

บทที่ 3

แนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิด ของพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

1. กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ความรับผิดทางละเมิดตามกฎหมายแพ่งมืองค์ประกอบคือ มีการกระทำต่อบุคคลอื่น โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ โดยผิดกฎหมาย และเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ชื่อเสียงและสิทธิอื่นๆ และมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ซึ่งสามารถเทียบเคียงกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองที่มืองค์ประกอบพื้นฐานที่คล้ายกันคือ มีการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการผิดกฎหมายอันเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลอื่นและมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล โดยรัฐอาจอยู่ในฐานะที่เป็นนายจ้างได้³⁴

1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ

อาจกล่าวได้ว่าในโลกเรามีระบบกฎหมายใหญ่ๆ อยู่ 2 ระบบ ได้แก่ระบบคอมมอนลอว์ และระบบซีวิลลอว์ ซึ่งทั้ง 2 ระบบต่างก็มีวิวัฒนาการที่แตกต่างกันอันส่งผลต่อระบบแนวคิดในการใช้กฎหมาย ดังนั้นเกณฑ์ที่ใช้แบ่งแยกความรับผิดส่วนตัวออกจากความรับผิดในการบริการสาธารณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องแยกตามระบบกฎหมายอันเป็นจุดที่เกิดแห่งทฤษฎีนั้น เป็นสองระบบด้วยกัน โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

1.1.1 ระบบคอมมอนลอว์

ในระบบกฎหมายอังกฤษแต่เดิม³⁵ วางหลักกฎหมายให้กษัตริย์หรือรัฐไม่ต้องรับผิดตามหลัก “King can do no wrong” ดังนั้นหากองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด

³⁴ กมลชัย รัตนสกววงศ์, สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 ณ ห้อง 501 อาคาร สพข. สำนักงาน กพ., น. 10

³⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์ ดร., คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด น.20

กล่าวคือกระทำการใดๆ โดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อทำให้บุคคลอื่นเสียหายโดยไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้ตามกฎหมายแล้ว ถึงแม้ว่าการกระทำนั้นจะได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ในกิจการทางราชการก็ตามเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำการนั้นจะต้องรับผิดชอบด้วยตนเองเป็นส่วนตัว หลักการดังกล่าวได้ใช้มาจนมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินคดีต่อราชบัลลังก์ (Crown Proceeding Act) ปี ค.ศ. 1974 ซึ่งทำให้ราชบัลลังก์ (Crown) มีความรับผิดชอบเหมือนบุคคลที่เป็นเอกชน ดังนั้นเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่สามารถฟ้องร้องให้ราชบัลลังก์ชดเชยค่าเสียหายได้ อย่างไรก็ตามราชบัลลังก์เพียงรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ไปก่อนเท่านั้นเพราะเมื่อราชบัลลังก์ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายแล้วก็สามารถไปไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้ ดังนั้นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่ต่างจากการที่ถูกจ้างของนายจ้างซึ่งเป็นเอกชนไปกระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะในระบบกฎหมายอังกฤษไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชน

รากฐานแห่งความคิดว่า องค์การเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ตนเองได้กระทำเป็นอย่างเดียวกับที่เอกชนทั่วไปมีความรับผิดชอบต่อการกระทำละเมิดของตนนั้นมาจากอิทธิพลของนักกฎหมายอังกฤษชื่อ ไดซี่ (Dicey) ที่เห็นว่าไม่ควรยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอภิสิทธิเหนือบุคคลธรรมดา เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดก็ต้องรับผิดชอบในการกระทำเหมือนบุคคลที่เป็นเอกชน ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความเท่าเทียมกันของบุคคลภายใต้กฎหมาย อันสอดคล้องกับหลักนิติธรรม (The Rule of Law)³⁶

ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์มีหลักความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อละเมิดเรียกว่า Vicarious Liability คือ ความรับผิดชอบเพื่อผู้อื่นซึ่งเกิดจากฐานะการเป็นนายจ้างและลูกจ้าง เนื่องจากสัญญาว่าจ้างนายจ้างลูกจ้างเป็นสัญญาจ้างแรงงาน ลูกจ้างต้องตกอยู่ในความควบคุมของนายจ้างในอันที่จะต้องทำการตามคำสั่งของนายจ้างตามแต่นายจ้างจะสั่ง ไม่ต้องคำนึงว่างานที่นำไปจะเป็นผลสำเร็จหรือไม่ ซึ่งต่างจากสัญญาจ้างทำของที่มุ่งผลสำเร็จของงาน การที่นายจ้างจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของลูกจ้างนั้นก็ต่อเมื่อ การละเมิดนั้นลูกจ้างได้ทำไปในการจ้าง (During the Course of Employment) และเนื่องจากในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชน หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงนำมาใช้ในการวินิจฉัยการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ด้วยโดยพิจารณาว่ารัฐเป็นเสมือนนายจ้างและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเสมือนลูกจ้าง

³⁶ วรเจตน์ ภักดิ์รัตน์, คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, 2548) น. 5

ตามหลักการนี้ นายจ้างต้องรับผิดชอบในละเมิดที่ลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้าง ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ 2 ประการคือ

ประการแรก เป็นละเมิดที่นายจ้างสั่งให้ทำโดยเจาะจง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือนายจ้างได้สั่งให้ลูกจ้างกระทำการอันจะต้องเกิดผลเป็นละเมิดขึ้น

ประการที่สอง เป็นกรณีที่นายจ้างไม่ได้สั่งให้ลูกจ้างกระทำการใดที่เกิดผลเป็นละเมิดและกิจการที่นายจ้างสั่งให้ทำก็ไม่ใช่งานที่จะเกิดผลเป็นละเมิด เพียงแต่ลูกจ้างได้เลือกใช้วิธีการ หรือกระทำด้วยอาการที่เป็นละเมิด

โดยที่มีการใช้หลักกฎหมายเอกชนในเรื่องนี้ ถ้ากรณีใดรัฐมีส่วนต้องรับผิดชอบ เพราะความประมาทหรือความบกพร่องในการควบคุมดูแลของภาครัฐเอง เจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องให้รับผิดชอบอาจฟ้องเรียกส่วนชดเชยจากรัฐได้

1.1.2 ระบบชีวิลลอว์

ในระบบชีวิลลอว์แยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชนอย่างเด่นชัด ดังนั้น การพิจารณาการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ย่อมไม่นำเอาหลักเกณฑ์ในกฎหมายแพ่งเรื่องการกระทำของลูกจ้างในทางการที่จ้างมาใช้แต่อย่างใด แต่จะพัฒนาหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายมหาชนมาใช้โดยเฉพาะ ซึ่งปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์ ได้แก่ เกณฑ์แห่งความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเกณฑ์แห่งการมุ่งประสงค์ต่อผลโดยตั้งใจ โดยมีวิวัฒนาการหลักกฎหมายในประเทศต่างๆ ในระบบชีวิลลอว์ ดังนี้

(1) ประเทศฝรั่งเศส³⁷

ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายปกครองเกี่ยวกับเรื่องละเมิดแยกต่างหากจากกรณีกฎหมายเอกชน และยอมรับกันมานานแล้วว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับเรื่องละเมิดทางปกครองนั้นได้วางหลักไว้ว่าจะต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะเพื่อความเหมาะสมของระบบราชการและการประสานสิทธิและประโยชน์ของรัฐและเอกชน (คดี Blanco, T.C., 8 Feb. 1873) โดย Jeze เสนอเกณฑ์แห่งความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งมีหลักว่า การพิจารณาว่าความรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องพิจารณาจากระดับความรุนแรงของความผิด กล่าวคือ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว การกระทำความผิดกล่าวข่มไม่ถือว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอาจเกิดขึ้นได้ใน 3 กรณี คือ

³⁷ ชาญชัย แสวงศักดิ์ ดร. ตุลาการศาลปกครอง เพ็ญอ้าง, น.23-25

กรณีที่ 1 เจ้าหน้าที่ตกอยู่ใต้ความสำคัญผิดอย่างรุนแรง

กรณีที่ 2 เจ้าหน้าที่สำคัญผิดในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของตนอย่างมาก

กรณีที่ 3 เจ้าหน้าที่กระทำการอันเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา

ตามแนวคิดดังกล่าว Jeze ยังมีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว หากความบกพร่องเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นสิ่งที่นอกเหนือ หรือล่วงพ้นจากอันตรายอันเป็นปกติธรรมดาที่จะเกิดกับการปฏิบัติราชการ อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้ไม่ค่อยปรากฏว่ามีการนำไปปรับใช้ในทางศาล และในทางตำรา ก็ไม่ปรากฏว่ามีผู้เดินตามแนวคิดนี้

ส่วนเกณฑ์แห่งความมุ่งประสงค์ต่อผลโดยตั้งใจ ซึ่งเสนอโดย Duguit นั้น เป็นเกณฑ์ที่อธิบายความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการพิจารณาจากมูลเหตุจูงใจของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการอันเป็นละเมิดเป็นสำคัญ³⁸ ในประเด็นว่าเป็นการกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของรัฐหรือไม่ แม้ว่าความจริง เมื่อกระทำการนั้นลงไปจะไม่ทำให้สาธารณะหรือรัฐได้ประโยชน์ ช้ำยังเป็นละเมิดแก่บุคคลอื่น การกระทำนั้นก็ยังไม่ว่าเป็นความผิดส่วนตัว แต่เป็นความผิดในการบริการสาธารณะ นั่นคือพิจารณาที่มูลเหตุจูงใจเป็นสำคัญ ไม่พิจารณาที่ผล ในทางตรงกันข้ามหากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยมีมูลเหตุจูงใจในเรื่องส่วนตัว เช่น กระทำเพื่อแก้แค้น กระทำเพราะอิจฉาริษยา กระทำเพราะความอาฆาต กระทำเพียงเพื่อตอบสนองค้นหาและความต้องการของตน เป็นต้น โดยหาจุดเกาะเกี่ยวกับประโยชน์ของสาธารณะหรือรัฐไม่ได้แล้ว เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

อย่างไรก็ตาม เกณฑ์แห่งความรับผิดชอบโดยพิจารณาการมุ่งประสงค์ต่อผลนี้ มีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะยากที่จะค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับมูลเหตุจูงใจที่อยู่ในจิตใจของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากเรื่องที่เกิดขึ้นในจิตใจเป็นนามธรรม ที่จะนำสิ่งใดมาวัด หรือพิสูจน์ได้ยาก ในทางปฏิบัติสภาแห่งรัฐ ของฝรั่งเศสนำหลักเกณฑ์นี้มาใช้ในการวินิจฉัยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ได้เพียงบางส่วนที่เห็นได้ชัดว่า เป็นการกระทำโดยมีมูลเหตุจูงใจส่วนตัวอย่างชัดเจน เท่านั้น กรณีที่นอกเหนือจากนี้สภาแห่งรัฐจะพิพากษาให้รัฐต้องรับผิดชอบหรือร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ด้วย อาจเป็นเพราะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้เจ้าหน้าที่ ในกรณีที่พิสูจน์มูลเหตุจูงใจ ที่อยู่ในจิตใจของเจ้าหน้าที่ไม่ได้ หรือได้แต่ไม่ชัดเจน

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ศาลคดีขัดกันพยายามหาเกณฑ์ที่แบ่งแยกความรับผิดชอบส่วนตัวออกจากความรับผิดชอบในการบริการสาธารณะ โดยมีแนวทางวินิจฉัยเกี่ยวกับความรับผิดชอบส่วนตัวดังนี้³⁹

³⁸ วรเจตน์ ภักดิ์รัตน์ เฟื่องอ้าง , น.204

³⁹ วรเจตน์ ภักดิ์รัตน์ เฟื่องอ้าง , น. 204 -205

1) การกระทำที่เจ้าหน้าที่กระทำลงในขอบเขตของชีวิตส่วนตัว เป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว เพราะรัฐย่อมไม่ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่

2) การกระทำที่เจ้าหน้าที่กระทำในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ไม่มีความสัมพันธ์ใดๆ กับการปฏิบัติหน้าที่ในการบริการสาธารณะ กล่าวคือ ความผิดเกิดขึ้นโดยสามารถแยกขาดจากบริการสาธารณะได้แล้ว เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

3) การกระทำที่เจ้าหน้าที่กระทำลงในช่วงปฏิบัติหน้าที่หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนกระทำการให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยมีมูลเหตุจูงใจที่ไม่สุจริต เช่น ในระหว่างที่กำลังจะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีคนใหม่ นายกเทศมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ต้องการสร้างความเสียหายให้กับคู่แข่งของตน นายกเทศมนตรีได้นำข้อมูลของกลุ่มแข่งขันที่ตกเป็นบุคคลล้มละลายไปตีพิมพ์ในที่สาธารณะ ทั้งๆ ที่กฎหมายให้เพียงตัดชื่อออกจากการเป็นผู้มีสิทธิได้รับการเลือกตั้งเท่านั้น การกระทำดังกล่าวสามารถแยกออกจากการปฏิบัติงานบริการสาธารณะได้อย่างชัดเจน การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

4) แต่เดิมการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เป็นความผิดอาญา ย่อมก่อให้เกิดเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในทางแพ่งโดยอัตโนมัติ ต่อมานับแต่ ค.ศ.1935 หลักดังกล่าวได้เปลี่ยนไป กล่าวคือ การกระทำความผิดอาญาโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในทางแพ่งโดยอัตโนมัติ เฉพาะแต่การกระทำความผิดอาญาโดยเจตนา (เว้นแต่ความผิดลหุโทษ) เท่านั้นที่ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นการส่วนตัว ทั้งนี้ ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นจาก คำพิพากษาในคดี Thépaz ในปี ค.ศ.1935

5) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการที่เป็นการล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองโดยมีความผิด ย่อมไม่ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการปฏิบัติงานบริการสาธารณะ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

นอกจากนี้ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมืองบอร์โด (Bordeaux) ได้วางหลักการแบ่งแยกการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ออกจากการกระทำความผิดส่วนตัวไว้ว่า การกระทำที่ก่อให้เกิดความผิดส่วนตัวคือการกระทำที่แยกออกได้จากหน้าที่ เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์เฉพาะของตนหรือเป็นการกระทำเพื่อสนองความต้องการ ค้นหา เพื่อตอบสนองอาฆาตพยาบาทของเจ้าหน้าที่เอง หรือเป็นการกระทำที่แสดงให้เห็นถึงความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่ไม่อาจ

ให้อภัยได้ หรือความซุ่มซ่ามอย่างร้ายแรง รวมถึงความผิดร้ายแรงที่เกิดจากการฉ้อฉล หรือเกิดจากเจตนาที่ชั่วร้ายของเจ้าหน้าที่⁴⁰

จากหลักการที่ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมืองบอร์โด ได้วางไว้ นั่นคือเหมือนจะสอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องเกณฑ์แห่งความมุ่งประสงค์ต่อผลโดยตั้งใจของ Duguit เพราะเน้นการพิจารณาที่จุดมุ่งหมายของการกระทำภายในจิตใจของเจ้าหน้าที่ นั่นคือพิจารณาที่มูลเหตุจูงใจยิ่งกว่าผลที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ยังมีนักคิดอีกคนหนึ่ง คือ Hauriou ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ออกจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบส่วนตัว โดยได้เสนอว่าความผิดส่วนตัวจะเกิดขึ้นโดยที่สามารถแยกออกได้อย่างชัดเจนจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ และพิจารณาจากความรู้สึกของบุคคลทั่วไปได้ว่าเจ้าหน้าที่กระทำการนั้นๆ ไปโดยมีจุดประสงค์อื่น โดยไม่ได้ต้องการกระทำในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง⁴¹

จากหลักกฎหมายที่พัฒนามาจนถึงปัจจุบัน ได้มีการจำแนกความรับผิดชอบออกเป็น 3 ประเภท

ก. “ *faute personnelle* ” – เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยวัตถุประสงค์ส่วนตัว กรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเองในการเสียหายผู้เสียหาย รัฐจะไม่เข้าไปรับผิดชอบด้วย เช่น คดี Litzier (C.E. 23 June 1954) เจ้าหน้าที่สุลตการใช้ปืนราชการไปทำละเมิดนอกเวลาปฏิบัติหน้าที่

ข. “ *faute de service* ” – เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนในการปฏิบัติตามหน้าที่ และไม่มีวัตถุประสงค์ไม่ชอบเป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐปะปนในการกระทำเช่นนั้น ในกรณีนี้รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายโดยตรง เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบและจะไม่ถูกฟ้องเป็นส่วนตัว

