

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

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

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

นอกจากความแตกต่างในการใช้สิทธิเรียกร้องระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแล้ว สืบเนื่องจากความแตกต่างในเขตอำนาจศาลที่พิจารณาข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับหน่วยงานของรัฐเข้าสังกัดเกี่ยวกับการพิจารณาคความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ระหว่างศาลปกครองและศาลแรงงานมีผลทำให้หลักกฎหมายที่นำมาปรับใช้ทั้งในเรื่องสารบัญญัติและวิธีบัญญัติในการพิจารณาพิพากษาคดีอันเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิด

ความแตกต่างกัน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่หรือกรณีกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกแล้วหน่วยงานจะดำเนินการใช้สิทธิไล่เบียด ในกรณีส่วนราชการต้องใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่อาจที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ แต่ในขณะที่หน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่นเดียวกันอาจเลือกที่จะใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือใช้สิทธิเรียกร้องต่อศาลได้ โดยไม่ถูกจำกัดการใช้สิทธิว่าจะต้องดำเนินการ โดยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และในการพิจารณาคดีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในศาลแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาพิจารณาซึ่งก่อให้เกิดความลักลั่นในการบังคับใช้กฎหมายและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อพนักงานหรือลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้รับความคุ้มครองในวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกัน 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 เป็นผลให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับเอกชนที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองได้ทันทีโดยไม่ต้องให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตหรือมีคำพิพากษาก่อน¹¹³ ดังนั้น กรณีนี้ศาลจึงไม่ได้เป็นที่พึงสุดท้ายในการบังคับให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ แต่หากหน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้แล้ว หน่วยงานของรัฐจึงจะมาใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

¹¹³ มนตรี ชนกันนำชัย. (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

สำหรับข้อเสนอแนะที่เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหานี้เห็นว่า 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 สามารถดำเนินการได้โดยไม่ยาก ลำบาก เนื่องจากศาลปกครองมีประสบการณ์ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับความรับผิดที่เกิดขึ้นมาก นอกจากนั้นประโยชน์ที่จะได้รับจากการแก้ไขปัญหานั้น เห็นว่าคดีละเมิดที่เกิดขึ้นและมีลักษณะคล้ายคลึงกันไม่ว่าจะเป็นกรณีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ 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)...

เรื่องดังต่อไปนี้ ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1)...

(2) ...

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงานยกเว้นให้คดีแรงงานที่เป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจและพนักงานหรือลูกจ้างเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

...ฯลฯ...”

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

“มาตรา 8 ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

(3) กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

(4) คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม หรือของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

(5) คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงาน หรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ทั้งนี้ ให้รวมถึงมูลละเมิดระหว่างลูกจ้างกับลูกจ้างที่เกิดจากการทำงานในทางการที่จ้างด้วย

(6) ข้อพิพาทแรงงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานขอให้ศาลแรงงานชี้ขาดตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน

(7) คดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน

คดีตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนบัญญัติให้ร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ จะดำเนินการในศาลแรงงานได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้แล้ว

คดีตามวรรคหนึ่ง (1) และ (5) ไม่ให้หมายรวมถึงข้อพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจและพนักงานหรือลูกจ้างเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด”