

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ



242458



**ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐ
กับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด เปรียบเทียบกรณีหน่วยงานของรัฐ
ที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ**

**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**

ทักษพร รักษ์อยู่

**วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช**

พ.ศ. 2553



ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐ
กับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด เปรียบเทียบกรณีหน่วยงานของรัฐ
ที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ



ทักษพร รักอยู่

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

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



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐ
กับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด เปรียบเทียบกรณีหน่วยงานของรัฐ
ที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

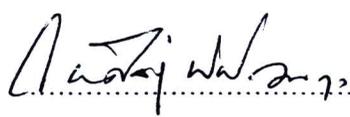
เสนอโดย ทักษพร รักอยู่

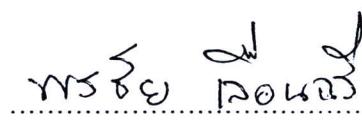
สาขาวิชา นิติศาสตร์ หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

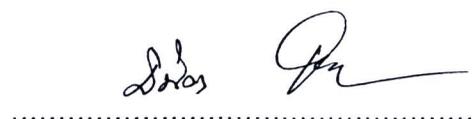
 ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ)

 กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล)

 กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี)

 กรรมการ
(นายสุวัฒน์ ปิ่นนิกร)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

 คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิดา จิตรน้อมรัตน์)

วันที่ 17 เดือน สิงหาคม พ.ศ. 2553

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐ กับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเปรียบเทียบกรณีหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
ชื่อผู้เขียน	ทศพร รักอยู่
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2553

บทคัดย่อ

242458

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

จากการศึกษาพบว่า การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่างมีอำนาจการดำเนินการได้เองตามกฎหมาย โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลเช่นเดียวกัน ซึ่งในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วน ราชการนั้นเมื่อส่วนราชการมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เองส่วนราชการ 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 ทำให้ทราบถึงความ แตกต่างในการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดระหว่างหน่วยงานของรัฐที่ เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รวมทั้งผลกระทบที่ตามมาจากความแตกต่างในการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิด และเพื่อให้การใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในประเทศไทยเป็นไปใน ทิศทางเดียวกัน ผู้เขียนจึงเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

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

2) แก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่ แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 โดยยกเว้นคดีแรงงานที่เป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจและพนักงานหรือ ลูกจ้างเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

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

242458

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.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างสูงของท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนนกุล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้คำแนะนำทางวิชาการ ตลอดจนแนวทางในการเขียน และตรวจแก้ไขข้อบกพร่องในการทำวิทยานิพนธ์อย่างละเอียด ผู้เขียนขอน้อมรำลึกไว้ด้วยความเคารพ และขอกราบขอบพระคุณไว้เป็นอย่างสูง

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

ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาและขอขอบคุณทุกคนในครอบครัวของผู้เขียนที่ได้สนับสนุนและเป็นกำลังใจสำคัญยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งขอขอบคุณคุณวิวรรธน์ เสวตอริยพงษ์ ที่ได้คำแนะนำและให้ข้อคิดอันเป็นประโยชน์สำหรับทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ทักษพร รัถอยู่

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 แนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง.....	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