ค. “ *Cumul* ” – เป็นกรณีการกระทำละเมิดที่มีความรับผิดชอบกันทั้งความรับผิดชอบของรัฐและของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนตัว ขอบเขตความรับผิดชอบในประเภทนี้ค่อนข้างจะกว้างขวาง โดยเป็นนโยบายทางกฎหมายที่จะช่วยผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยาเพราะอาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีเงินพอจะชดเชยได้ก็พอก็ได้ และรัฐเองก็สมควรมีระบบในการบริหารที่จะคอยควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมด้วย ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่

⁴⁰ สุจิน ชื่อสุวรรณ ความรับผิดทางละเมิดของข้าราชการ (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สน 2532) น. 73

⁴¹ สุจิน ชื่อสุวรรณ “ความรับผิดทางละเมิดของข้าราชการ” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2532) น.73

ของรัฐเป็นส่วนตัวหรือจะฟ้องร้องรัฐโดยตรงก็ได้ ส่วนในระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะมีการฟ้องไล่เบียดกันได้ตามความรุนแรงแห่งการกระทำ

คดี Lemonnier (C.E. 26 July 1918) เทศบาลจัดงานรื่นเริงขึ้น และมีการแข่งขันยิงปืนด้วย ซึ่งปรากฏว่ามีผู้ร้องเรียนว่าเกือบถูกระสุนปืนมาแล้ว แต่นายกเทศมนตรียังคงไม่ยอมรับฟังและให้แข่งขันยิงปืนต่อไปจนทำให้เกิดอุบัติเหตุขึ้น ศาลปกครองฝรั่งเศสเห็นว่าเป็นกรณีความรับผิดชอบร่วมกัน องค์กรของรัฐ (เทศบาล) ต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

ส่วนความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายที่จะต้องเป็นไปตามสัดส่วนก็มีคดีตัวอย่าง เช่น คดี Delville (C.E. 28 July 1951) ซึ่งเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐนำรถราชการไปขับขณะตนเมาไม่ได้สติจนเกิดอุบัติเหตุขึ้น และมีการพิสูจน์ได้ว่าในการเกิดอุบัติเหตุดังกล่าว ความบกพร่องของเบรคได้มีส่วนก่อให้เกิดเหตุด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นี้เมื่อต้องรับผิดชอบในผลละเมิดไปเต็มแล้วก็อาจมาฟ้องไล่เบียดจากรัฐได้ตามส่วนแห่งความรับผิดชอบ คดีนี้ศาลวินิจฉัยให้รัฐร่วมชดเชยความเสียหายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐครึ่งหนึ่ง ในคดี Laruelle (C.E. 28 July 1951) เจ้าหน้าที่ของรัฐขโมยรถราชการไปใช้ในงานส่วนตัวและเกิดอุบัติเหตุขึ้น ศาลปกครองเห็นว่ารัฐมีความบกพร่องในการควบคุมดูแลรถ จนเกิดการขโมยรถไปใช้ กรณีเป็นการละเมิดผสม แต่ความเสียหายส่วนใหญ่เป็นการกระทำส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อรัฐเสียค่าสินไหมทดแทนแทนให้ผู้เสียหายไปเท่าใด จึงอาจไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้เต็มจำนวน

ในการฟ้องไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการละเมิดแบบผสมนี้ เห็นกันว่าหากให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบเสมอไปแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่กล้าตัดสินใจทำงานต่างๆ ได้เต็มที่ ปกดิรัฐจึงฟ้องไล่เบียดเฉพาะในกรณีที่มีการกระทำละเมิดโดยจงใจโดยเจตนาร้าย หรือโดยการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และกรณีเกี่ยวพันโดยใกล้ชิดกับหลักการบริหารงานบุคคล ประเด็นในทางวินัยอย่างหนึ่ง ดังนั้น ในกรณีกระทำละเมิดร่วมกันหลายคน จึงไม่มีหลักต้องรับผิดชอบอย่างถูกหนี่ร่วมต่อรัฐ แต่ศาลจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับผู้ร่วมกระทำผิดแต่ละคนเป็นรายบุคคลตามความรุนแรงของความผิดแต่ละคน โดยคำนึงถึงตำแหน่งและหน้าที่ที่รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละคนด้วย ในคดี Jeannier (C.E. 22 March 1957) พลทหารที่นำรถราชการไปใช้โดยมิชอบจนเกิดอุบัติเหตุ ต้องรับผิดชอบในสัดส่วนที่มากกว่าเพราะเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลรถ ส่วนทหารอื่นๆ ที่รู้เห็นเป็นใจร่วมนั่งไปด้วยต้องรับผิดชอบในสัดส่วนที่น้อยกว่า

(2) ประเทศเยอรมัน⁴²

เยอรมันเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายปกครองแยกต่างหากจากหลักกฎหมายเอกชนกรณินายจ้างลูกจ้างตามปกติเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 831 ซึ่งเมื่อนายจ้างจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้ไปแล้ว ก็อาจฟ้องไล่เบียดเอาจากลูกจ้างได้ตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 840 วรรคสอง แต่หลักในกรณีส่วนราชการแต่เดิมมีกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะในมาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อจะต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวต่อผู้ได้รับความเสียหาย

แต่หลักนี้ต่อมาถูกเปลี่ยนแปลงไปโดยกฎหมายปี ค.ศ. 1910 และมาตรา 131 ของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1919 (Weimar Constitution) โดยรัฐและองค์กรของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลละเมิดที่เกิดต่อเอกชนโดยตรงเป็นเบื้องต้น ซึ่งตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1949 ก็กำหนดหลักเช่นเดียวกันโดยรัฐจะต้องรับผิดชอบการละเมิดทุกอย่างที่กระทำโดยผู้ซึ่งใช้อำนาจของรัฐ และรัฐจะเป็นผู้ฟ้องไล่เบียดเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดในภายหลัง แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะถูกฟ้องไล่เบียดเฉพาะเมื่อตนกระทำการละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วนกรณีละเมิดโดยประมาทเพียงเล็กน้อยจะไม่มี การฟ้องไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นในระบบของเยอรมัน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดจะไม่ถูกฟ้องโดยตรงในศาล

สำหรับในกฎหมายเยอรมันนั้น การกระทำทั่วไปที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำลงโดยไม่แตกต่างจากเอกชนอื่นๆ เช่น การจัดซื้ออุปกรณ์เครื่องใช้ เครื่องเขียนในสำนักงานที่เป็น การจัดซื้อในจำนวนน้อยเป็นคราวๆ ตามความจำเป็นเฉพาะหน้า การกระทำอย่างนี้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจเหนือเอกชน หากเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกขึ้น การพิจารณาความรับผิดของรัฐ ต้องใช้หลักความรับผิดตามกฎหมายเอกชน

ปัญหาที่เกิดขึ้นมาในการแบ่งว่าอย่างไรเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายมหาชนในกฎหมายเยอรมันก็คือ การกระทำในทางกายภาพของฝ่ายปกครอง เช่น การที่เจ้าหน้าที่ใช้ยานพาหนะของหน่วยงานของตนในทางสาธารณะ ซึ่งกรณีอย่างนี้มีจุดแบ่งตรงที่วัตถุประสงค์ของการกระทำ ถ้าการกระทำในทางกายภาพมีความเชื่อมโยงอย่างแน่นแฟ้นกับหน้าที่ที่จะได้กระทำแล้ว ถือได้ว่าการกระทำนั้นได้กระทำลงในแดนของกฎหมายมหาชน และหมายถึงการกระทำที่มีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อเตรียมการปฏิบัติหน้าที่ด้วย ซึ่งขึ้นอยู่กับความแน่นแฟ้นของความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำในการเตรียมปฏิบัติหน้าที่นั้น กับหน้าที่ที่จะไปกระทำ เช่น

⁴² ชาญชัย แสงศักดิ์ ดร. ตุลาการศาลปกครองสูงสุด “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด” น. 22 - 23

การจับรดับเพลิงเพื่อไปตรวจสอบสภาพความพร้อมในการใช้งาน ถือว่าเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายมหาชน

ในกฎหมายเยอรมัน การกระทำที่จะถือเป็นการละเมิดตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐนั้น จะต้องเป็นการกระทำที่ละเมิดหน้าที่ตามตำแหน่ง อันเป็นความสัมพันธ์ภายในระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของตน ซึ่งหน้าที่นี้มีอยู่ 2 ลักษณะ คือ หน้าที่ที่เฉพาะเจาะจงกับหน้าที่ที่ไม่เฉพาะเจาะจง

หน้าที่ที่ไม่เฉพาะเจาะจง คือ หน้าที่ที่โดยปกติแล้วบุคคลทั่วไปทุกคนจะต้องปฏิบัติ เช่น หน้าที่ที่จะต้องไม่ละเมิดสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอื่นใดที่กฎหมายรับรองของบุคคลอื่น ซึ่งก็คือหน้าที่ตามกฎหมายแพ่งที่ได้แปรสภาพมาอยู่ในแดนของกฎหมายมหาชน

ส่วนหน้าที่ที่เฉพาะเจาะจงนั้น คือ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีอยู่ในกฎหมายแพ่ง เป็นหน้าที่ที่เกี่ยวกับกฎหมายข้าราชการที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับรัฐ หรือเจ้าหน้าที่กับเอกชน หรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรอื่นๆ รวมทั้งหน้าที่ที่เกิดจากระเบียบ คำสั่ง ภายในฝ่ายปกครอง และกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรแต่เป็นที่ยอมรับกันในหลักการปกครองด้วย ซึ่งได้แก่ หน้าที่ในการดำเนินงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย หน้าที่ในการใช้ดุลพินิจโดยไม่ผิดพลาด หน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยและออกคำสั่งโดยรวดเร็ว หน้าที่ในการให้ข้อมูล คำเตือน คำแนะนำที่ถูกต้องแก่เอกชน เป็นต้น หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่ได้เป็นการละเมิดหน้าที่ ใน 2 ประการนี้แล้ว ย่อมเป็นความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่

(3) ประเทศสวีตเซอร์แลนด์⁴³

สวีตเซอร์แลนด์เดิมเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบในทางละเมิดโดยตรง แต่ปัจจุบันได้มีกฎหมายปี ค.ศ. 1958 ยึดหลักอย่างเดียวกับเยอรมันโดยรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในผลละเมิด เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่ถูกฟ้องโดยตรง ส่วนในกรณีของรัฐต้องรับผิดชอบจะมีการฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะกรณีที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทย

1.2.1 วิวัฒนาการของความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทย

(1) ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

⁴³ ชาญชัย แสวงศักดิ์ ดร. ตุลาการศาลปกครอง เพิ่งอ้าง, น.23

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจในการปกครองประเทศเป็นของพระมหากษัตริย์ การฟ้องร้องพระมหากษัตริย์หรือส่วนราชการต่างๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำได้ การฟ้องให้ข้าราชการรับผิดด้วยประการใดๆ ก็ต้องเอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคมทูลพระกรุณาให้ทราบก่อนตามกฎหมายตราสามดวงลักษณะอาญาหลวง มาตรา 28 ที่บัญญัติว่า “มีผู้มาฟ้องหาข้าทูลละอองธุลีพระบาทด้วยคดีประการใดๆ ให้เอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคมทูลพระกรุณาให้ทราบก่อน ถ้าทรงพระกรุณาสั่งให้พิจารณา จึงพิจารณาได้ ถ้าผู้ใดเอาไปพิจารณาได้ถามติบอยโดยพลการเอง ท่านว่าผู้นั้นละเมิดพระราชอาญาท่าน ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน”

ต่อมาได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าวว่า ถ้าเป็นเพียงสินไหมพินัย ให้ศาลพิจารณาพิพากษาไปตามพระราชกำหนดกฎหมายโดยไม่ต้องนำเนื้อความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาก่อน เว้นแต่คดีนั้นจะต้องติบอย จำจง

สำหรับการฟ้องกระทรวง ทบวง กรม ในฐานะที่เป็นหน่วยราชการของพระมหากษัตริย์นั้น ศาลฎีกาของไทยได้กำหนดหลักการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสัญญาหรือละเมิดไว้ในปี ร.ศ. 121 โดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 520/121 ว่ากระทรวงและกรมที่ถูกฟ้องจะไม่ยอมตกเป็นจำเลยก็ได้ ในปี ร.ศ. 129 กระทรวงยุติธรรมได้ออกกฎเสนาบคดีที่ 60 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม ร.ศ. 129 รับรองสิทธิของกระทรวงและกรมไว้โดยชัดเจนว่า เมื่อถูกฟ้องแล้ว กระทรวงและกรมจะมาเป็นจำเลยหรือกระทรวงและกรมยอมมาเป็นจำเลยเอง เมื่อผู้เสียหายได้รับความเดือดร้อนเสียหาย มิอาจฟ้องกระทรวงและกรมได้ โดยที่กระทรวงและกรมไม่ยอมเป็นจำเลยแล้ว ก่อให้เกิดปัญหาว่าผู้เสียหายจะฟ้องข้าราชการให้รับผิดเป็นส่วนตัวได้หรือไม่ ในกรณีนี้ศาลไทยขณะนั้นยึดตามกฎหมายอังกฤษ คือ ต้องฟ้องข้าราชการให้รับผิดเป็นส่วนตัว ดังปรากฏในตำราหลักกฎหมายประทุษร้ายส่วนแพ่งของพระยาเทพวิทูรว่า “พระเจ้าแผ่นดินและรัฐบาลถูกฟ้องร้องในทางประทุษร้ายส่วนแพ่งไม่ได้ และที่ว่านี้กินความตลอดถึงกระทรวงและกรมต่างๆ ด้วย นอกจากเขาจะยินยอมเป็นจำเลยที่ว่ามานี้ไม่กินความถึงการที่จะฟ้องร้องส่วนตัว เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ในกระทรวงหรือ กรม ถ้าเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่กระทำผิด ฟ้องร้องได้”

(2) ในสมัยที่มีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว แต่ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล ศาลก็ได้นำหลักกฎหมายเอกชนว่าด้วยละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 420 – มาตรา 452) มาใช้บังคับ

โครงสร้างการรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น แบ่งการรับผิดไว้เป็น 3 ระดับ⁴⁴ คือ

1. ระดับแรก การกระทำละเมิดโดยจงใจ
2. ระดับสอง การกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง
3. ระดับสาม การกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา

ในโครงสร้างการรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อองค์ประกอบภายในของผู้กระทำละเมิดว่าจะกระทำโดยจงใจ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อธรรมดา ก็ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดทั้งสิ้น โดยให้ความสำคัญแต่เพียงว่า เมื่อละเมิดก็ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้ ซึ่งต่างจากการรับผิดทางอาญาที่ให้ความสำคัญกับเจตนา หรือประมาท กล่าวคือ ในทางอาญาดำเนินการโดยเจตนา ผู้กระทำต้องรับผิดชอบหนัก ถ้ากระทำโดยประมาท ก็รับผิดชอบน้อยลง หรือในบางฐานความผิด ก็ไม่เป็นความผิด

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำละเมิดกับผู้เสียหาย⁴⁵ โดยหลักแล้ว ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดก็คือตัวผู้กระทำละเมิดนั่นเอง เว้นแต่ผู้กระทำละเมิดเป็นผู้เยาว์ ผู้แทนโดยชอบธรรมก็ต้องเข้ามารับผิดชอบ อย่างไรก็ดีตาม มินิสสัมพันธบางประเภทที่ทำให้บุคคลที่มีได้เป็นผู้กระทำละเมิดจำต้องเข้าร่วมรับผิดชอบด้วย กล่าวคือ นายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของลูกจ้างในทางการที่จ้างหรือตัวการต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของตัวแทนและรัฐอาจอยู่ในฐานะที่เป็นนายจ้างได้ โดยส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐอาจมีลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวซึ่งเป็นลูกจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากลูกจ้างของรัฐไปกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก รัฐก็ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกผู้เสียหายในฐานะที่รัฐเป็นนายจ้าง⁴⁶ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 ซึ่งบัญญัติว่า

“นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น”

ในกรณีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นไม่อาจนำหลักเรื่องนายจ้างลูกจ้างมาใช้บังคับได้ เพราะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนมิใช่ความสัมพันธ์ในทางนิติกรรม สัญญาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ประมวลกฎหมายแพ่ง

⁴⁴ กมลชัย รัตนสกววงศ์ อ้างถึงเชิงอรรถที่ 1 , น. 9

⁴⁵ กมลชัย รัตนสกววงศ์ เพิ่งอ้างถึง , น.9-10

⁴⁶ กมลชัย รัตนสกววงศ์ เพิ่งอ้างถึง , น. 10

และพาณิชย์ก็มีได้บัญญัติไว้ว่า หากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว รัฐจะต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นด้วย

