ามล้อไม่ทัน จึงชนท้ายรถยนต์ของคู่กรณีและรถยนต์โดยสารของ โจทก์ก็ได้รับความเสียหาย ตามพยานหลักฐานที่โจทก์นำสืบ เหตุที่เกิดขึ้นจึงเป็นเพราะจำเลยที่ 1 กระทำโดยประมาทเลินเล่อปราศจากความ ระมัดระวังก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นและโจทก์เป็นการกระทำโดยละเมิด ซึ่งจำเลยที่ 1 เป็นผู้กระทำให้จึงต้องรับผิดชอบชำระค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกและโจทก์ และในกรณีบุคคล ภายนอกได้รับความเสียหายจากการกระทำโดยละเมิดของจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นลูกจ้างของโจทก์ โจทก์ในฐานะนายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ 1 ด้วย และเมื่อ โจทก์ชำระค่าเสียหายให้บุคคลภายนอกไปแล้วย่อมใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาจากจำเลยที่ 1 ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 มาตรา 425 และมาตรา 426 จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า 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 ต่อปีนับแต่วันฟ้องเป็นต้น ไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์”

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

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 เจ้าหน้าที่เฝ้ารถของทางราชการไปใช้เป็นการส่วนตัว แล้วเกิดอุบัติเหตุทำให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนเพราะเบรคของรถไม่ทำงานเนื่องจากหน่วยงานของรัฐบกพร่องมิได้ จัดให้มีการบำรุงรักษารถดังกล่าวให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ตามปกติ 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 ตามตัวอย่างคำวินิจฉัยของอธิบดีพิพากษาศาลแรงงานกลางที่ 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 ผู้พิพากษาศาลปกครองจึงต้องมีความรอบรู้ในระบบการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อที่จะได้รู้ว่ากรณีใดสามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารได้โดยไม่ทำให้เสียประสิทธิภาพในการบริหารและรู้ว่ากรณีใดไม่สมควรก้าวล่วงเข้าไปแทรกแซงในเรื่องที่ควรเป็น

ดุลพินิจโดยแท้ของฝ่ายปกครอง เพื่อมิให้ศาลก้าวเข้าไปทำตนเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายบริหาร

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

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



หลักของศาล ประกอบกับการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 9 วรรคสอง (3) บัญญัติให้คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ก็เนื่องจากการแบ่งเขตอำนาจศาลให้ได้รับการพิจารณาจากผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของประเภทคดีตามกฎหมายพิเศษที่เกี่ยวข้อง เช่น คดีภาษีอากร คดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ คดีแรงงาน เป็นต้น ดังนั้น เมื่อเนื้อหาของสิทธิเรียกร้องแก่เจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดของรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจโต้แย้งคำสั่งที่รัฐวิสาหกิจที่มีคำสั่งให้ชดใช้เงินกรณีละเมิดนั้น เป็นเนื้อหาในคดีปกครอง และการพิจารณาของศาลแรงงานในกรณีดังกล่าว จึงไม่จำเป็นต้องให้ผู้พิพากษาที่มีความรู้และความเข้าใจในปัญหาแรงงานเป็นผู้พิจารณาก็ได้ การนำคดีไปฟ้องศาลแรงงานของรัฐวิสาหกิจในการสิทธิเรียกร้องแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันจึงยังไม่มี ความเหมาะสม

3) ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน

วัตถุประสงค์หลักของการพิจารณาคดีปกครอง คือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์สาธารณะ มิให้กระทบกระทั่งต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนมากเกินไป ซึ่งวัตถุประสงค์ของการควบคุมดังกล่าว สามารถแยกออกได้ 2 ประการดังนี้²

(1) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ประกอบด้วยการพิจารณาหลักเกณฑ์ ความชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีสบัญญัติหรือในทางรูปแบบกับในทางสารบัญญัติหรือในทางเนื้อหาว่าการกระทำทางปกครองเป็นไปตามเกณฑ์ดังกล่าวหรือไม่

(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 อาจเป็นเพราะประเทศไทยจัดตั้งศาลแรงงานในขณะที่ยังไม่ได้ วิเคราะห์ปัญหาในทางบริหารและลักษณะคดีปกครองมาก่อน⁴

