

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การสื่อสารแห่งประเทศไทยขอหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือที่ กสท.๖๐๓ สด.(พล)/ ๒๖๙๗ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ รวม ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ตามที่การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งให้นายชูศักดิ์ ขวัญเรืองใจ และนายกฤษณะ มีเพชรสม ร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งนายชูศักดิ์และนายกฤษณะได้อุทธรณ์ความรับผิด และต่อมาคณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดทางละเมิดของการสื่อสารแห่งประเทศไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า นายชูศักดิ์ประมาทเลินเล่อแต่ผู้เดียวจึงให้รับผิดชอบเพียงลำพังเป็นเงิน ๑๒,๖๕๑ บาท โดยเสนอให้ผู้ว่าการฯ พิจารณาสั่งการเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ และได้แจ้งให้นายชูศักดิ์ชำระเงินจำนวนดังกล่าว นายชูศักดิ์ได้ชำระเงินให้แก่การสื่อสารแห่งประเทศไทยและได้ร้องทุกข์ต่อสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ การสื่อสารแห่งประเทศไทย สหภาพแรงงานฯ จึงได้นำเรื่องดังกล่าวเข้าประชุมในที่ประชุมคณะกรรมการกิจการสัมพันธการสื่อสารแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการกิจการสัมพันธฯ ได้มีมติให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยพิจารณาเรื่องดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง นั้น

คณะกรรมการกิจการสัมพันธฯ ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ มีอำนาจที่จะส่งเรื่องให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย พิจารณาทบทวนคำสั่งดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๓(๔) และมาตรา ๒๔ ได้หรือไม่เพียงใด และหากคณะกรรมการกิจการสัมพันธฯ มีอำนาจดำเนินการได้การสื่อสารแห่งประเทศไทยจะต้องปฏิบัติอย่างไร

ประเด็นที่สอง ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินไว้ ประกอบกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยไม่มีระเบียบที่กำหนดให้อุทธรณ์ความรับผิดไว้เช่นกัน ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้อง เจ้าหน้าที่จะมีแนวปฏิบัติอย่างไร ซึ่งการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ

๑. ให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดอุทธรณ์คำสั่งต่อการสื่อสารแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยถือว่าคำสั่งดังกล่าวมิได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ

๒. เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลแรงงานเนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดไม่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของการสื่อสารแห่งประเทศไทยตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง อันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงานเป็นผลให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นนายจ้างได้รับความเสียหาย ถือได้ว่าเป็นคดีพิพาทอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง สืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงาน หรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒

ประเด็นที่สาม การสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ จะมีการแปรรูปตามนโยบายของรัฐบาล โดยแบ่งเป็นบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๖ โดยมีการแปลงทุนเป็นหุ้นและดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้น ทำให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่มิได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามบทนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้ ภายหลังการแปรรูปบริษัทฯ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ และหากบริษัทฯ ไม่ต้องดำเนินการตามแล้ว คดีต่างๆ ที่เกิดก่อนการแปรรูปแต่อยู่ในระหว่างพิจารณากำหนดความรับผิดของการสื่อสารแห่งประเทศไทย หรืออยู่ในระหว่างการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง หรือคดียังไม่เป็นที่ยุติเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดปฏิเสธการจ่ายค่าสินไหมทดแทน หรือมีการอุทธรณ์ร้องทุกข์คำสั่งดังกล่าว ทั้งสองบริษัทฯ จะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ตามมาตรา ๒๓ (๔)^๑ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้คณะกรรมการกิจการสัมพันธ์มีอำนาจหน้าที่ปรึกษาหารือเพื่อ

^๑มาตรา ๒๓ ให้คณะกรรมการกิจการสัมพันธ์มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจตลอดจนส่งเสริมและพัฒนาการแรงงานสัมพันธ์

(๒) หาทางปรองดองและระงับข้อขัดแย้งในรัฐวิสาหกิจนั้น

(๓) พิจารณาปรับปรุงระเบียบข้อบังคับในการทำงาน อันจะเป็นประโยชน์ต่อนายจ้างลูกจ้างและรัฐวิสาหกิจนั้น

(๔) ปรึกษาหารือเพื่อแก้ปัญหาตามคำร้องทุกข์ของลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน รวมถึงการร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย

แก้ปัญหาตามคำร้องทุกข์ของลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน รวมถึงการร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย และมาตรา ๒๔^๒ กำหนดให้นายจ้างอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการกิจการสัมพันธ์หรือต่อนักการกระทำใด ๆ อันเป็นผลให้กรรมการกิจการสัมพันธ์ไม่สามารถทำงานตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ระบุถึงอำนาจของคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ที่จะส่งเรื่องของพนักงานให้นายจ้างพิจารณา ดังนั้น คณะกรรมการกิจการสัมพันธ์การสื่อสารแห่งประเทศไทยอาจส่งเรื่องของนายชู้ศักดิ์ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยพิจารณา ทบทวนได้ แต่ไม่มีผลผูกพันให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยมีความเห็นไว้ว่า^๓ คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้มีการกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้ว ตามข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ให้มีการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบและให้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือตามที่เห็นว่าถูกต้อง ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบเฉพาะอันแตกต่างไปจากการอุทธรณ์ ดังนั้น จึงไม่อาจนำเรื่องการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ

สำหรับการโต้แย้งคำสั่งในกรณีนี้ แม้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จะเคยมีความเห็นไว้ว่าคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชุดใช้เงินเป็นคำสั่งทางปกครอง^๔ แต่เนื่องจากตามข้อเท็จจริงดังกล่าวเข้าลักษณะเป็นกรณีศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า^๕ เป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ตามมาตรา ๘ (๕)^๖

(๕) ปรีกษาหรือเพื่อพิจารณาปรับปรุงสภาพการจ้าง

๒มาตรา ๒๔ ให้ นายจ้างอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการกิจการสัมพันธ์หรือต่อนักการกระทำใด ๆ อันเป็นผลให้กรรมการกิจการสัมพันธ์ไม่สามารถทำงานตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้

นายจ้างจะเลิกจ้าง ลดค่าจ้าง หรือตัดค่าจ้าง กรรมการกิจการสัมพันธ์ได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแรงงานก่อน เว้นแต่กรรมการกิจการสัมพันธ์ผู้นั้นจะให้ความยินยอมเป็นหนังสือ หรือเป็นการเลิกจ้างเพราะเหตุเกษียณอายุ

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง กรมบัญชีกลางหาว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จะสามารถอุทธรณ์หรือขอให้พิจารณาใหม่ได้หรือไม่ (เรื่องเสร็จที่ ๒๘๗/๒๕๔๕)

^๔บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๑)

^๕คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๘๖/๒๕๔๔

^๖มาตรา ๘ ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องต่อไปนี้

๑.ลา

๑.ลา

(๕) คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ การโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวจึงต้องนำไปฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน

ประเด็นที่สาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยมีความเห็นไว้ในเรื่อง สถานภาพของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙^๗ ว่า เมื่อบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มิใช่รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาและมีใช้หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่หากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ประสงค์จะให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่ตั้งร่วมกันตามกฎหมายดังกล่าวดำเนินการสอบข้อเท็จจริงต่อไปก็ย่อมกระทำได้

ในเรื่องนี้เมื่อการสื่อสารแห่งประเทศไทยแปรรูปเป็นบริษัทแล้วย่อมไม่ใช่องค์กรของรัฐบาลที่อยู่ภายใต้บังคับและไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ อีกต่อไปเช่นกัน แต่หากในเรื่องใดได้เริ่มดำเนินการตั้งคณะกรรมการพิจารณาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ไปแล้วการสื่อสารแห่งประเทศไทยจะให้คณะกรรมการดังกล่าวดำเนินการต่อไปจนเสร็จสิ้นกระบวนการก็ย่อมกระทำได้

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดขึ้นก่อนที่การสื่อสารแห่งประเทศไทยจะแปรรูปเป็นบริษัทฯ นั้น ยังคงจะต้องนำบทบัญญัติในส่วนที่เป็นสารบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่น ความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สิทธิไต่เบี่ย หลักความรับผิดซึ่งไม่ต้องรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม มาใช้บังคับแก่กรณีดังกล่าวด้วย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๕

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานภาพของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (เรื่องเสร็จที่ ๕๕๙/๒๕๔๕)