แต่โดยที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงมีการนำหลักว่าด้วยความรับผิดชอบของนิติบุคคลในกรณีผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลกระทำตามหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นขึ้นมาใช้บังคับ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 72 ซึ่งบัญญัติว่า

“ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นนิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้นแต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย

ถ้าความเสียหายแก่บุคคลอื่นเกิดจากการกระทำที่ไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลบรรดาบุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งที่ได้เห็นชอบให้กระทำการนั้นหรือได้เป็นผู้กระทำการดังกล่าวต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้น” ผลก็คือ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย

เท่าที่ผ่านมา⁴⁷ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐไปกระทำละเมิดนั้น ผู้เสียหายก็จะฟ้องทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหากพิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำละเมิดจริง ก็จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ซึ่งอาจจะ*ต้องรับผิดชอบในความเสียหายเป็นเงินจำนวนมาก อันส่งผลกระทบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ค่อยกล้าที่จะบังคับใช้กฎหมาย เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เอง แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ไม่กล้าที่จะดำเนินการดังกล่าวเพื่อเกรงว่าอาจถูกเจ้าของอาคารฟ้องกลับฐานกระทำละเมิดซึ่งเสี่ยงต่อการที่จะต้องถูกศาลพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เสี่ยงต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้หลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบ้างว่าเมื่อปฏิบัติหน้าที่แล้ว จะไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นการส่วนตัว ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้มีเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งก็มีกฎหมายให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ 2 ประเภทที่ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ถ้ากระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา คือ

1) เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

⁴⁷ กมลชัย รัตนสกววงศ์ เพิ่งอ้างถึง, น.10-11

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 147 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว เว้นแต่จะได้กระทำโดยเจตนาร้ายหรือโดยประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง”

2) เจ้าพนักงานบังคับคดี

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 296 เบญจ วรรคสาม บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 296 เว้นแต่จะได้กระทำโดยมีเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

ซึ่งแสดงว่าหากเจ้าพนักงานบังคับคดีประมาทเลินเล่อธรรมดา ก็ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า สำหรับการประมาทเลินเล่อธรรมดา รัฐยังต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกผู้เสียหายตามหลักละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสองประเภทดังกล่าวข้างต้นไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในกรณีประมาทเลินเล่อธรรมดา จึงยังมีความถกเถียงกันอยู่เพราะกฎหมายฉบับอื่นยังมีได้ให้หลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่กล้าบังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่

(3) ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากความถกเถียงของกฎหมายที่คุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และ เจ้าพนักงานบังคับคดี ให้รับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยไม่ต้องรับผิดชอบหากเป็นการประมาทเลินเล่อธรรมดา ทั้งยังไม่มีกฎหมายฉบับอื่นที่ให้หลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ และเนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติในหน้าที่ และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่างๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่นำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมีภาระฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังใจขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย

จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบจะเกิดแก่ตน อนึ่งการให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่งอันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใดๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหาย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นอันเป็นในลักษณะของการกระทำการปฏิบัติหน้าที่นั้น เป็นกรณีที่ต้องบังคับตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ซึ่งบัญญัติไว้ มีหลักเกณฑ์ว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และหากการละเมิดเกิดนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ในวรรคสองของมาตราดังกล่าวให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ ผู้เสียหายสามารถฟ้องกระทรวงการคลังเป็นจำเลยได้ การฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นจำเลยนี้ อาจเป็นการฟ้องต่อศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรมก็ได้แล้วแต่กรณี กล่าวคือ

กรณีแรก หากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นเข้าลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจมหาชนที่เจ้าหน้าที่มีอำนาจตามกฎหมาย ผู้เสียหายย่อมต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังต่อศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9

กรณีที่สอง หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำนั้นเป็นการกระทำทั่วไปที่ไม่ใช่ลักษณะเป็นการกระทำที่ใช้อำนาจตามกฎหมายแล้ว ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ หรือกระทรวงการคลังต่อศาลยุติธรรม

แต่หากเป็นกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นมิใช่เป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ย่อมร้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดนั้นด้วยตนเองเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรง จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ การฟ้องนั้นย่อมต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังเป็นจำเลย ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ หรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ ในทางตรงกันข้าม หากเป็นกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นจำเลย ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ หรือต้องร่วมรับผิดชอบแล้ว เจ้าหน้าที่ก็มีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลัง เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.2.2 หลักการสำคัญของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อเอกชนที่เป็นการกระทำทั่วไป คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยที่ไม่แตกต่างจากเอกชนคนอื่นๆ ทว่าไปที่มีการกระทำละเมิดโดยไม่ได้มีฐานมาจากกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ให้กระทำการเช่นนั้น กล่าวคือไม่สามารถอ้างว่าการกระทำนั้นอาศัยอำนาจมหาชน และผลของการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชน เช่น การที่บุรุษไปรษณีย์ ส่งจดหมายให้คนอื่น มิใช่คนในบ้านตามที่เจ้าหน้าที่ของจดหมายนั้น ถือว่าบุรุษไปรษณีย์กระทำโดยประมาทในการปฏิบัติหน้าที่ และทั้งนี้ การส่งจดหมายเป็นการกระทำทั่วไป เพราะการส่งจดหมายไม่ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1414/2504

การกระทำของเจ้าหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการกระทำทั่วไป ย่อมมีความแตกต่างจากการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เพราะการกระทำโดยการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นกฎหมายย่อมเป็นทั้งแหล่งที่มา และเป็นข้อจำกัด กล่าวคือเจ้าหน้าที่ที่กระทำการโดยใช้อำนาจจะกระทำการให้กระทบต่อสิทธิของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจ และกระทำได้เพียงในขอบเขตจำกัดที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น กล่าวคือ โดยหลักจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่มีกฎหมายให้กระทำได้ แต่การกระทำของเจ้าหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการกระทำทั่วไปซึ่งไม่แตกต่างจากเอกชนนั้น มีลักษณะตรงกันข้าม คือ โดยหลักแล้ว กระทำการใดๆ ได้อย่างอิสระ เว้นแต่กิจการบางอย่างที่กฎหมายห้าม ดังนั้น เมื่อใดที่เจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และไม่มีข้อจำกัดทางกฎหมายยิ่งกว่าเอกชนทั่วไปแล้ว การกระทำนั้นควรต้องอาศัยหลักความรับผิดตามกฎหมายเอกชนมาพิจารณา

การกระทำของเจ้าหน้าที่โดยการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้น หมายถึง การกระทำที่เจ้าหน้าที่อาศัยฐานอำนาจมหาชนที่แสดงออกทางกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็น

แหล่งที่มาของการกระทำ ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงมีฐานะเหนือเอกชน ที่จะกระทำการอันอาจกระทบต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่อาจแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีแรก การที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย ในลักษณะที่เป็นอำนาจในทางปกครอง ซึ่งได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ที่นอกเหนือจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายที่มีโทษทางอาญา

กรณีที่สอง การที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในการจับกุม สอบสวน ยึดของกลาง การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อการดำเนินคดีกับผู้ต้องหา หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่สรรพสามิตใช้อำนาจจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา

การกระทำของเจ้าหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมายนั้น หากเกิดละเมิดขึ้นคดีควรจะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง และควรจะเป็นคดีที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นจำเลยที่เข้ามารับผิดชอบเจ้าหน้าที่

การกระทำในบางลักษณะมิใช่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่ได้ใช้อุปกรณ์เครื่องมือของรัฐ ไม่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายและความเป็นจริงการกระทำเหล่านั้นก็ไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายแต่อย่างใดเลย การกระทำในลักษณะอย่างนี้จัดว่าเป็นการกระทำในฐานะส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวใดๆ กับหน่วยงานของรัฐ หรือประโยชน์สาธารณะ เป็นไปเพื่อประโยชน์ของตนเองเพื่อตอบสนองความพึงพอใจของตัวเองเจ้าหน้าที่เอง หากการกระทำเหล่านี้เป็นเหตุให้เกิดละเมิดต่อบุคคลแล้ว คดีควรจะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม เหมือนเช่นคดีระหว่างเอกชนด้วยกัน เช่น การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจแกล้งจับบุคคลผู้บริสุทธิ์ การที่เจ้าหน้าที่หลอกลวงประชาชนว่าจะช่วยเหลือเกี่ยวกับการสมัครเข้ารับราชการ การที่เจ้าหน้าที่เข้าตรวจค้นข้อมูลของบุคคลโดยไม่ได้รับอนุญาตโดยไม่มีเหตุผล หรือไม่ได้เป็นไปเพื่อกิจการของหน่วยงานของรัฐ หรือประโยชน์สาธารณะ การที่เจ้าหน้าที่เข้าแทรกแซงกิจการของเอกชนเพื่อทางทำมาหาได้ของตนเอง การกระทำเหล่านี้จัดว่าเป็นการกระทำในฐานะส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ได้เท่านั้น จะฟ้องร้องให้รัฐร่วมรับผิดชอบไม่ได้

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงหลักการสำคัญซึ่ง บริษัท กสท. สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่งของพนักงาน ดังนี้

1. ความหมายการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่⁴⁸

ความหมาย “การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่” ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

สำหรับความหมายของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะทำให้งานของรัฐบาลต้องรับผิดชอบด้วยนั้น ศาลมักจะวินิจฉัยโดยใช้หลักความรับผิดของนายจ้างในการกระทำละเมิดของลูกจ้างในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการชัดแจ้งว่าการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นมีลักษณะเป็นอย่างไร ดังนั้นการค้นหาคำหมายของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องค้นหาคำพิพากษาของศาลซึ่งวางอยู่บนความเห็นทางกฎหมายที่ว่า การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอันเดียวกับการกระทำในทางหน้าที่จ้าง

ในชั้นแรกนี้ควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาเกี่ยวกับ “ในทางหน้าที่จ้าง” ในความผิดฐานละเมิดที่นายจ้างที่เป็นเอกชนต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของลูกจ้างเสียก่อน ซึ่งในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้รวบรวมแนวคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับการกระทำในทางหน้าที่จ้าง ไว้เป็นข้อสังเกตท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 970/ 2512 ซึ่งมีสาระสำคัญว่า ความรับผิดของนายจ้างในการกระทำละเมิดของลูกจ้างที่กระทำในทางหน้าที่จ้างตามมาตรา 425 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ขึ้นอยู่กับการกระทำของลูกจ้างซึ่งลูกจ้างอาจทำละเมิดได้ในเหตุการณ์หลายลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. ขณะปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาจ้าง เช่น จ้างมาขับรถและขับรถชนคนอื่น หรือ จ้างมาขับเรือยนต์และขับชนเรือผู้อื่น
2. ขณะปฏิบัติหน้าที่อื่นได้รับมอบหมาย เช่น จ้างลูกจ้างมาเพื่อทำหน้าที่นายท้ายรถแต่นายจ้างใช้ให้ช่วยขับรถด้วย จนลูกจ้างขับรถชนผู้อื่น
3. ขณะปฏิบัติหน้าที่อื่น แต่เป็นไปเพื่อให้งานของตนลุล่วงด้วยดี เช่น จ้างลูกจ้างมาขับรถ แต่รถเบรกแตกต้องขับไปซ่อม และขณะขับไปซ่อมนั้นได้ขับรถชนผู้อื่น
4. ขณะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น แต่ความประพฤติ หรือวิธีปฏิบัตินั้นฝ่าฝืนคำสั่งหรือเกินคำสั่งของนายจ้าง เช่น นายจ้างออกระเบียบว่าการเอารถออกลองเครื่อง ต้องขออนุญาตตนก่อน แต่ลูกจ้างเอารถออกลองเครื่อง โดยไม่ขออนุญาตจนขับรถชนผู้อื่นบาดเจ็บ

⁴⁸ กนกศักดิ์ พ่วงลาภ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ศึกษากรณีการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2549 , น 19-40

5. ขณะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น แต่หันเหไปทำธุระส่วนตัวโดยถึงขนาดเป็นละเมิดต่อนายจ้าง เช่น ขับรถไปทำธุระให้นายจ้าง แต่ขับรถออกนอกเส้นทางไปทำธุระส่วนตัวจนขับรถชนผู้อื่นในขณะที่ทำธุรกิจส่วนตัวเข้า

6. ขณะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น แต่หันเหไปทำธุระส่วนตัวโดยถึงขนาดเป็นละเมิดต่อนายจ้าง เช่น ขับรถไปทำธุระให้นายจ้าง แต่เปลี่ยนใจขับรถไปเที่ยว ซึ่งถ้านายจ้างทราบคงตำหนิหรือไม่อนุญาตเป็นแน่ ขณะขับรถไปเที่ยวนั้นลูกจ้างขับรถชนผู้อื่นบาดเจ็บ

7. ขณะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น แต่ได้ทำธุระส่วนตัวโดยไม่ถึงขั้นหันเหออกนอกงาน เช่น จ้างมาขับรถ แต่ลูกจ้างต้องหยุดพักรับประทานอาหาร ดื่มน้ำ ขับถ่ายตามปกติวิสัย

8. มิใช่ในขณะปฏิบัติหน้าที่ เช่น ขับรถชนคนในขณะที่กำลังเร่งจะไปปฏิบัติหน้าที่ให้ทันเวลาเข้าทำงานตอนเช้า

กรณีที่ 1 ถึงกรณีที่ 5 และกรณีที่ 7 นั้นเป็นการกระทำในทางการที่จ้าง ส่วนกรณีที่ 6 และกรณีที่ 8 นั้น เป็นการกระทำนอกทางการที่จ้างโดยแท้ นายจ้างไม่ต้องรับผิดชอบ

กรณีดังกล่าวข้างต้นใน (1) ถึง (7) นั้นแสดงให้เห็นความหมายของการกระทำในทางการที่จ้างในกฎหมายเอกชน ซึ่งอาจจะนำไปสู่ความหมายของ “การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่”

ก่อนมีการใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ศาลได้นำมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรณีบุคคลและผู้กระทำแทนนิติบุคคลมาใช้ปรับบทกฎหมายกับกรณีที่จะให้หน่วยงานของราชการต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ โดยถือว่าข้าราชการเป็นผู้แทนของหน่วยงานราชการ และเมื่อหน่วยงานรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอกแล้ว หน่วยงานก็สามารถฟ้องโดยใช้สิทธิไล่เบี้ยเรียกให้ข้าราชการรับผิดชอบได้ตามมาตรา 76 นั้นด้วย ศาลมิได้นำบทบัญญัติเรื่องความรับผิดระหว่างนายจ้างลูกจ้างมาใช้ เพราะเป็นที่เข้าใจกันอยู่แล้วว่าความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับรัฐนั้นเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมาย ไม่ใช่เกิดจากสัญญาจ้างแรงงาน แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า เมื่อครั้งต้องวินิจฉัยว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ก็ต้องนำหลักเกณฑ์การพิจารณาเรื่องการกระทำในทางการที่จ้างในสัญญาจ้างแรงงานมาเป็นแนวเทียบเคียง และในคำรากฎหมายลักษณะละเมิดในสมัยนั้น ส่วนมากจะกล่าวถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการต่อการกระทำของข้าราชการไว้ในส่วนของคำอธิบาย มาตรา 425 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับในส่วน of ศาลนั้นก็ปรากฏแนวคำพิพากษาที่ชวนให้เข้าใจเป็นอย่างนั้นเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จาก คำวินิจฉัยดังต่อไปนี้

(ก) เจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานในตำแหน่งของตนในกิจการของหน่วยงาน

เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำกิจการงานที่กฎหมายกำหนดให้ทำในตำแหน่งของตนภายในกิจการของหน่วยงานนั้น จัดว่าเป็นการกระทำการปฏิบัติหน้าที่โดยแท้ หรือในความหมายอย่างแคบ ซึ่งเป็นที่รู้และเข้าใจ โดยเป็นที่ยุติตรงกันว่าจะเป็นอย่างอื่นไปไม่ได้นอกจากจะเป็นการกระทำการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ตามแนวคำพิพากษาดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1414/2504 บุษไปรษณีย์อ้างว่าได้ส่งจดหมายธนาณัติให้ในบ้านโจทก์ แต่ความจริงปรากฏว่าคนที่ส่งให้นั้นไม่ใช่คนในบ้านโจทก์ เป็นเหตุให้มีคนปลอมชื่อโจทก์รับเงินไป ต้องถือว่าบุษไปรษณีย์ประมาท กรมไปรษณีย์โทรเลขต้องร่วมรับผิดชอบ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 926/2530 เจ้าพนักงานที่ดินทราบแล้วว่าผู้มอบอำนาจตายแต่ยังดำเนินการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจนเสร็จสิ้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ การกระทำของจำเลยร่วมเป็นการปฏิบัติราชการในหน้าที่ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นการละเมิดต่อโจทก์ เมื่อจำเลยร่วมเป็นข้าราชการในสังกัดของกรมที่ดินจำเลยที่ 1 ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้โจทก์เสียหาย จำเลยที่ 1 ย่อมต้องร่วมรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76

