

# ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมในการออกคำสั่ง ทางปกครองโดยอาศัยรายงานรับรองของผู้ตรวจสอบเอกชน<sup>1</sup>

ทัชชญา ปิติวัชรธาดา<sup>2</sup>

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมในการออกคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยรายงานรับรองของผู้ตรวจสอบเอกชน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวความคิด ทฤษฎีของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมในการออกคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยรายงานรับรองของผู้ตรวจสอบเอกชน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 นอกจากนั้นยังได้ศึกษาการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรม การให้โอกาสเจ้าหน้าที่ได้แย้งแสดงพยานหลักฐาน จากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมในการออกคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยรายงานรับรองของผู้ตรวจสอบเอกชน และอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจหลักในการใช้อำนาจรัฐควบคุมกิจการโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการออกคำสั่งทางปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ราชการตามภารกิจของหน่วยงานนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ทั้งกับเจ้าหน้าที่ด้วยกันเองหรือกับหน่วยงานของรัฐ หรือแม้แต่กับ บุคคลภายนอก การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวกลายเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ด้วยเกรงว่าการกระทำของตน อาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นและตนต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมด ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ และการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าตัดสินใจระทำการตามหน้าที่นี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐเป็นอย่างมาก ในที่สุดผลเสียก็จะตกแก่ประชาชน

จากการศึกษาประเด็นปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมในการออกคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยรายงานรับรองของผู้ตรวจสอบเอกชน ทำให้ทราบว่า มีข้อบกพร่องอีกหลายประการ อันควรได้รับการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้ต้องหา และเพื่อคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัย จะเห็นได้ว่า มีปัญหาที่สำคัญสมควรที่จะศึกษา ดังต่อไปนี้

---

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมในการออกคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยรายงานรับรองของผู้ตรวจสอบเอกชน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ศาสตราจารย์สุมาลี วงษ์วิจิตร และกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสุวรรณค์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์สมชาย รัตนเชื้อสกุล

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปัญหาที่หนึ่งปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรม ในการออกคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด พ.ศ. 2539 มาตรา 8

มาตรา 8 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

ผู้ตรวจสอบเอกชนเป็นหน่วยงานเอกชน ไม่ถือเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งถูกแต่งตั้งขึ้นมาโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายตามพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ผู้ตรวจสอบเอกชนทำหน้าที่ในการตรวจสอบโรงงาน หรือเครื่องจักร หรือดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้อง และจัดทำรายงานผลการตรวจสอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ตรวจสอบเอกชนจึงไม่มีนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอก โดยผู้ตรวจสอบเอกชนเป็นเพียงผู้ดำเนินการตามขั้นตอนอันเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของการออกคำสั่งทางปกครองโดยรัฐเท่านั้น มิได้เป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองในการทำหน้าที่ตามกฎหมาย ฉะนั้น การทำหน้าที่ของผู้ตรวจสอบเอกชนจึงไม่เป็นองค์การทางปกครองที่กระทำการโดยใช้อำนาจทางปกครองแทนรัฐด้วย ส่งผลให้การทำหน้าที่ของผู้ตรวจสอบเอกชน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่อย่างใด

เมื่อมีข้อบกพร่องจากการกระทำในประการต่าง ๆ อันเกิดจากการจัดทำรายงานรับรองแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ จากความผิดพลาดของผู้ตรวจสอบเอกชน และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนทั่วไปซึ่งเป็นบุคคลภายนอก เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงหน่วยงานของรัฐที่เชื่อถือในการรับรองข้อเท็จจริงของผู้ตรวจสอบเอกชน ยื่อนำมาสู่ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้อง

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการแบ่งแยกว่า การกระทำละเมิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการกระทำที่กรมโรงงานฯ จะต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นหรือหน่วยงานของรัฐ หรือการกระทำนั้นเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว หากการกระทำละเมิดนั้นเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ส่วนจะไปไล่เบี้ยหรือเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้หรือไม่เป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งจะต้องพิจารณาต่อไป นอกจากนี้กฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจนถึงความหมายและขอบเขตของการกระทำการปฏิบัติหน้าที่ไว้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้การคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐในการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง ยังคงไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร

ปัญหาที่สองปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมโดยอาศัยรายงานรับรองของผู้ตรวจสอบเอกชน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 39

มาตรา 39 ได้บัญญัติไว้ว่า

“ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานใดจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 37 โดยไม่มีเหตุอันควรหรือในกรณีที่ปรากฏว่าการประกอบกิจการของโรงงานใดอาจจะก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบกิจการ โรงงานนั้นหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว และปรับปรุงแก้ไขโรงงานนั้นเสียใหม่หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด

ถ้าผู้ประกอบกิจการโรงงานได้ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายสั่งให้ประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้

ถ้าผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง ภายในเวลาที่กำหนด ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และในกรณีที่ป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ให้คำสั่งปิดโรงงานดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตด้วย”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การที่เจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะใช้อำนาจในการออกคำสั่งตามมาตรา 37 หรือมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติโรงงานดังกล่าว จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก่อนว่ามีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นหรือไม่ ซึ่งการตรวจสอบนี้จะต้องอาศัยพยานหลักฐานจากรายงานรับรองของผู้ตรวจสอบเอกชน และวินิจฉัยว่าพยานหลักฐานเท่าที่มีอยู่เพียงพอต่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าเกิดขึ้นหรือมีอยู่จริงหรือไม่ โดยที่เจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมต้องวินิจฉัยข้อเท็จจริงไปตามพยานหลักฐาน ไม่ใช่ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยได้อย่างอิสระตามที่ตนเห็นสมควร เมื่อเจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้วินิจฉัยข้อเท็จจริงโดยอาศัยพยานหลักฐานจากรายงานรับรองของผู้ตรวจสอบเอกชน และต้องมีการปรับบทกฎหมาย โดยได้วินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และมีการปรับบทกฎหมายกับข้อเท็จจริง จึงจะสามารถใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองได้

ปัญหาของการออกคำสั่งปิดโรงงานอุตสาหกรรมและการเพิกถอนใบอนุญาตตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการออกคำสั่งปิดโรงงานอุตสาหกรรม และการเพิกถอนคำสั่ง โดยให้อำนาจดุลพินิจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในลักษณะที่กว้างจนเกินไป ซึ่งเป็นปัญหาในการกำหนดความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น การกำหนดระยะเวลาที่เห็นสมควรในการระงับหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือการแก้ไขการกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใด ๆ จนเป็นเหตุให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรง ในแต่ละกรณีเป็นการกำหนดในการใช้

ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งสิ้น ทำให้การตีความและการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกันเกิดความไม่เป็นธรรม

ปัญหาที่สามปัญหาเกี่ยวกับการให้โอกาสเจ้าหน้าที่ได้แย้งแสดงพยานหลักฐาน จากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมในการออกคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยรายงานรับรองของผู้ตรวจสอบเอกชน ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 30 ซึ่งบัญญัติว่า

“ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน”

ตามบทบัญญัติแห่ง มาตรา 30 ในกรณีที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งซึ่งมีผลเป็นการกระทบสิทธิของเอกชนผู้ต้องอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ต้องให้โอกาสผู้นั้นทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการแจ้งผลกระทบต่อสิทธิที่จะเกิดขึ้นนั้นด้วย และข้อเท็จจริงที่ต้องให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบนั้นจะต้องเพียงพอเพื่อให้คู่กรณีสามารถโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้โดยเหมาะสม

ในการออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงปัญหานี้ก่อนเสมอ ถ้าหากมีผู้ซึ่งอาจจะถูกกระทบสิทธิอย่างสำคัญ แต่เจ้าหน้าที่มิได้ให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสชี้แจงหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ย่อมถือเป็นความบกพร่องของการพิจารณา ซึ่งคู่กรณีอาจขอให้เพิกถอนกระบวนการเดิม และเริ่มกระบวนการใหม่ได้ การให้โอกาสแก่คู่กรณีอาจเกิดขึ้นได้ทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้ริเริ่มด้วยตนเอง หรือเมื่อได้รับคำขอจากคู่กรณีคนหนึ่งคนใดก็ได้ เช่น จะออกคำสั่งให้ปิดโรงงาน ก็ต้องแจ้งให้เจ้าของโรงงานทราบก่อนมีคำสั่งปิดโรงงาน เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า หลักการใช้สิทธิในการรับทราบข้อเท็จจริงและสิทธิในการโต้แย้งตามมาตรา 30 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังคงมีปัญหา ในการให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ถูกผลกระทบอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการรับฟังคู่กรณีและให้คู่กรณีรู้สิทธิของตน ตลอดถึงเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอย่างครบถ้วนตามกฎหมาย และไม่สามารถอำนวยความสะดวกแก่สังคมได้