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลแรงงานแม้จะอยู่บนพื้นฐานของระบบ ใต้สวนที่ให้อำนาจศาลเป็นผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณาเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในคดี รวมทั้งมีอำนาจริเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยที่คู่ความไม่ได้ร้องขอเช่นเดียวกับศาลปกครองก็ ตาม แต่จากการศึกษาพบว่า โดยที่ศาลปกครองไม่เพียงแต่จะมีบทบาทในการให้ความคุ้มครอง เอกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทในการพิทักษ์ ประโยชน์สาธารณะอีกด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองจึงมีลักษณะพิเศษบางประการ ซึ่งแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีในศาลแรงงานในประเด็นสำคัญต่างๆ ดังต่อไปนี้

ก. การกำหนดให้ต้องมีคำขอให้ศาลบังคับเพื่อการแก้ไขหรือบรรเทา ความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งในคดีปกครอง

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองผู้ฟ้องคดีตกอยู่ภายใต้บังคับให้ต้องระบุให้ชัดเจน ว่า ประสงค์จะขอให้ศาลปกครองสั่งให้เพิกถอนกฎหรือสั่งห้ามกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนหรือสั่ง ให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่

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

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

ศาลปกครองกำหนดหรือสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการหรือสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือสั่งให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด มิฉะนั้นผู้ฟ้องคดีปกครองไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานทางปกครองผู้ฟ้องคดีมีอำนาจบังคับชำระหนี้ด้วยตนเอง โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีจึงถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่ในเรื่องดังกล่าวตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้มีการกำหนดไว้ดังเช่นศาลปกครอง การฟ้องคดีต่อศาลแรงงานถูกจำกัดไว้เพียงต้องแสดงโดยชัดแจ้ง ซึ่งสภาพแห่งข้อหา ข้ออ้างอันอาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาและค่าขอบังคับเท่านั้น ซึ่งค่าขอบังคับจะต้องสอดคล้องกับสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างอันอาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาทั้งต้องคำนึงด้วยว่า สภาพแห่งหนึ่งจะเปิดช่องให้ขอบังคับตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 213 ได้หรือไม่ โดยพิจารณาประกอบกับวิธีการบังคับคดีตามคำพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาค 4 ว่าด้วยการบังคับคดีว่าเป็นการบังคับให้ใช้เงิน ส่งมอบทรัพย์สิน กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ขับไล่ ให้ออกรถยนต์สิ่งปลูกสร้างหรือให้ขนย้ายสิ่งของออกไปมิฉะนั้น ศาลไม่ยอมรับไว้พิจารณา⁵

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการยื่นฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองและต่อศาลแรงงานนั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องมีค่าขอบังคับเหมือนกัน แต่หลักเกณฑ์ค่าขอบังคับของทั้งสองศาลมีความแตกต่าง

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 แต่ในทางปฏิบัติพบว่ารัฐวิสาหกิจจะรอการตรวจสำนวนของกระทรวง การคลังก่อนว่า กระทรวงการคลังมีความเห็นว่าพนักงานหรือลูกจ้างจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่อย่างไร แล้วจึงจะพิจารณาว่าจะดำเนินการตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือไม่ โดยรัฐวิสาหกิจไม่จำเป็นต้องถือตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แต่มีดุลพินิจที่จะพิจารณาตามที่เห็นว่า ถูกต้องได้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 18 ซึ่งแม้พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจจะมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งที่เรียกให้ตนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่เนื่องจากรัฐวิสาหกิจดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องกับพนักงานหรือลูกจ้างผู้กระทำละเมิด โดยการฟ้องพนักงานต่อศาลแรงงานเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายเพราะเหตุละเมิด และผิดสัญญา ซึ่งประเด็นปัญหาคือ พนักงานหรือลูกจ้างจะดำเนินการอุทธรณ์ภายในรัฐวิสาหกิจแล้วหรือไม่ ไม่ได้มีผลกระทบต่ออำนาจฟ้องของรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด

ค. เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องคดี

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

- มาตรา 9 กรณีฟ้องไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องเป็นระยะเวลา 1 ปี นับแต่หน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอก

- มาตรา 10 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อง 2 ปี นับแต่รู้เรื่องและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ

- อายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่า ต้องรับผิดชอบ

ในส่วนของรัฐวิสาหกิจ ศาลแรงงานจะวินิจฉัยในประเด็นว่าฟ้องขาดอายุความหรือไม่ โดยจะพิจารณาว่า แม้รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นโจทก์จะกล่าวในฟ้องว่าเจ้าหน้าที่กระทำโดยประมาทอันเป็นการละเมิด แต่ในขณะที่เดียวกันรัฐวิสาหกิจก็ได้กล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจเป็นลูกจ้างและปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐวิสาหกิจอันเป็นการผิดสัญญาจ้างแรงงาน

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

ง. การอุทธรณ์คำพิพากษา

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

จากการศึกษากรณีปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ ทำให้เกิดผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ดังนี้

1) กรณีที่ศาลแรงงานไม่นำหลักการของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่พิจารณาเรื่องการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ หากการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นเพียงการกระทำด้วย

ความประมาทเลินเล่อระดับปกติ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ หรือกรณีความเสียหายที่ทางราชการได้รับเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานหรือระบบงานโดยส่วนรวม ศาลปกครองอาจหักส่วนความรับผิดชอบกล่าวออกจากความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ได้ นอกจากนั้นศาลปกครองยังมีอำนาจลดหย่อนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ได้โดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมได้ ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นหลักการส่วนหนึ่งทำให้เกิดความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด มาเป็นหลักการในการพิจารณาคดีที่รัฐวิสาหกิจฟ้องเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในทุกคดีแต่กลับนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาพิจารณาแทน มีผลทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในสังกัดหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

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

3) เนื่องจากอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีรัฐวิสาหกิจฟ้องเจ้าหน้าที่ที่เป็นลูกจ้างและปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐวิสาหกิจอันเป็นการผิดสัญญาจ้างแรงงานอยู่ด้วย ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดอายุความของการผิดสัญญาจ้างแรงงานไว้โดยเฉพาะ จึงมีกำหนดอายุความ 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 ในขณะที่ลักษณะการเรียกร้องเป็นเรื่องเดียวกัน เพียงแต่อ้างบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ต่างกันเท่านั้น ส่งผลให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดของรัฐวิสาหกิจยาวกว่าอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของส่วนราชการ ประกอบกับความแตกต่างกันในเรื่องการยกปัญหาเกี่ยวกับอายุความฟ้องคดีขึ้นต่อศาล ซึ่งศาลแรงงานไม่มีอำนาจจะหยิบยกขึ้นวินิจฉัยเอง แตกต่างจากการพิจารณาของศาลปกครองซึ่งเป็นคดีพิพาทที่มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์

สาธารณะ การฟ้องคดีปกครองย่อมส่งผลกระทบต่อประโยชน์หรือส่วนได้เสียของรัฐและสังคมโดยรวม ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้คู่กรณีจะมีได้ยกขึ้นต่อสู้แต่ศาลปกครองก็ต้องยกขึ้นวินิจฉัยเองเสมอ กรณีดังกล่าวย่อมทำให้เกิดความลักลั่นกันและทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับความเป็นธรรมที่แตกต่างกัน

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

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

ผู้ศึกษาเห็นว่า จากปัญหาความแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลกรณีการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้น ทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับความเป็นธรรมที่แตกต่างกัน ทั้งที่รัฐวิสาหกิจและส่วนราชการต่างเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีลักษณะการกระทำละเมิดที่ใกล้เคียงกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับความเป็นธรรมที่เท่าเทียมกัน และสอดคล้องกับการพิจารณาของศาลปกครองฝรั่งเศสในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบในมูลละเมิดและเป็นข้อพิพาทกับรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศฝรั่งเศส ที่วางหลักการว่า “ถ้าเป็นกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐแล้วข้อพิจารณาจะ มีอยู่เพียงว่าบุคคลนั้นได้กระทำโดยใช้อำนาจมหาชนหรือไม่ ซึ่งเขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส⁶ ประกอบกับการฟ้องคดีแรงงานในประเทศฝรั่งเศส คู่ความที่ฟ้องร้องต้องเป็นปัจเจกชน (individuals) เท่านั้น สำหรับข้อพิพาทกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับ

⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2540). ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. หน้า 29-31.

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

อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษา มีข้อสังเกตว่า ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้นการฟ้องคดีขอให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือคดีเกี่ยวกับสัญญาของฝ่ายปกครองเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแต่เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม⁷ ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส การพิจารณาคดีในเรื่องเดียวกัน เช่น ความรับผิดของฝ่ายปกครองในเรื่องการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวจะเป็นศาลเดียวกัน

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