(ข) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงาน

กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานนั้น เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการนอกเหนือจากหน้าที่ในตำแหน่งของตน แต่อย่างไรก็ตามกิจการที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานนั้นก็ยังคงอยู่ในขอบเขตของกิจการของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่ ซึ่งศาลฎีกาเห็นว่ากรณีอย่างนี้ก็คือว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่เช่นกัน เป็นการขยายคำจำกัดความของการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ให้กว้างออกไป ซึ่งกรณีดังกล่าวปรากฏตามแนวคำพิพากษาดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 702/2517 จำเลยที่ 1 เป็นข้าราชการสังกัดกรมไปรษณีย์โทรเลข จำเลยที่ 2 ในตำแหน่งบุษไปรษณีย์ มีหน้าที่รับส่งไปรษณีย์ภัณฑ์และรับส่งเงิน ถึงแม้การขับรถส่งข้าราชการกรมไปรษณีย์โทรเลขจะเป็นการปฏิบัตินอกเวลาปฏิบัติงานตามปกติของทางราชการก็ตาม แต่จำเลยที่ 2 ก็เป็นผู้อนุญาตให้จำเลยที่ 1 ขับรถนั้นตามมติของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของจำเลยที่ 2 โดยจำเลยที่ 2 เห็นว่าเป็นประโยชน์ในการที่ข้าราชการกรมไปรษณีย์โทรเลขจะไม่ต้องมาปฏิบัติราชการสาย ทั้งอำนวยความสะดวกและประหยัดแก่ข้าราชการ อันเป็นการให้สวัสดิการแก่ข้าราชการ และเป็นประโยชน์แก่ราชการของจำเลยที่ 2 ด้วย จึงต้องถือว่าจำเลยที่ 1 ทำงานตามทางการที่จำเลยที่ 2 จ้าง แม้จำเลยที่ 1 จะได้รับค่าจ้างพิเศษราย

เดือนเป็นค่าทำงานล่วงเวลาจากข้าราชการผู้โดยสารรถยนต์ด้วยก็ไม่ทำให้การขับรถยนต์มิใช่ราชการของกรมไปรษณีย์โทรเลขของจำเลยที่ 2 จำเลยที่ 2 ต้องร่วมรับผิดชอบ

(ค) เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่อื่นที่สืบเนื่องจากการทำงานในหน้าที่แต่เป็นไปเพื่อให้งานของตนลุล่วงด้วยดี

การที่เจ้าหน้าที่กระทำการอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในหน้าที่แต่เป็นไปเพื่อให้งานในหน้าที่ของตนลุล่วงไปได้ด้วยดีนั้น กรณีดังกล่าว ศาลฎีกาเห็นว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นการขยายขอบเขตความหมายของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้กว้างออกไป เช่น เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ขับรถ แต่ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ขับรถนั้น เกิดเบรคแตกต้องขับรถไปซ่อม และขณะนั้นได้ทำละเมิดแก่ผู้อื่น ตัวอย่างของเรื่องนี้ปรากฏตามแนวคำพิพากษาศาลดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 947/2515 จำเลยที่ 1 เป็นนักบินของกรมตำรวจ จำเลยที่ 2 ขับเครื่องบินจะไปจอดเติมน้ำมันที่หลุมเติมน้ำมัน แต่ขาดความรู้ความชำนาญในการขับบังคับเครื่องบิน กว่าจะเข้าจอดตรงหลุมน้ำมันได้ต้องขับเครื่องบินขึ้นลงถึงสามครั้ง ประกอบกับบริเวณนั้นมีกระแสน้ำมันพุ่งอยู่เป็นประจำเนื่องจากมีเครื่องบินเข้าออกอยู่เสมอ ซึ่งการบินขึ้นลงต้องระมัดระวังกว่าที่อื่น เมื่อจำเลยที่ 1 ใช้ความระมัดระวังไม่เพียงพอ จนเป็นเหตุให้เครื่องบินเสียการทรงตัว เอียงกระแทกพื้นลานบิน ปลายใบพัดกระทบพื้น และหักกระเด็นไปถูกเครื่องบินลำอื่นเสียหาย จำเลยก็จะอ้างว่าความเสียหายเกิดจากเหตุสุดวิสัยไม่ได้ ย่อมถือได้ว่าเป็นความประมาทเลินเล่อของจำเลยที่ 1 ซึ่งการขับเครื่องบินไปเติมน้ำมันนั้น เป็นการปฏิบัติราชการในราชการของจำเลยที่ 2 จำเลยที่ 2 ต้องร่วมรับผิดชอบ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1666/2514 จำเลยที่ 1 รับราชการเป็นช่างประจำตอน จำเลยที่ 2 เป็นลูกจ้างรายวัน อยู่ในความควบคุมของจำเลยที่ 1 จำเลยที่ 1 ที่ 2 เป็นพนักงานของกรมทางหลวงจำเลยที่ 3 จำเลยที่ 1 ที่ 2 ได้ทำงานในหน้าที่แล้วได้นำรถเคี้ยวยางจอดไว้ในทางเวลากลางคืนโดยไม่จุดไฟไว้ซึ่งเป็นผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2477 มาตรา 23 และเป็นความประมาทเลินเล่อของจำเลยที่ 1 ที่ 2 ที่ละเว้นไม่กระทำการอันควรกระทำตามหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นเหตุให้รถจักรยานยนต์ที่ผู้ตายขับขี่ไปชนเกิดความเสียหายขึ้นถือได้ว่าจำเลยเป็นผู้ทำละเมิด กรมทางหลวงจำเลยที่ 3 ซึ่งเป็นกรมในรัฐบาลผู้บังคับบัญชาต้องร่วมรับผิดชอบแห่งการละเมิดซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมได้ปฏิบัติการไปตามหน้าที่และคำสั่ง

(ง) เจ้าหน้าที่ของรัฐได้แต่หันเหไปทำธุระส่วนตัวโดยไม่ถึงกับหันเหออกนอกงานหรือหันเหออกนอกงานแต่ไม่ถึงกับเป็นละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

การที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการงานของหน่วยงานแล้ว ในขณะที่ทำงานนั้น หรือภายหลังทำงานนั้นแล้ว เจ้าหน้าที่ได้หันเหไปทำธุระส่วนตัวบ้างก็มีใช้เรื่องที่จะดำเนินเจ้าหน้าที่ได้นั้นนัก เพราะเขาได้รับผิดชอบงานที่ทำนั้นอยู่ไม่ได้ทอดทิ้งหน้าที่ และตามธรรมชาติของกิจกรรมที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของบุคคลแต่ละคน เพื่อการดำเนินชีวิตที่เป็นปกติสุขของบุคคลนั้นก็แตกต่างกันไปไม่มากนักน้อย ซึ่งหากการที่หันเหไปทำธุระนั้นไม่ถึงกับเป็นการทำให้การทำงานของหน่วยงานหรือราชการเสียหายจนถึงขั้นเป็นละเมิดต่อหน่วยงานแล้ว ศาลฎีกาเห็นว่าเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเท่ากับว่าได้เป็นการขยายคำจำกัดความของการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ให้ขอบเขตกว้างออกไปมาก ดังที่ปรากฏตามแนวคำพิพากษาศาลดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3208/2508 จำเลยที่ 2 เป็นทหารพลขับ มีหน้าที่ขับรถยนต์ในราชการทหารของกองทัพบก จำเลยที่ 1 เป็นประจำและเป็นผู้ครอบครองดูแลรถดังกล่าวได้ขับรถไปปฏิบัติราชการตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เมื่อเสร็จภารกิจแล้วได้นำรถออกจากค่ายทหาร เพื่อไปรับประทานอาหารที่ตลาดแม้จะหมดเวลาราชการและมีได้ขออนุญาตจากผู้บังคับบัญชา แต่ก็เป็นเวลาต่อเนื่องคาบเกี่ยวกับจำเลยที่ 2 กลับจากไปปฏิบัติราชการ ของจำเลยที่ 1 มาแล้วเลยใช้รถขับไปเพื่อหาอาหารรับประทาน ถือได้ว่าจำเลยที่ 2 ยังอยู่ในระหว่างการปฏิบัติงานซึ่งได้กระทำการ ตามหน้าที่การงานของจำเลยที่ 1 เมื่อจำเลยที่ 2 ไปทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก กองทัพบก จำเลยที่ 1 ต้องร่วมรับผิดชอบ ด้วย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 วรรคแรก

(จ) เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของหน่วยงานแต่ได้ทำไปเพื่อประโยชน์ของราชการหรือได้กระทำการงานของทางราชการ

กิจการบางอย่างที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำไปในขอบเขตที่เป็นกิจการของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ของราชการนั้น บางครั้งอาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่อาสาทำงานแทนเจ้าหน้าที่คนอื่นทั้งที่ตนเองไม่มีหน้าที่ที่จะต้องทำ หรืออาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการงานในหน้าที่ของตนแต่อาจจะละเลยขั้นตอนบางอย่างที่ตามระเบียบของหน่วยงานกำหนดไว้ แต่ทั้งนี้กรณีดังกล่าวก็เป็นการกระทำในหน้าที่ หรือเป็นการกระทำในขอบเขตของงานของหน่วยงานและทางหน่วยงานได้รับประโยชน์จากการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น แม้ในระหว่างนั้นเจ้าหน้าที่ไปทำละเมิดต่อบุคคลอื่นศาลฎีกาเห็นว่าเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ดังปรากฏตามแนวคำพิพากษาศาลดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1127/2505 จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นนายทหารสัญญาบัตรสังกัดกองทัพบก จำเลยที่ 3 และกระทรวงกลาโหม จำเลยที่ 2 ได้ขับรถไปจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงนักเรียนนายสิบที่กรุงเทพมหานคร เป็นการขับรถไปในราชการ แม้จะขัดต่อระเบียบของกระทรวงเจ้า

สังกัดที่ห้ามนายทหารสัญญาบัตรขับรถทหารเองก็ตาม ข้อบังคับนี้ก็เป็นเรื่องภายในระหว่างกันเมื่อนายทหารนั้นทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้บุคคลอื่นเสียหายโดยการขับรถชนรถยนต์ของโจทก์แล้ว จำเลยที่ 2 และจำเลยที่ 3 ซึ่งเป็นกระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดก็ต้องรับผิดชอบด้วย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4437/2530 การที่จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นนายตำรวจใช้จำเลยที่ 1 พนักงานขับรถซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาของจำเลยที่ 2 นำรถออกนอกพื้นที่โดยมิได้ขออนุมัติก่อน แม้จะเป็นการฝ่าฝืนระเบียบภายในหน่วยงานที่วางไว้ก็ตาม แต่เมื่อฟังได้ว่าการที่จำเลยที่ 2 สั่งให้จำเลยที่ 1 นำรถออกนอกพื้นที่ โดยการเดินทางนั้นเป็นการเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ราชการมิใช่เป็นการไปทำธุระในเรื่องส่วนตัวของจำเลยที่ 2 ดังนั้นเมื่อจำเลยที่ 1 ขับรถไปชนรถของผู้อื่นแล้วทำให้โจทก์ที่นั่งมาด้วยได้รับบาดเจ็บสาหัส ต้องถือว่าการกระทำละเมิดของจำเลยที่ 1 เกิดขึ้นในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ราชการของจำเลยที่ 2 อันเป็นผลให้กรมตำรวจจำเลยที่ 3 ต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 วรรคแรก

การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หมายถึง “การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งหน้าที่หรือสืบเนื่องจากตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น รวมทั้งการอันได้รับมอบหมายจากหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชา และกิจการอื่นๆ ที่ลูกจ้างได้ทำลงในระหว่างนั้น ทั้งนี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานและไม่เป็นละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัด”

จากคำจำกัดความดังกล่าวสามารถแยกประเภทของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ได้ ดังนี้

1. การทำงานตามปกติในตำแหน่งของเจ้าหน้าที่
2. การกระทำซึ่งเจ้าหน้าที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้กระทำ
3. การกระทำอันสืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นไปเพื่อให้งานลุล่วงไปด้วยดี
4. การกระทำของเจ้าหน้าที่ในขณะที่ปฏิบัติงานในหน้าที่แต่ได้หันเหออกนอกงานในหน้าที่แต่ไม่ถึงกับเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ
5. การกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของหน่วยงานแต่ได้ทำไปเพื่อประโยชน์ของราชการ

จากความหมายของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสรุปจากแนวคำพิพากษาของศาลในยุคก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น เห็นได้ว่าไม่แตกต่างจากความหมายของ “การกระทำในทางการที่จ้าง” ในความรับผิดของนายจ้างในการกระทำของลูกจ้างเท่าใดนัก ทั้งนี้ เพราะแนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนในประเทศไทย

ในขณะนั้นยังไม่เป็นที่แพร่หลายสำหรับประชาชน ประกอบกับในขณะนั้นยังไม่มีศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระ แม้ว่าศาลฎีกาจะเห็นว่าความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของรัฐเป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดจากสัญญาที่ตาม แต่การวินิจฉัยในเรื่องการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ยังคงเทียบเคียงกับการกระทำในทางหน้าที่จ้าง อยู่นั่นเอง

1.2 ความหมาย “การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่” ภายหลังใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยืนอยู่บนฐานแห่งความคิดว่า การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เจ้าหน้าที่สมควรได้รับความคุ้มครองจากหน่วยงานของรัฐมากขึ้น ในข้อนี้ ทำให้เจ้าหน้าที่กล้าตัดสินใจในการทำงานมากขึ้น เพราะไม่ต้องพะวงถึงความรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวมากเกินไป ในขณะเดียวกันเอกชนผู้ได้รับความเสียหายก็ได้รับการเยียวยาความเสียหายมากขึ้น เพราะหน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ในฐานะที่สามารถรับผิดชอบได้ดีที่สุด เข้ามารับผิดชอบเจ้าหน้าที่ สิ่งต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ ประกอบกับการมีศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระในระบบศาลคู่ ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่ง คือ คำจำกัดความของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

ความหมายของ “การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่” ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ไม่มีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมายมาตราใด ดังนั้นจึงต้องพิจารณาจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ศาลปกครอง และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลองค์กรต่างๆ เหล่านี้ เป็นองค์กรสำคัญที่ร่วมกันสร้างคำจำกัดความของ การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ขึ้นใหม่ ซึ่งมีข้อพิจารณาดังนี้

ก. การกระทำความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ปัญหาที่ว่า การกระทำความผิดอาญาบางฐาน เช่น การที่เจ้าหน้าที่ข่มขืน หรือลักทรัพย์ ที่เป็นทรัพย์สินของทางราชการที่เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ดูแล จะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่นั้น ยังมีความเห็นไม่ตรงกันอยู่ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าไม่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่าอาจเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งต้องแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป

กรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้แก่ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 850/2542

ประเด็นปัญหาในคำวินิจฉัยนี้ คือ การที่เจ้าหน้าที่กระทำการโดยทุจริตเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายจะถือว่าเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ มาจากการที่กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสรุปข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า กรมบัญชีกลางได้รับผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณี เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี ระดับ 2 สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ได้กระทำการทุจริตโดยรับเงินจากธนาคารแล้วไม่นำส่งคลังกลับมาเงินจำนวนนั้นไปใช้ส่วนตัว เป็นเหตุให้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลขาดบัญชีไปเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น 1,387,168.47 บาท โดยมีพฤติกรรม ดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวได้เขียนเช็คเบิกเงินเกินกว่าจำนวนเงินในฎีกาที่ตั้งเบิกจ่ายแล้วนำเงินส่วนที่เกินนั้นไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว

(2) เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวนำเช็คไปเบิกจากธนาคารโดยไม่มีหลักฐาน (ฎีกาเบิกเงิน) แล้วนำเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว กล่าวคือ เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวได้ตั้งฎีกาขออนุมัติเบิกจ่ายเงินหลายครั้ง โดยได้จัดทำและนำเช็คให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลลงนามในเช็คโดยไม่กรอกจำนวนเงินเท่าจำนวนฎีกาที่ขออนุมัติ ในการเบิกเงินจากธนาคารตามฎีกา เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวกลับนำยอดเงินจากฎีกาหลายฉบับมาเบิกจากเช็คฉบับใดฉบับหนึ่ง แล้วเก็บเช็คที่เหลือไว้ ภายหลังได้นำเช็คที่เหลือซึ่งลงนามแล้วไปกรอกจำนวนเงินเองโดยไม่มีหลักฐานฎีกา นำไปเบิกเงินจากธนาคารหลายครั้ง แล้วนำเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว

(3) เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวได้รับเงินที่ราษฎรนำมาชำระภาษีและค่าธรรมเนียมแล้วไม่นำเงินเข้าบัญชีเงินฝากขององค์การบริหารส่วนตำบลตามใบเสร็จรับเงิน จำนวน 11 ครั้ง แล้วนำเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว

กรมบัญชีกลางหารือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่บริหารการเงินและบัญชีคนดังกล่าว เป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษมีความเห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่บริหารการเงินและบัญชี ได้เขียนเช็คเบิกเงินเกินกว่าจำนวนเงินในฎีกาที่ตั้งเบิก แล้วนำเช็คไปเบิกเงินจากธนาคาร และการที่เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวรับเงินที่ราษฎรนำมาชำระภาษีและค่าธรรมเนียมแล้ว ไม่นำเงินเข้าบัญชีเงินฝากขององค์การบริหารส่วนตำบล กลับเบียดบังเอาเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว การกระทำดังกล่าวทั้งสองกรณีเป็นการกระทำผิดกฎหมายอาญา ตามมาตรา 147 แห่งประมวลกฎหมายอาญา การกระทำของเจ้าหน้าที่คนดังกล่าว จึงมิใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ตาม

มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แม้ว่าเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวจะมีตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่บริหารการเงินและการบัญชีก็ตาม

จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาพิเศษนี้ มีการวางหลักสำคัญข้อหนึ่งว่า แม้เจ้าหน้าที่จะมีตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิด หรือในตำแหน่งนั้นเื้อต่อการกระทำละเมิด และการกระทำบางอย่างในหน้าที่ทำให้เกิดโอกาสที่จะทำละเมิด แต่หากมิได้ทำไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการแล้ว ถือว่าไม่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เพราะทางราชการคงจะไม่จ้างคนให้มาชักยอกทรัพย์สินของทางราชการเสียเอง การชักยอกนั้นเกิดขึ้นมาจากเจตนาที่ทุจริตของเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวในฐานะที่เป็นปุชนคนหนึ่ง ซึ่งอาจเหมือนกับบุคคลธรรมดาทั่วไป ซึ่งมีเจตนาทุจริต และจะกระทำความผิดอาญาเท่าที่มีโอกาส คณะกรรมการกฤษฎีกาพิเศษ เห็นว่า การกระทำดังกล่าวไม่ใช่การกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ที่กระทำการปฏิบัติหน้าที่ เพราะมิใช่การกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ

ส่วนอีกตัวอย่างหนึ่ง คือความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 221/2544

ประเด็นปัญหาในคำวินิจฉัยนี้ คือ การที่เจ้าหน้าที่ที่ดินปลอมหนังสือ น.ส.3 ก.แล้วรับจดทะเบียนจำนอง น.ส.3ก. เหล่านั้น จะถือว่าเป็นการกระทำการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือไม่

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ กรมบัญชีกลางได้ขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสรุปข้อเท็จจริงยุดีว่า เจ้าหน้าที่ที่ดิน 3 เมื่อครั้งรักษาการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอขุนยวน จังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้ปลอมหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ที่ดินตำบลเมืองปอน อำเภอขุนยวน จังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน 28 แปลง มีชื่อนาย ก เป็นผู้ครอบครองและได้ทำประโยชน์ เมื่อปลอมเสร็จแล้วเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวได้รับจดทะเบียนจำนองที่ดินตามหลักฐาน น.ส. 3 ก. นั้นด้วยตนเอง การจำนองนั้นก็เพื่อประกันเงินกู้ของนาย ก. ที่กู้เงินไว้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ทำให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรหลงเชื่อในหลักประกัน และอนุมัติปล่อยเงินกู้ให้แก่ นาย ก. เป็นจำนวน 8,000,000 บาท ซึ่งต่อมาธนาคารไม่ได้รับชำระหนี้เงินกู้จำนวนนี้จากนาย ก.

ประเด็นปัญหา คือ การที่เจ้าหน้าที่ที่ดินได้ปลอมหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน (น.ส.3ก.) แล้วได้รับจดทะเบียนจำนองที่ดินที่ได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เหล่านั้นด้วยตนเอง ในขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นรักษาการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอขุนยวน จะถือว่าเป็นการกระทำการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาพิเศษมีความเห็นว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ดินคนดังกล่าว สามารถแยกการกระทำออกเป็นสองกรรมหรือสองขั้นตอนได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 เจ้าหน้าที่ที่ดินได้ปลอมหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน (น.ส.3ก.) จำนวน 28 แปลง

ขั้นตอนที่ 2 เจ้าหน้าที่ที่ดินกระทำการในหน้าที่โดยรับจดทะเบียนจำนองที่ดินที่มีเอกสารรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน น.ส. 3 ก. ที่ปลอมนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษ วินิจฉัยว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ดินในขั้นตอนที่ 1 นั้น เป็นการปลอมเอกสารราชการ มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ จึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ แต่สำหรับการกระทำในขั้นตอนที่ 2 ก็คือการที่เจ้าหน้าที่ที่ดินรับจดทะเบียนจำนองที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ปลอมนั้น ถือว่าเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่

จากคำวินิจฉัยนี้ เห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกายังยึดหลักเกณฑ์ตามแนวเดิมในคำวินิจฉัยที่ 850/2542 ที่ว่า การใดที่จะเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

อย่างไรก็ตาม แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่า การที่เจ้าหน้าที่ยกยอทรัพย์ของทางราชการไม่เป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ดูเหมือนว่าจะไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่เห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่ยกยอทรัพย์สินของทางราชการนั้น อาจเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งเป็นไปตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 303/2545

ประเด็นในคำสั่งนี้ คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ทำการยกยอทรัพย์ หรือลักทรัพย์ของประชาชน ถือว่าเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีอยู่ว่า พนักงานคุมประพฤติมีอำนาจหน้าที่ตามที่ศาลมอบหมายซึ่งในที่นี้คือ อำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้กำกับผู้ใช้อำนาจปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของผู้เยาว์ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 เจ้าหน้าที่เบิกถอนและนำเงินของผู้ฟ้องคดีไปใช้จ่ายส่วนตัวนั้น เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะลำพังการกระทำในฐานะส่วนตัวย่อมไม่สามารถดำเนินการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีได้ และถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามนัย มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว สอดคล้องกับคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 10/2547 ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่เห็นว่ากรณีเจ้าหน้าที่ยกยอทรัพย์สินของทางราชการ อาจอยู่ในขอบเขตของการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ได้

ประเด็นในคำวินิจฉัยที่ 10/2547 คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่เบียดบังยกยอกทรัพย์สินของทางราชการ ถือว่าเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ขณะเกิดเหตุโจทก์เป็นหน่วยงานของรัฐ จำเลยที่ 1 รับราชการในสังกัดของโจทก์ ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่การเงิน ได้อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่รับเงินค่าปรับจากรทางบก รับเงินประกันตัวผู้ต้องหา รับเงินรางวัลจากค่าปรับอาญาและค่าปรับจากร แล้วเบียดบังยกยอกเอาเงินดังกล่าวที่ตนเองมีหน้าที่ดูแลจัดการไปโดยทุจริต เป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาและพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ข้อสังเกตคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 303/2545 และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล 10/2547 ดังกล่าวข้างต้นนั้น อาจจะไม่ได้กล่าวโดยตรงเสียทีเดียวว่า การกระทำความผิดทางอาญาของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ เพียงแต่วินิจฉัยในประเด็นที่ว่ากรณีการกระทำละเมิดนั้นควรอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่เท่านั้น ยังไม่ได้กล่าวล่วงไปวินิจฉัยว่า การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม มีการกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 10/2547 ว่า การที่เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่การเงินได้ เบียดบังยกยอกเอาเงินค่าปรับจากร เงินประกันตัวผู้ต้องหาฯ ไปเป็นกรณีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล กล่าวไว้เช่นนี้ อาจทำให้เข้าใจว่า ย่อมเป็นการแสดงอยู่ในตัวว่าการกระทำความผิดอาญาฐานยกยอกทรัพย์สินดังกล่าว เป็นการกระทำ “อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจหน้าที่” กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการครอบครองดูแลเงิน และมีหน้าที่ที่จะต้องใช้อำนาจนั้นในการดูแลเงินหรือทรัพย์สินของราชการด้วย กล่าวคือ เป็นอำนาจที่มาพร้อมกับหน้าที่ เมื่อใดมีการใช้อำนาจ เมื่อนั้นเป็นหน้าที่อยู่ด้วยในตัว ส่วนตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 303/2545 นั้น แม้จะไม่ได้กล่าวโดยตรงว่าการที่เจ้าหน้าที่ยกยอกเงินของผู้เยาว์เป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่แต่ก็กล่าวว่าการกระทำในฐานะส่วนตัวย่อมไม่สามารถดำเนินการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีได้ แสดงให้เห็นว่าน่าจะมีความสำคัญว่าการยกยอกทรัพย์สินดังกล่าวมีลักษณะที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่บ้างไม่มากนัก

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวจะเห็นว่า การยกยอกของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นความผิดกฎหมายอาญานั้น ในทางละเมิดก็อาจถือว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้าเจ้าหน้าที่มีพฤติการณ์ที่อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่นั้นกระทำความผิดทางอาญา โดยเฉพาะความผิดฐานยกยอกซึ่งต่างจากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เห็นว่าการที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดฐานยกยอกทรัพย์สิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินของทางราชการนั้นไม่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ปัญหาแนวการวินิจฉัยที่ไม่เป็นในแนวทางเดียวกันนี้เป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องหาแนวทางที่เป็นข้อสรุปต่อไป

ข. การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องมาจากการกระทำตามมติคณะรัฐมนตรี
มติคณะรัฐมนตรีนั้นอาจถือได้ว่าเป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่อาจมีความผูกพันให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม การกระทำต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ที่ได้ทำตามมติคณะรัฐมนตรี จึงอาจอยู่ในขอบเขตการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และการละเลยไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีก็อาจเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ได้ ดังที่ปรากฏใน คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 8/2546

ประเด็นในคำวินิจฉัยนี้ คือ การที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องโดยกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีทำสัญญาซื้อขายอะไหล่เครื่องบินกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง กล่าวคือ กองทัพอากาศ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้อำนวยการศูนย์ส่งกำลังฐานทัพอากาศหิบบเป็น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ ปรากฏว่า ภายหลังจากการทำสัญญาและรัฐบาลได้ประกาศปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจนไม่สามารถส่งมอบทรัพย์สินที่ซื้อขายกันตามสัญญาภายในกำหนดเวลาได้ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบ โดยให้สิทธิที่จะยกเลิกสัญญากับไม่ถือว่าเป็นผู้ละทิ้งงานและไม่รับหลักประกัน ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอรับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่พิจารณาช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรี ทั้งบอกเลิกสัญญากับเรียกค่าเสียหายและรับหลักประกัน ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า เป็นคดีพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ภายในของฝ่ายบริหารที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองและให้ประโยชน์แก่เอกชนที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม และการละเลยดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้อยู่ในฐานะที่อาจได้รับประโยชน์จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงเป็นคดีปกครอง (กล่าวคือเป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการใช้

อำนาจตามกฎหมาย) ตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จากคำสั่งศาลปกครองดังกล่าว มีข้อพิจารณาว่า คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีมีผลผูกพันเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติต้องตาม แม้จะไม่ใช่กฎหมาย แต่เจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถละเลยได้ หากจะกล่าวว่ามีฐานะเสมือนเป็นคำสั่งของผู้บังคับบัญชาก็สามารถกล่าวได้เช่นกัน เพราะฝ่ายบริหารอันได้แก่คณะรัฐมนตรีนั้นก็ถือว่ามีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ ดังนั้นการที่เจ้าหน้าที่ต้องทำตามมติคณะรัฐมนตรีกำหนดนั้น จึงถือเป็นการที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าสิ่งที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้เจ้าหน้าที่กระทำการใดการนั้นถือเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

ค. การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องมาจากการกระทำตามระเบียบข้อบังคับ และคำสั่งของหน่วยงานซึ่งกำกับดูแลหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่อีกต่อหนึ่ง

หน่วยงานของรัฐบางประเภท เช่น องค์การส่วนท้องถิ่น นั้น อาจถูกกำกับดูแลจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลตามกฎหมาย ซึ่งก็คือกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น เมื่อหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแล ได้ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ย่อมมีผลผูกพันให้เจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม และถือว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยเช่นกัน

ประเด็นในคำสั่งนี้ คือ เจ้าหน้าที่ใช้จ่ายเงินงบประมาณไม่เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับคำสั่งของหน่วยงานที่กำกับดูแล หรือหนังสือสั่งการของหน่วยงานผู้กำกับดูแล หรือกฎหมายเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือไม่

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคือคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่องและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2544 จังหวัดนครราชสีมาได้พิจารณาอนุมัติจัดสรรงบประมาณเหลือจ่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลปากช่องเพื่อก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก สายบ้านตลาดน้อยหน้า – สหกรณ์โคนม ตำบลปากช่อง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ผิวจราจรกว้าง 5.00 เมตร ระยะทาง 0.225 กิโลเมตร งบประมาณ 446,440 บาท ปรากฏว่าเมื่อได้มีการทำสัญญาว่าจ้างก่อสร้าง และผู้รับจ้างได้ลงมือก่อสร้างถนนและคณะกรรมการรับงานจ้างได้รับรองการตรวจรับงานจ้างแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่าถนนสายดังกล่าวเป็นถนนส่วนบุคคล เพราะเป็นที่ดินของเอกชนซึ่งเจ้าของที่ดินไม่เคยยกที่ดินแก่ทางราชการเพื่อให้เป็นทางสาธารณะประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องทั้งสองจงใจนำเงินงบประมาณของ

องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นเงินภาษีอากรที่จัดเก็บมาจากประชาชนในท้องถิ่นไปใช้จ่ายโดยทุจริตและผิดกฎหมาย โดยนำไปสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กในที่ดินของเอกชนประชาชนทั่วไป ในท้องถิ่นไม่ได้รับประโยชน์โดยตรง ผู้ฟ้องคดีในฐานะประชาชนย่อมเป็นผู้เสียหายโดยตรง และถูกกระทบสิทธิจากการกระทำดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ในฐานะที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นต้องรับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย และการที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้นั้น ต้องมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้จ่ายได้ตามข้อ 33 และข้อ 34 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 การใช้จ่ายงบประมาณย่อมต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเพื่อประโยชน์สาธารณะ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการจัดจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายตามความในหมวด 5 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ประกอบด้วยมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2535 และเป็นการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบกับมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการ พ.ศ. 2537 ข้อพิพาทนี้จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดอันเกิดจากการใช้อำนาจทางกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นนอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว ในบางกรณีเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ด้วย ซึ่งจากข้อเท็จจริงในคดีนี้ กระทรวงมหาดไทยย่อมเป็นผู้กำกับดูแลการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น อาจสรุปได้อีกนัยหนึ่งว่า ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำการใดๆ ภายในขอบเขตของระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการขององค์กรผู้กำกับดูแลหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่สังกัดแล้ว ย่อมถือเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ด้วย

ง. การกระทำของเจ้าหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการกระทำการในการปฏิบัติตามหน้าที่

การรักษาพยาบาลของแพทย์ในโรงพยาบาลของรัฐได้ปรากฏว่ามีการให้ความเห็นโดยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 2/2545 ซึ่งประเด็นในคำวินิจฉัยนี้ คือ การรักษาพยาบาลของแพทย์ในโรงพยาบาลของรัฐเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือไม่ และถือว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ โจทก์ยื่นฟ้องกระทรวงสาธารณสุข โรงพยาบาลบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา และแพทย์เวรประจำโรงพยาบาลบัวใหญ่ เป็นจำเลย โดยฟ้องว่า เมื่อวันที่ 21-22 กรกฎาคม 2543 บุตรสาวของโจทก์ถูกพิษกัดและมีผู้นำส่งโรงพยาบาลบัวใหญ่ ขณะนั้นมีแพทย์เวรคนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นแพทย์เวรประจำโรงพยาบาล ซึ่งแพทย์คนดังกล่าวไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการรักษาผู้ป่วยเพื่อช่วยชีวิตตามวิสัยและพฤติการณ์ของแพทย์ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ กล่าวคือ แพทย์เวรคนดังกล่าวไม่ได้ฉีดเซรุ่มแก้พิษงูแก่บุตรสาวของโจทก์ แต่กลับให้น้ำเกลือและฉีดยาแก้ปวดแทน เป็นเหตุให้บุตรสาวของโจทก์ถึงแก่ความตาย อันเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ซึ่งเป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ตาย

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7 ประกอบกับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2534 มาตรา 27 กำหนดให้กระทรวงสาธารณสุขมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแพทย์ การสาธารณสุข การส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพและอนามัย การควบคุมอาหารและยา รวมทั้งสิ่งที่อาจเป็นพิษหรือเป็นภัยแก่สุขภาพอนามัย และการกำกับดูแลและส่งเสริมกิจการกาชาด ซึ่งเป็นการให้บริการสาธารณะประการหนึ่ง โดยมีโรงพยาบาลบัวใหญ่เป็นหน่วยงานในสังกัด และแพทย์ผู้กระทำละเมิดเป็นแพทย์เวรประจำโรงพยาบาลดังกล่าว จึงเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐตามคำนิยามศัพท์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 การที่แพทย์ปฏิบัติหน้าที่แพทย์เวรประจำโรงพยาบาลบัวใหญ่ขณะเกิดเหตุ ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการแพทย์ การสาธารณสุข เมื่อเหตุละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของแพทย์เวรคนดังกล่าวซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ แต่คดีที่ฟ้องเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐรับผิดทางละเมิดอาจอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ได้ เมื่อการยื่นฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการกระทำทาง

กายภาพในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ คือ การรักษาพยาบาลผู้ป่วย ไม่ใช่การกระทำของเจ้าหน้าที่ อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว อาจมีข้อที่สามารถโต้แย้งได้ว่า “การกระทำในทางกายภาพ” นั้น น่าจะมีสภาพเป็นกลาง โดยตัวของการกระทำนั้นไม่อาจจัดอยู่ในแดนของกฎหมายเอกชน หรือกฎหมายมหาชนได้ สิ่งที่สามารถชี้ชัดว่าการกระทำละเมิดนั้นอยู่ในแดนของกฎหมายประเภทใดน่าจะเป็นการให้บริบทแวดล้อมการกระทำมาอธิบาย ส่วนหนึ่งคือ ใจเจตจำนงของเจ้าหน้าที่ เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา เช่น การขับรถของเจ้าหน้าที่ที่ไปทำให้เกิดละเมิดต่อบุคคลอื่นนั้น ควรต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ขับรถไปทำอะไร ถ้าขับรถไปดับเพลิงที่กำลังลุกลามในชุมชนละเมิดที่เกิดขึ้นย่อมเป็นละเมิดทางปกครอง แต่ถ้าเป็นการขับรถไปในกิจการธรรมดาทั่วไป เช่น ไปซื้ออุปกรณ์สำนักงาน ละเมิดที่เกิดขึ้นนั้นย่อมเป็นละเมิดทางแพ่ง หลักการพิจารณาเช่นนี้มีในกฎหมายเยอรมัน ในขณะที่กฎหมายฝรั่งเศส กำหนดให้ละเมิดที่เกิดจากการใช้ยานยนต์ในท้องถนนในทุกกรณีเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม

2. การประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและการแบ่งสัดส่วนความรับผิด

การนำหลักกฎหมายแพ่งที่ใช้บังคับระหว่างเอกชนกับเอกชนที่กระทำละเมิดกัน มาใช้กับการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในผลละเมิดเสมอไปนั้น ได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพราะการทำงานที่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ แต่ในระบบนั้นกลับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบส่วนตัวเสมอไป โดยรัฐไม่มีส่วนรับผิดชอบใดๆ เลย เว้นแต่เป็นการรับผิดชอบแทนไปก่อน แล้วไปไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในภายหลัง อันมีผลเสียต่อระบบการดำเนินงานของราชการอยู่มาก กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่สุจริตและมีความขยันหมั่นเพียรก็อาจตัดสินใจผิดโดยสุจริตหรือประมาทเลินเล่อเพียงเล็กน้อย ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลละเมิดและต้องรับผิดชอบโดยหลักเสียงไม่ได้และความรับผิดชอบดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลเสียหายมากได้ง่ายตามขนาดการบริหารและความรับผิดชอบของรัฐ นอกจากนั้น เงินเดือนที่เจ้าหน้าที่ได้รับอยู่ไม่อาจทำให้เป็นสัดส่วนกับความรับผิดได้ เพราะการกำหนดเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นไปตามความเหมาะสม แต่การทำงานของรัฐมีขอบข่ายกว้างขวางและอาจก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนสูงมากก็ได้ ซึ่งจะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ตัดสินใจดำเนินงานต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ไต่ยาก และอาจมีแนวโน้มไปในทางที่ไม่ยอมรับตัดสินใจหรือใช้เวลาสร้างแนวทางเอาตัวรอดเพื่อป้องกันความรับผิดชอบ อันจะทำให้การดำเนินงานต่างๆ ของราชการต้องล่าช้าออกไป และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเสียหายต้อง รับผิดชอบร่วมกัน ในฐานะลูกหนี้ร่วมกันนี้อาจเกิดปัญหาความรับผิดชอบสูงกว่าการกระทำได้ เช่น หากหน่วยงานของรัฐ ไม่สามารถบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่นซึ่งเป็นลูกหนี้ร่วมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้แล้ว ภาระ การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็จะตกอยู่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐคนที่เหลืออยู่ และถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐ คนนั้นไม่สามารถรับภาระชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเช่นนั้นได้ หากหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการ บังคับคดีแพ่งได้ไม่เพียงพอ ก็ต้องฟ้องคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้นให้เป็นบุคคลล้มละลายและต้อง ออกจากราชการไปในที่สุด ซึ่งจะรุนแรงยิ่งกว่าการดำเนินการทางวินัยเสียอีก

การนำเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดมาใช้บังคับกับการละเมิด ของหน่วยงานของรัฐและ/หรือของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกและกับความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐเอง ในบางกรณีได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทั้งแก่ผู้เสียหายและแก่ เจ้าหน้าที่ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารรัฐกิจอยู่ไม่น้อย ดังนี้

ประการแรก ในกรณีที่มีการละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกเป็นการกระทำใน การปฏิบัติหน้าที่ โดยปกติแล้วผู้เสียหายจะฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยตรง และเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าตนจะได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนที่พึงจะได้ ผู้เสียหายยังต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดชอบดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ด้วย เจ้าหน้าที่และ/หรือ หน่วยงานของรัฐจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ก็ต่อเมื่อศาลฎีกาพิพากษาให้ชดใช้ ผู้เสียหายจึงต้องเสียทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี เช่น ค่าฤชาธรรมเนียม ค่าทนายความ ดังนั้น หากความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดขึ้นแก่ตนมีไม่มากนัก ผู้เสียหายก็อาจละความตั้งใจที่จะฟ้อง คดีเนื่องจากค่าสินไหมทดแทนที่พึงจะได้ อาจไม่คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายและเวลาที่ต้องเสียไป

ประการที่สอง ในการดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่มิได้ กระทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หากแต่เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนหรือ ประโยชน์สาธารณะ การปล่อยให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี ในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่เสมอ แม้ว่าจะได้กระทำไป ด้วยความเผลอเรอตามวิสัยปุถุชนก็ตาม ย่อมเป็นที่เห็นได้ชัดว่าไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่

ประการที่สาม ในกรณีที่มีการละเมิดต่อบุคคลภายนอกเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่หลายคนก็ตาม การที่หน่วยงานของรัฐซึ่งได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ ผู้เสียหายไปแล้วมาไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่เหล่านั้น อย่างลูกหนี้ร่วมของตนโดยไม่คำนึงว่าเจ้าหน้าที่ แต่ละคนมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายมากน้อยเพียงไรก็ดี หรือในกรณีที่การละเมิดต่อหน่วยงาน ของรัฐเกิดจากการละเมิดของเจ้าหน้าที่หลายคน การที่หน่วยงานของรัฐเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่

เหล่านั้รับผิซดใช้คำสินไหมทตแทนแก้ตนอย่างลูกหนี่ร่วม โดยไม่ค่านึงว่าเจ้าหน้าทีแต่ละคนมี ส่วนก่อให้เกิความเสียหายมากน้อยเพียงไรก็ดี ย่อมไม่เป้นธรรมเนียมแก่เจ้าหน้าทีแต่ละคนเช่นเดียวกัน

ประการที่สี่ การปล่อยให้เจ้าหน้าทีต้องรับผิต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี ในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่เสมอไม่ว่ากรณีใดๆ ก็ดี การ นำหลักกฎหมายเรื่องลูกหนี่ร่วมมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าทีต้องร่วมรับผิในการกระทำของเจ้าหน้าที ของตนอื่นด้วยก็ดี เป้นเหตุให้เจ้าหน้าทีส่วนใหญ่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานในหน้าที่ของตน เท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิชอบที่จะเกิดแก่ตน กิจการบริการสาธารณะจึงขาดความต่อเนื่อง และหยุดชะงักอยู่เนืองๆ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นที่ว่า เจ้าหน้าทีดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น มิได้เป้นไปเพื่อประโยชน์อันเป้นการเฉพาะตัว การปล่อยให้ความรับผิทางละเมิดของเจ้าหน้าที ในกรณีทีปฏิบัติงานในหน้าที่ เป้นไปตามกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึง เป้นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าทีจะต้องรับผิในการกระทำต่างๆ เป้นการ เฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่กระทำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิต่อบุคคลภายนอกเพียงใด ก็จะมี การฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าทีเต็มจำนวนนั้น ทั้งทีบางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความ ผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี่ร่วมในระบบ กฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าทีต้องร่วมรับผิในการกระทำของเจ้าหน้าทีผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบ นั้นมุ่งหมายแต่จะให้ไ้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมเนียมทีจะมีต่อแต่ละคน กรณีเป้นการ ก่อให้เกิความไม่เป้นธรรมเนียมแก่เจ้าหน้าทีและยังเป้นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของ เจ้าหน้าทีด้วย จนบางครั้งกลายเป้นปัญหาในการบริหาร เพราะเจ้าหน้าทีไม่กล้าตัดสินใจ ดำเนินงานเท่าที่ควรเพราะเกรงความรับผิทีจะเกิดแก่ตน ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้ว จึงได้มีการตรา พระราชบัญญัติความรับผิทางละเมิดของเจ้าหน้าทีหน้าที พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับ โดย กำหนดให้เจ้าหน้าทีต้องรับผิทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป้นการจงใจกระทำ เพื่อการเฉพาะตัวหรือจงใจให้เกิความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้ แบ่งแยกความรับผิของแต่ละคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี่ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความ เป้นธรรมเนียมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ

2. ความรับผิดชอบทางละเมิดของพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

2.1 วิวัฒนาการข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างของพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

กฎหมายแรงงาน เป็นกฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และรัฐที่พึงมีต่อกันอันเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้างในการจ้างแรงงานและการประกอบอุตสาหกรรมเป็นไปด้วยความเรียบร้อยปลอดภัย มีประสิทธิภาพรวมทั้งให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของนานาชาติอารยประเทศต่างๆ กฎหมายแรงงานอาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วน

ส่วนหนึ่งได้แก่ กฎหมายแรงงานในส่วนที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในลักษณะปัจเจกชน (Individual law) กฎหมายแรงงานส่วนนี้จะกำหนดความสัมพันธ์ในทางแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างโดยมุ่งเน้นถึงความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างแต่ละคน จะมีเนื้อหากล่าวถึงสัญญาจ้างแรงงานว่ามีลักษณะและองค์ประกอบเช่นใด สิทธิหน้าที่ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างอันเกิดจากสัญญาจ้างแรงงานเพียงใดที่นายจ้างกับลูกจ้างจะทำความตกลงในเรื่องเงื่อนไขการจ้างการทำงานรวมถึงการระงับของสัญญาจ้างแรงงานที่เกิดขึ้นได้ในกรณีใดบ้าง นอกจากนี้กฎหมายแรงงานในส่วนนี้ยังรวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นต่ำเพื่อคุ้มครองลูกจ้างในระหว่างทำงานให้แก่นายจ้างด้วย

ส่วนที่สองจะเป็นกฎหมายแรงงานที่มุ่งเน้นถึงความสัมพันธ์ในทางแรงงานระหว่างฝ่ายจัดการและฝ่ายผู้ใช้แรงงาน ในลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของการประกอบอุตสาหกรรม อาจเรียกได้ว่าเป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์หรืออุตสาหกรรมสัมพันธ์ (Collective labour law หรือ Industrial relations Law) กฎหมายในส่วนนี้จะกำหนดนิยามของบุคคล หรือคณะบุคคลที่จะเข้ามีบทบาทในการสร้างความสัมพันธ์ในทางแรงงานเช่น องค์การนายจ้าง องค์การลูกจ้าง สิทธิและหน้าที่ขององค์กรในทางแรงงานดังกล่าว ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง การจัดทำ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงและการมีผลกระทบของข้อตกลงสภาพการจ้างต่อสิทธิและหน้าที่ของลูกจ้างแต่ละคนในสถานประกอบการนั้นๆ ข้อพิพาทแรงงานและการระงับข้อพิพาทแรงงานเป็นต้น

กฎหมายแรงงานนั้นมีลักษณะผสมกันระหว่างกฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชน และกฎหมายสังคม โดยส่วนที่เป็นกฎหมายเอกชนเป็นส่วนที่กำหนดสัมพันธ์ในทางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในส่วนนี้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีสิทธิเสรีภาพที่จะเจรจาต่อรองกันได้ โดยแต่ละฝ่ายจะต้องระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของตนเอง เมื่อตกลงกันแล้วแม้ข้อตกลงจะแตกต่างกันไปจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ หากไม่ขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ

ประชาชน ข้อตกลงนั้นก็มิผลใช้บังคับได้ กฎหมายส่วนนี้มักบัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่ง และในส่วนที่เป็นกฎหมายมหาชนที่มีลักษณะเป็นข้อบังคับที่รัฐในฐานะผู้มีอำนาจเหนือกว่าบัญญัติขึ้นเพื่อบังคับนายจ้างและลูกจ้างที่มีอำนาจต่อกันกว่าให้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการจ้างและการทำงานโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์มหาชนมากกว่าสิทธิเสรีภาพในการแสดงเจตนาของกลุ่มสัญญา หากนายจ้างลูกจ้างหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องคนใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ จะมีความผิดและได้รับโทษจากรัฐ กฎหมายในส่วนนี้มักอยู่ในรูปกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นต้น กฎหมายแรงงานในส่วนที่เป็นกฎหมายมหาชนถือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น นิติกรรมที่ทำฝ่าฝืนกฎหมายในส่วนนี้จะตกเป็นโมฆะ ใช้บังคับไม่ได้

ในส่วนของกฎหมายแรงงานของประเทศไทยนั้น ในช่วงปี พ.ศ. 2498 – 2499 ได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ต่อมาวันที่ 1 มกราคม 2500 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายแรงงานโดยตรงฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วน คือกฎหมายแรงงาน กับ กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ หลังจากใช้บังคับพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ได้ปีเศษ เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2501 ได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 และในปี พ.ศ. 2511 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2528 โดยในปีพ.ศ. 2515 สมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 และให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกข้อกำหนดเพื่อจัดให้มีการคุ้มครองแรงงานในเรื่องต่างๆ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยเพื่อคุ้มครองการใช้งานไว้หลายฉบับ ฉบับที่สำคัญได้แก่ กระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงานลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 ซึ่งมีเนื้อหาให้ความคุ้มครองลูกจ้างในเรื่อง การใช้แรงงานทั่วไป การใช้แรงงานเด็ก การใช้แรงงานหญิง วันเวลาทำงาน วันหยุด วันลา ค่าจ้าง ค่าตอบแทนการทำงานอื่นๆ ค่าชดเชย เงินทดแทนและสวัสดิการต่างๆ และต่อมาในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์พ.ศ. 2518 ซึ่งถือเป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับสำคัญของไทยซึ่งมีเนื้อหากล่าวถึง ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งข้อเรียกร้อง การระงับข้อพิพาทแรงงานรวมถึงองค์กรนายจ้างและลูกจ้าง ต่อมาในปี 2528 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มีผลยกเลิกพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 และในปี พ.ศ. 2533 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยมีวัตถุประสงค์ให้ความคุ้มครองช่วยเหลือลูกจ้างที่

ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน รวมทั้งให้การสงเคราะห์ลูกจ้างและผู้ประกันตนในกรณีทุพพลภาพ คลอดบุตร ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพและว่างงาน

ในปี พ.ศ. 2534 หลังจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ยึดอำนาจรัฐได้มีการผลักดันให้ลูกจ้างซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจหลุดพ้นจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ใช้บังคับอยู่และให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะ ได้แก่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยให้เหตุผลไว้ท้ายพระราชบัญญัติว่า “โดยที่รัฐวิสาหกิจเป็นกิจการของรัฐที่จัดตั้งเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประเทศชาติและประชาชนมีหลายรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการสาธารณูปโภคแก่ประชาชนมีความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับรัฐตลอดจนการคุ้มครองสิทธิประโยชน์แตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในกิจการของเอกชน สมควรมีกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับรัฐ การจัดตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นข้อเสนอและร้องทุกข์ องค์คณะทำหน้าที่พิจารณาชี้ขาดเสนอเป็นการเฉพาะแตกต่างไปจากกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ที่ใช้บังคับระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในองค์กรเอกชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้.....”

ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้ออกระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องมาตรฐานสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2534 กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการใช้แรงงานลูกจ้างในภาครัฐวิสาหกิจ เกี่ยวกับเรื่องวันและเวลาทำงาน การคุ้มครองพนักงานหญิง เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด เงินทดแทน สวัสดิการ ค่าชดเชย ฯลฯ ต่อมาในปี 2534 พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ได้ถูกยกเลิกไปโดยผลของประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ สมควรที่จะปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เพื่อให้ฝ่ายบริหารกับพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในขอบเขตที่เหมาะสม สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาและส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความมั่นคงของประเทศและให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งในพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ได้กำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ไว้ในบทเฉพาะกาลในมาตรา 95 กำหนดว่า “บรรดาระเบียบ ประกาศ คำวินิจฉัยชี้ขาดหรือคำสั่งของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจถึงที่สุดแล้วตามพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2534 ซึ่งมีอยู่ก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ยังคงใช้บังคับต่อไป

วิวัฒนาการแรงงานของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้นสามารถสรุปได้เป็น 2 ช่วง ช่วงแรกคือระยะเวลาก่อนการตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และช่วงที่สอง คือ ระยะเวลาตั้งแต่การใช้บังคับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 จนถึงการตราพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2543

ช่วงแรก: ช่วงระยะเวลาก่อนการตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

ในช่วงระยะเวลาก่อนการตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้มีการรวมตัวของพนักงานรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นมานานแล้วตั้งแต่ระยะแรกๆที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ออกมาใช้บังคับโดยสมบูรณ์ซึ่งการรวมตัวดังกล่าวได้ทำอย่างปกปิดเนื่องจากสภาพทางสังคมและสภาพทางการเมืองไม่เอื้ออำนวยแต่ก็ได้มีอิทธิพลและบทบาทต่อกระบวนการแรงงานในประเทศไทยตลอดมา ครั้นเมื่อประเทศไทยได้มีกฎหมายแรงงานตามที่สากลประเทศยึดถือปฏิบัติมาใช้บังคับการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มของพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงได้กระทำอย่างเปิดเผยและได้ใช้สิทธิตามกฎหมายแรงงานกำหนด อันถือเป็นจุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์ทางแรงงานในรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง โดยมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานต่างๆ มากมายเพื่อสร้างพลังต่อรองและได้พัฒนาความสัมพันธ์แรงงานอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไทยไม่มีกฎหมายแรงงานโดยเฉพาะเพียงแต่มีการออกบทบัญญัติเกี่ยวกับคนงานเป็นครั้งคราวจึงไม่ได้คำนึงถึงปัญหาความสัมพันธ์ทางแรงงานมากนัก เนื่องจากสภาพการทำงานในสมัยก่อนมีลักษณะเป็นข้าทาสหรือไพร่ จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับทาสหรือการเกณฑ์แรงงานเพื่อประโยชน์ของเจ้านครหรือรัฐต่อมาในปี 2544 จึงได้มีกฎหมายเกี่ยวกับคนงานฉบับแรกคือ “ข้อบังคับของกรมตำรวจเกี่ยวกับการควบคุมคนใช้ที่ทำงานอยู่ในบ้านชาวต่างประเทศ” เพื่อป้องกันการลักขโมยซึ่งกฎหมายนี้มีลักษณะเป็นการควบคุมมากกว่าการดูแล ในปี พ.ศ. 2459 ก็ได้มีบทบัญญัติให้กรมกรลากรจดทะเบียนใบอนุญาตเพื่อเป็นการคุ้มครองของผู้โดยสารซึ่งเป็นการควบคุมอาชีพของคนต่างด้าว ในระยะนั้นประเทศไทยได้มีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมมากขึ้น จึงเป็นเหตุผลให้รัฐบาลพิจารณาถึงปัญหาแรงงานและในปี พ.ศ. 2472 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายแพ่งพาณิชย์ในบรรพ 3 ลักษณะ 6 มีบทบัญญัติ 12 มาตรา(มาตรา 575 – 586) ที่ได้บัญญัติถึงการจ้างแรงงาน การจ่ายสินจ้าง การเลิกจ้าง สิทธิหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง ถือเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่การจ้างแรงงานทุกประเภททั้งภาครัฐและเอกชนที่ใช้ยึดถือเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยคณะราษฎรได้มีนโยบายด้านแรงงานเด่นชัดขึ้นเพื่อต้องการช่วยให้ประชาชนมีงานทำ ในช่วงดังกล่าวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย

และสิทธิมนุษยชนได้แพร่หลายอย่างกว้างขวาง ได้มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นหลายครั้ง เช่นการนัดหยุดงานของลูกจ้างการรถไฟแห่งประเทศไทย (พ.ศ. 2479) เป็นต้น การรวมตัวและนัดหยุดงานส่วนใหญ่จะเป็นกิจการเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจซึ่งมีผู้ใช้แรงงานจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลต้องหันมาสนใจและให้ความสำคัญต่อปัญหาของกรรมกร ได้มีการเคลื่อนไหวในวงการสภาผู้แทนราษฎร และรัฐบาลที่จะออกกฎหมายแรงงานหลายครั้งแต่ไม่สำเร็จจนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 และหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นช่วงที่บรรยากาศทางการเมืองเป็นไปในด้านประชาธิปไตย รัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ความสนใจในปัญหาเศรษฐกิจ สังคมและแรงงานมากขึ้น การดำเนินอุตสาหกรรมต่างๆ ของไทย ได้เริ่มขึ้นโดยรัฐบาลส่งเสริมจริงจังจนงานได้เริ่มจัดตั้งเป็นสมาคมและรวมตัวกันเป็นสภาแรงงาน กิจการต่างๆ ทั้งด้านสาธารณูปโภคเช่น น้ำประปา ไฟฟ้า การเดินรถและเรือ ฯลฯ รวมทั้งอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น โรงงานยาสูบ ปูนซีเมนต์ โรงต้มกลั่นสุรา ฯลฯ ได้กลายเป็นแหล่งกำหนดของสหภาพแรงงาน ซึ่งเรียกร้องให้รัฐบาลออกกฎหมายคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของตน ประกอบกับมีข้อพิพาทระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง มีการนัดหยุดงานในหลายครั้ง พ.ศ. 2499 รัฐบาลจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้ประกาศเป็นกฎหมายใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายแรงงานฉบับแรกที่วางข้อกำหนดการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ไว้อย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้ว่า ข้อความคิดทางแรงงานในรัฐวิสาหกิจในระยะแรกที่ไม่มียกกฎหมายแรงงานมารองรับนั้น ยังไม่เห็นเด่นชัดเนื่องจากในช่วงแรกยังไม่มีการรวมตัวแต่แรงงานรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยเริ่มมีการแสดงตนชัดแจ้งขึ้นตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มีการรวมตัวของผู้ทำงานในรัฐวิสาหกิจมากขึ้น ประกอบกับการประกอบกิจการในภาคเอกชนยังมีไม่มาก สหภาพแรงงานที่เป็นแกนนำในยุคนั้นก็คือ สหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจต่างๆ คือ รถไฟ การไฟฟ้า ยาสูบ การท่าเรือ เป็นต้น การรวมตัวดังกล่าวกระทำโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก่อนที่จะมีกฎหมายแรงงานคือ พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 มารองรับ ฉะนั้นจึงไม่มีการแบ่งแยกระหว่างแรงงานเอกชนและแรงงานรัฐวิสาหกิจ และพนักงานรัฐวิสาหกิจเองก็ได้ใช้สิทธิทางด้านแรงงานมาตั้งแต่สมัยที่ยังไม่มีกฎหมายแรงงานจนกระทั่งมีกฎหมายแรงงานใช้บังคับ ซึ่งกฎหมายแรงงานที่ใช้บังคับกับพนักงานรัฐวิสาหกิจในอดีตจนถึงปัจจุบันได้แก่

- พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายแรงงานฉบับแรกที่ได้ตราขึ้นอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ในเรื่องแรงงาน มีผลบังคับให้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 ซึ่งรัฐบาลในสมัยนั้นคือ จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2499 ต่อสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2499 โดยมี

หลักการและเหตุผล ดังนี้ “โดยที่ประเทศไทยได้พัฒนาการมาจนบัดนี้ พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และธุรกิจ มีความเจริญมากขึ้นถึงขั้นที่จะต้องมีการคุ้มครองแรงงานเพื่อประโยชน์ร่วมกันและการประสานงานตลอดจนความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและโดยมิได้คำนึงถึงการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การกรรมกรระหว่างประเทศมาตั้งแต่แรกซึ่งเป็นการแสดงความสนใจของประเทศไทยต่อการใช้แรงงาน อันเป็นปัจจัยสำคัญในทางเศรษฐกิจทั้งในด้านการผลิตและบริโภค และโดยที่รัฐบาลนี้มีนโยบายส่งเสริมแรงงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมในอันที่จะพัฒนาเศรษฐกิจและส่งเสริมความเป็นธรรมแห่งสังคมตามครรลองแห่งระบอบเสรีประชาธิปไตย จึงเห็นสมควรตรากฎหมายวางระเบียบการใช้แรงงานหรือสภาพการทำงาน รับรองสิทธิของลูกจ้างที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง ตลอดจนกำหนดวิธีการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกันเพื่อให้เป็นมาตรฐานที่จะเป็นหลักประกันสวัสดิภาพ อนามัย และความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพ ฉะนั้นเพื่อให้เป็นประโยชน์ตามเจตนารมณ์ดังกล่าวและเพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายนี้เป็นไปตามวิธีการประชาธิปไตย รัฐบาลจึงได้ปรึกษาหารือร่วมกันทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ตลอดจนรับฟังมติชนรวมทั้งได้อาศัยหลักการซึ่งองค์การกรรมกรระหว่างประเทศได้ตราไว้เป็นมาตรฐาน กับบรรดากฎหมายว่าด้วยแรงงานที่กำลังใช้อยู่ในนาประเทศประกอบการพิจารณากลับกรองให้เหมาะสมกับสภาวะในประเทศไทยด้วย ซึ่งจะเป็นผลให้กิจการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และธุรกิจดำเนินไปโดยเรียบร้อยมีประสิทธิภาพและทั้งนายจ้างและลูกจ้างต่างมีเมตตาธรรมต่อกัน” การเสนอกฎหมายฉบับนี้ถือเป็นการริเริ่มอันสำคัญยิ่งประการหนึ่งในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย กล่าวโดยเฉพาะเป็นการแสดงให้เห็นความสนใจของรัฐบาลในอันที่จะดูแลส่งเสริมและเสริมสร้างความสมบูรณ์พูนสุขให้แก่ประชาชน อันเป็นการยืนยันสิทธิของประชาชนทุกคนที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐในด้านสังคมและเศรษฐกิจ ฯลฯ

ดังนั้นพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 จึงเป็นกฎหมายแรงงานฉบับแรกที่กำหนดมาตรฐานทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิของลูกจ้างและนายจ้าง เพื่อให้ความเป็นธรรมในเรื่องแรงงานแก่ลูกจ้างและนายจ้างให้มากที่สุด บทบัญญัติของกฎหมายแรงงานฉบับนี้ มี 2 ส่วน คือส่วนที่หนึ่งว่าด้วยสภาพการจ้าง ได้แก่ การทำงาน การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา สิทธิเกี่ยวกับการพัก การหยุด การลา วันหยุดประจำปี การจ้างแรงงานหญิงและเด็ก เงินทดแทนและบทบัญญัติว่าด้วยสวัสดิการและความปลอดภัย ส่วนที่สองเป็นบทบัญญัติด้านแรงงานสัมพันธ์ ได้แก่ การรับรองสิทธิของลูกจ้างในการก่อสร้างสหภาพแรงงาน การเจรจาต่อรอง มาตรการในการระงับข้อพิพาทการนัดหยุดงานหรือปิดงานและการกระทำอันไม่เป็นธรรม หนึ่งใน การร่างกฎหมายแรงงานฉบับแรกก็ได้มีปัญหาประเด็นเรื่องรัฐวิสาหกิจ ว่าควรใช้กฎหมายแรงงาน บังคับกับพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือไม่ ซึ่งได้มีการพิจารณาประเด็นนี้กันอย่างกว้างขวางทั้งในระดับ

เจ้าหน้าที่และระดับบริหาร ตลอดจนการประชุมกับนายจ้างและลูกจ้างมีทั้งฝ่ายสนับสนุนและคัดค้าน จนในที่สุดคณะรัฐมนตรีก็ได้ลงมติให้กฎหมายแรงงานมีผลใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ โดยถือเป็นนโยบายรัฐบาลและแสดงเจตนารมณ์ของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าการทำงานของรัฐวิสาหกิจ คือ การประกอบธุรกิจ พนักงานรัฐวิสาหกิจก็เป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน อีกทั้งเพื่อเป็นตัวอย่างแก่ภาคเอกชนจึงไม่มีเหตุผลในการยกเว้นการใช้กฎหมายแรงงานกับรัฐวิสาหกิจ และรัฐบาลได้ตรวจสอบกฎหมายแรงงานของต่างประเทศแล้วเห็นว่าต่างก็ใช้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจด้วย ฉะนั้น พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 จึงใช้บังคับครอบคลุมลูกจ้างทั้งหมดไม่ว่าภาครัฐบาลหรือเอกชน ซึ่งมีคำนิยามไว้ในมาตรา 3 ว่า “ลูกจ้าง หมายความว่าบุคคลซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง” ดังนั้นบุคคลผู้ทำงานโดยได้รับค่าจ้างอยู่ในข่ายบังคับและคุ้มครองของกฎหมายแรงงานทั้งสิ้น เว้นแต่สิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ซึ่งลูกจ้างบางประเภทไม่มีสิทธิก่อตั้งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56 “ลูกจ้างมีสิทธิก่อตั้งสหภาพแรงงานได้ สิทธิดังว่นี้อำนาจการประจำ อำนาจการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาลและทหารประจำการจะให้มีได้”

บทบัญญัติของกฎหมายแรงงานทั้ง 2 ส่วน จึงใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ ในส่วนที่หนึ่งนั้นรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะมีระเบียบว่าด้วยสภาพการจ้างให้สิทธิเท่าเทียมหรือสูงกว่ากฎหมายแรงงาน ฉะนั้นการปฏิบัติในส่วนนี้จึงไม่มีปัญหาอย่างไร ในส่วนที่สอง เรื่องสิทธิในการก่อตั้งสหภาพแรงงานนั้น ความจริงในส่วนนี้รัฐวิสาหกิจบางแห่งก็ได้ดำเนินการมาก่อนแล้วต่อเนื่องเช่นการรถไฟแห่งประเทศไทย พนักงานได้ก่อตั้งสมาคมกรรมกรรถไฟตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 เป็นต้น ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าเรื่องการก่อตั้งขึ้นเป็นสหภาพของพนักงานรัฐวิสาหกิจได้ดำเนินการมาช้านานแล้ว และเมื่อได้มีกฎหมายแรงงานดังกล่าวรับรองสิทธิอย่างชัดเจนพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงได้ก่อตั้งเป็นสหภาพแรงงานอย่างเปิดเผยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 แต่พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 มีผลใช้บังคับได้เพียงปีกว่าเท่านั้นก็ได้ถูกยกเลิกเพราะมีการปฏิวัติ

-ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 หลังจากได้มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ได้ไม่นานก็ได้ยกเลิกในปี พ.ศ. 2501 โดยผลของการปฏิวัติให้ยกเลิกกฎหมายแรงงานและยุบการก่อตั้งการดำเนินการของสหภาพแรงงานทั้งหมด ทำให้สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสิ้นสุด และได้มีการประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ใช้บังคับแทน โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ได้มีบทบัญญัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ยกเว้นไม่ให้สิทธิลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงาน กฎหมายฉบับนี้ส่วนใหญ่เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานโดยกำหนดเรื่องของการคุ้มครองดูแลสภาพการจ้างและผลประโยชน์ต่างๆ ไว้ในลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติ

แรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับรวมถึงรัฐวิสาหกิจด้วย แต่จากการยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 และบังคับใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ทำให้เกิดปัญหาข้อพิพาทแรงงานมากขึ้นจึงได้มีการผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว จนกระทั่งรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาท พ.ศ. 2508

-พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 โดยในปี พ.ศ. 2508 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกเลิกคำสั่งของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ข้อ 4 (คือการกำหนดให้ “เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงาน ค่าจ้าง และการลงจ้าง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยและแจ้งให้คู่กรณีทราบโดยเร็วที่ คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำร้องวินิจฉัยของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่ออธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับความวินิจฉัย ให้อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และแจ้งให้คู่กรณีทราบโดยเร็ว คำวินิจฉัยของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เป็นที่สุด...” ซึ่งมติดังกล่าวนั้นเป็นการอนุญาโตตุลาการแบบบังคับ) และได้บัญญัติรับรองสิทธิของลูกจ้างในการเรียกร้องเจรจาต่อรองเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง กับนายจ้างโดยกำหนดวิธีการในการเรียกร้องไว้ คือให้คู่กรณีต้องเจรจาทกลงกัน ถ้าเริ่มเจรจาไปแล้ว 5 วัน ยังตกลงกันไม่ได้ก็กำหนดให้แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ย ในการไกล่เกลี่ย ถ้าฝ่ายรับข้อเรียกร้องไม่มาหรือมาแต่ไม่อาจตกลงกันได้ภายในระยะเวลา 30 วัน คู่กรณีมีสิทธิปิดงาน จดจ้าง หรือนัดหยุดงาน หรือจะตั้งคนกลางเป็นผู้ชี้ขาดก็ได้การประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงานฉบับนี้ เนื่องจากรัฐบาลเห็นความจำเป็นที่จะต้องสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างให้มีเพิ่มขึ้น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการระงับข้อพิพาทด้วยการเจรจาต่อรองเมื่อได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อกันและใช้บังคับรวมถึงรัฐวิสาหกิจด้วย แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ยังมีข้อบกพร่องเนื่องจากไม่ได้รับรองสิทธิในการก่อตั้งองค์กรฝ่ายนายจ้างหรือลูกจ้าง จึงได้ถูกยกเลิกไปเมื่อมีการประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103

-ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์โดยมีหลักใหญ่ๆ 5 ประการ คือ

1. หลักเกณฑ์และวิธีเรียกร้องของนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง
2. วิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน
3. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปิดงานและนัดหยุดงาน
4. คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

5. การจัดตั้งและดำเนินการสมาคมช่างและลูกจ้าง

โดยหลักเกณฑ์และสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติเหมือนกับพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 มีข้อแตกต่างเพียงแต่ในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์กล่าวคือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 รับรองสิทธิในการก่อตั้งสมาคมและยังไม่ได้ให้มีการจัดตั้งในรูปแบบอื่น แต่ลูกจ้างสามารถที่จะเจรจาต่อรองได้ กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกัน จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2518 จึงได้มีการปรับปรุงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 เฉพาะในส่วนของแรงงานสัมพันธ์ เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ. 2516 – 2518 เกิดปัญหาข้อพิพาทแรงงานขึ้นมาก รัฐบาลและสภานิติบัญญัติจึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมืองในขณะนั้น โดนให้สิทธิแก่ลูกจ้างในการรวมตัวจัดตั้งองค์กรในรูปสหภาพแรงงานและสหพันธ์แรงงานเช่นเดียวกับต่างประเทศ จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์แยกออกมาต่างหาก

ช่วงที่สอง:. ช่วงระยะเวลาตั้งแต่การใช้บังคับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 จนถึงพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ถือเป็นหลักของกฎหมายแรงงานในเรื่องของสภาพการจ้างและความสัมพันธ์ทางแรงงาน โดยมีสาระสำคัญในเรื่อง 1. กำหนดเรื่องข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง 2. วิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน 3. การปิดงานและนัดหยุดงาน 4. คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ 5. คณะกรรมการลูกจ้าง 6. สมาคมนายจ้าง 7. สหภาพแรงงาน 8. สหพันธ์นายจ้างและสหพันธ์แรงงาน 9. การกระทำความผิดเป็นกรรมซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้บังคับใช้ครอบคลุมไปถึงรัฐวิสาหกิจด้วย ตามมาตรา 4 ซึ่งได้บัญญัติยกเว้นการใช้บังคับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์แก่ราชการส่วนกลางราชการ ส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการของกรุงเทพมหานคร กิจการอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และในมาตรา 5 ได้ให้คำนิยาม “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่ นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง ฉะนั้นพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 จึงมีขอบเขตที่กว้างขวาง บทบัญญัติในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้นำมาใช้ในรัฐวิสาหกิจและถือเป็นกฎหมายที่สำคัญในการจัดระบบความสัมพันธ์ทางแรงงานในรัฐวิสาหกิจ โดยมีหลักการแรงงานที่สำคัญ ดังนี้ คือ 1. การมีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานและเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน 2. การยื่นข้อเรียกร้องและเจรจาต่อรอง 3. การคุ้มครองการใช้สิทธิแก่ลูกจ้างในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสหภาพแรงงาน หลักต่างๆ ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 นี้พนักงานรัฐวิสาหกิจได้นำมาใช้โดยตลอด

ภายหลังที่เกิดรัฐประหาร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ซึ่งในวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2534 พล.อ.อ.เกษตร โรจนนิล

รองประธาน รสช. ได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนถึงเจตนารมณ์ของสภา รสช. ที่จะแยกรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์โดยให้เหตุผลว่า การก่อตั้งดำเนินการของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้ทำให้เกิดปัญหาแก่การบริหารงาน และสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเป็นตัวการก่อความไม่สงบบ่อยครั้ง ฉะนั้นจะดำเนินการให้เป็นທີ່เด็ดขาด จากการประกาศดังกล่าวทำให้ขบวนการแรงงานรัฐวิสาหกิจและเอกชนออกมาคัดค้านและโต้แย้งความคิดดังกล่าวซึ่งเปรียบเทียบการมุ่งทำลายขบวนการแรงงาน สร้างความถดถอยให้กับประชาธิปไตย (มติชน, 16 มีนาคม พ.ศ. 2534) เพราะแรงงานรัฐวิสาหกิจมีบทบาทในขบวนการแรงงานเป็นอย่างมาก ต่อมา พล.อ.อ. เกษตร โรจนนิล ก็ยังให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนย้ำถึงแนวความคิดดังกล่าวว่ารัฐวิสาหกิจไม่ควรอยู่ใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เพราะถือเป็นพนักงานของรัฐ (กรุงเทพธุรกิจ 15 มีนาคม พ.ศ. 2534) และยังได้ยืนยันว่า พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ (ประธาน รสช.) และพลเอกสุจินดา คราประยูร (รองประธาน รสช.) ได้ยืนยันว่า มีแนวความคิดเช่นเดียวกันในการแยกรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์

พลเอกสุจินดาฯ ได้ออกมากล่าวอย่างหนักแน่นแสดงเหตุผลในการแยกรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานว่า เพราะพิจารณาจากสถานะของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีไม่ถูกจ้างในภาคเอกชน และนายจ้างของรัฐวิสาหกิจคือ รัฐบาลไม่ใช่ นายทุน ดังนั้นพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงเหมือนกับข้าราชการ จึงไม่เหมาะสมจะอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ต่อมาในวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2534 สื่อมวลชนได้ลงข่าวว่านายกรัฐมนตรีได้ทำหนังสือด่วนถึงประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ขอให้เปิดประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาตินัดพิเศษ ในวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2534 เพื่อพิจารณาร่างแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์และร่างพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งระยะเวลาที่ รสช. ได้ดำเนินการแยกรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์นั้นยังอยู่ในช่วงของกฎอัยการศึกเท่ากับเป็นการปราบปรามไม่ให้รัฐวิสาหกิจชุมนุมกัน ประกอบกับวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2534 เป็นวันหยุดชดเชยของพนักงานรัฐวิสาหกิจการเสนอพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ฉบับที่ 2 จึงเป็นการสะดวก อนึ่งการพิจารณาส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และเป็นการพิจารณา 3 วาระรวดเดียวภายในวันเดียวกัน ทั้งนี้เพราะร่างนี้คือกฎหมายที่ รสช. ต้องการให้พิจารณาลงมติทันทีและประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยเร็ว ซึ่งประเด็นที่นักวิชาการเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นได้รับการแก้ไขประเด็นเดียวคือ องค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นไปตามหลักการของไตรภาคี

จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เห็นว่ากระบวนการพิจารณากฎหมายฉบับนี้ ตั้งแต่เริ่มต้นได้ดำเนินการอย่างรีบร้อนเร่งรีบและรวบรัด โดยในร่างพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจ สัมพันธ์ได้กล่าวถึงหลักการและเหตุผลไว้ดังนี้ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประเทศชาติและประชาชน และรัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้ดำเนินการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการแก่ประชาชน จึงเห็นได้ว่ากิจการของรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อประเทศและประชาชนอย่างมาก ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับรัฐ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ก็แตกต่างไปจากความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในกิจการของเอกชน จึงสมควรที่จะให้มีกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับรัฐขึ้นมาต่างหากอีกฉบับหนึ่ง รวมทั้งเรื่องการจัดตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นข้อเสนอและข้อร้องทุกข์ องค์การที่ทำหน้าที่พิจารณาและชี้ขาดข้อเสนอของรัฐวิสาหกิจก็มีลักษณะที่แตกต่างไปจากเอกชน หากยังบังคับใช้ตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่บังคับใช้ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในองค์การเอกชน ก็จะเกิดความไม่สะดวก และในบางครั้งยังอาจก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นในบ้านเมืองด้วยรัฐจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ขึ้นมาใช้บังคับ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2534 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา และได้ตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ขึ้นมาใช้บังคับด้วย

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2543 ประกาศใช้แทนพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ซึ่งมีสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากเดิมเพื่อให้ฝ่ายบริหารกับพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจมีสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบในขอบเขต เหมาะสมและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หมายความว่า ข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงาน ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 ได้กำหนดในเรื่องข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง⁴⁹ ไว้ ดังนี้

(1) ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเดิม

⁴⁹ เกษมสันต์ วิจารณ์ธรรม ศาสตราจารย์ กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด น.56-58

ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดว่า “ให้ถือว่าบรรดาสภาพการจ้างที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัตินี้” (มาตรา 95)

ดังนั้น สภาพการจ้างที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีอยู่ก่อนวันที่ 8 เมษายน 2543 ให้ถือว่าเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างของรัฐวิสาหกิจนั้นตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน 2543 เป็นต้นมา

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างดังกล่าวนี้มิใช่ข้อตกลงซึ่งเกิดจากการยื่นข้อเรียกร้องและเจรจาตกลงกันระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงานแต่อย่างใด แต่เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่กฎหมายให้ถือว่าเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเพื่อให้เป็นฐานที่นายจ้างและสหภาพแรงงานจะใช้สิทธิยื่นข้อเรียกร้องให้มีการกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างฉบับใหม่หรือยื่นข้อเรียกร้องให้แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่พอใจและยอมรับได้ต่อไป

(2) ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างใหม่

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดให้นายจ้างหรือสหภาพแรงงานยื่นข้อเรียกร้องให้มีการกำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเดิมได้ เมื่อทั้งสองฝ่ายได้ปฏิบัติตามขั้นตอนตามกฎหมายจนตกลงกันได้แล้ว ก็จะมีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างฉบับใหม่ระหว่างนายจ้างและสหภาพแรงงานใช้บังคับต่อไป

จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 ตามรายละเอียดข้อเสนอการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็น บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 25⁵⁰ เห็นชอบให้ผู้ปฏิบัติงานในส่วนกิจการโทรคมนาคมทั้งหมดของ กสท. ได้แก่นักงานและลูกจ้างตามข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2520 และลูกจ้างรายวันตามสัญญาจ้างที่มีอยู่ ณ วันที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท โอนไปเป็นลูกจ้างของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) โดยได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือเวลาการทำงานของพนักงานและลูกจ้างตามข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2520 ดังกล่าวใน กสท. เป็นเวลาทำงานในบริษัทโดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจาก กสท. เป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้างตลอดจนให้กองทุน

⁵⁰ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 25 “ในวันจดทะเบียนบริษัทซึ่งเปลี่ยนสภาพมาจากรัฐวิสาหกิจโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นและได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง สิทธิประโยชน์ต่างๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาทำงานของพนักงานดังกล่าวในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัทโดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้าง”

สำรองเลี้ยงชีพและกองทุนบำเหน็จของพนักงาน กสท. เดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) มีฐานะเป็นนายจ้างแทน กสท. ดังนั้น พนักงาน และลูกจ้างรวมถึงลูกจ้างรายวันตามสัญญาจ้างที่มีอยู่ ณ วันที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท กสท ที่โอนมาจาก กสท. จึงยังได้รับสิทธิประโยชน์ตามข้อตกลงสภาพการจ้างเดิมภายหลังการแปลงสภาพ กสท.

ทั้งนี้ในปัจจุบันบริษัท กสท ได้มีการปรับและบรรจุลูกจ้างตามข้อบังคับ การสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2520 และลูกจ้างรายวันตามสัญญาจ้างที่มีอยู่ ณ วันที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท เป็นพนักงาน บริษัท กสท ทั้งหมดแล้ว สำหรับลูกจ้างที่รับเข้ามาทำงานใหม่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เรื่องข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานของลูกจ้าง พ.ศ. 2550

2.2 ความรับผิดชอบทางละเมิดของพนักงานของ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน

ความรับผิดชอบทางละเมิดของพนักงาน/ลูกจ้างของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) อาจแบ่งสถานะได้เป็น 2 ช่วง ดังนี้

ช่วงที่ 1 ระหว่างวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2520 ถึงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 หรือ ภายหลังพระราชบัญญัติ การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มีผลบังคับใช้เรื่อยมา จนกระทั่ง มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2546 ในช่วงเวลาดังกล่าว ถือว่าผู้ปฏิบัติงานทุกคนมีสถานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ขณะเดียวกันก็ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 15⁵¹ แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519

ช่วงที่ 2 ตั้งแต่วันที่ 14 สิงหาคม 2546 จนถึงปัจจุบัน

สถานภาพของพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ยังคงความเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา 4⁵² แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งกระทรวงการคลังถือขึ้นเกินกว่าอัตราร้อยละห้าสิบ

⁵¹ พระราชบัญญัติ การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 15 ให้ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการและพนักงาน เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

⁵² พระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

การที่สถานภาพของผู้ปฏิบัติงานมีความแตกต่างกันดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของพนักงานที่ปฏิบัติงานต่อเนื่องจากช่วงที่ 1 และ/หรือช่วงที่ 2 เนื่องจากเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 ได้มีการบังคับพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539) การสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ตามมาตรา 4⁵³ พนักงานของการสื่อสารแห่งประเทศไทยจึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว พนักงานที่ปฏิบัติงานได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่จะต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำความผิด หรือบกพร่องต่อหน้าที่ที่เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น นอกจากนี้ หากต้องรับผิดก็ไม่ต้องชดเชยเต็มจำนวนความเสียหายสามารถแบ่งส่วนความรับผิดตามความหนักเบาแห่งการกระทำของตนโดยไม่ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม ซึ่งแตกต่างจากหลักความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ตาม พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และมีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัดตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 จึงทำให้การดำเนินงานในช่วงที่ 2 มิให้ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ 693/2545 แม้ว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเปิดช่องให้มีหน่วยงานอื่นที่นอกเหนือจาก กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา สามารถเสนอขอเป็นหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยไม่ต้องบังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ก็ตาม แต่

⁵³ พระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

กระบวนการและขั้นตอนอาจมีข้อยุ่งยากด้วยปัญหาที่อาจกระทบต่อแนวทางปฏิบัติของกระทรวงการคลัง ซึ่งคงยึดถือตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 693/2545 ที่เห็นว่า “...เมื่อการสื่อสารแห่งประเทศไทยแปรรูปเป็นบริษัทมหาชนจำกัดแล้ว ย่อมไม่เป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงต้องนำหลักความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ...” ทั้งที่ความจริงการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการทั้งสองช่วงข้างต้นคงมีรูปแบบเช่นเดียวกัน แต่ความคุ้มครองตามหลักกฎหมายแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่นำมาพิจารณาให้ใช้บังคับ