ปัญหาที่สี่ปัญหาเกี่ยวกับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ตามมาตรา 10 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 10 ได้บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นับทบบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของ กระทรวงการคลัง”

และมาตรา 12 ได้บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตาม มาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด”

จากการศึกษาค้นคว้า ปัญหาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมในการออกคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยรายงานรับรองของผู้ตรวจสอบเอกชน ผู้ศึกษาพบว่า ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นปัญหาที่สำคัญ มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ปัญหาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรม ในการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 มาตรา 8 ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

เห็นควรปรับปรุงแก้ไข ดังต่อไปนี้

“เจ้าหน้าที่” ตามความหมายของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ควรที่จะหมายถึง “เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายโดยหน่วยงานทางปกครองให้ดำเนินการในกิจกรรมของรัฐโดยกิจกรรมดังกล่าวได้กระทำลงเพื่อรัฐโดยใช้อำนาจมหาชน”  
ดังนั้น

เมื่อพิจารณาแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า อำนาจของผู้ตรวจสอบเอกชนที่ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้พิจารณาคำขอและเอกสารที่เกี่ยวข้องรวมถึงข้อเท็จจริงอื่น ๆ แล้วจัดทำรายงานรับรองแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นไปเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนแทนรัฐ

ดังนั้น จึงควรกำหนดให้ผู้ตรวจสอบเอกชนเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความยืดหยุ่นและไม่เกิดความลักลั่นในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างผู้ปฏิบัติงานให้รัฐด้วยกัน

2. “การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่” ผู้ศึกษาเห็นว่าควรหมายถึง “การกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานตาม หน้าที่หรือสืบเนื่องจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่รวมถึงงานซึ่งได้รับมอบหมายจากหน่วยงาน หรือ ผู้บังคับบัญชา” และเพื่อให้การกำหนดขอบเขตและความหมายมีความชัดเจนมากขึ้น

3. “การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ผู้ศึกษาเห็นว่าควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้มีการนิยามความหมายของการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้โดยให้ “การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” หมายถึง การกระทำโดย ปราศจากความระมัดระวังแม้แต่เพียงเล็กน้อยจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ซึ่งผู้กระทำ สามารถคาดเห็นว่าเป็นไปได้อย่างมากที่จะเกิดความเสียหายแต่กลับขึ้นกระทำโดยไม่ใส่ใจ ต่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งสถานการณ์เช่นนั้นบุคคลที่อยู่ในวิสัย และพฤติกรรม เช่นเดียวกับผู้กระทำไม่พึงควรกระทำ”

4. การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและสิทธิไต่เบี่ยง ผู้ศึกษา มีความเห็นว่าการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยเจ้าหน้าที่ได้กระทำด้วยความจงใจกระทำละเมิดก่อให้เกิด ความเสียหายนั้น เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ควรรับผิดชอบโดยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือถูกไต่เบี่ยง สำหรับการกระทำโดยจงใจกระทำละเมิดดังกล่าวเต็มจำนวนความเสียหาย

สำหรับการกำหนดสัดส่วนความรับผิดสำหรับการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น ผู้ศึกษา เห็นว่า ต้องพิจารณาว่าความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วยหรือไม่ และชี้แนะนักเปรียบเทียบว่าความเสียหายเกิดจากเหตุใดมากกว่ากัน

2. ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมโดยอาศัย รายงานรับรองของผู้ตรวจสอบเอกชน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2539 มาตรา 39 ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการแก้ไข มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แก้ไขเป็น

ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานใดจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 37 หรือตรวจสอบพบว่า การออกคำสั่งตามมาตรา 37 เป็นไปเพราะการรับรองของผู้ตรวจสอบเอกชนไม่ถูกต้อง ไม่ครบถ้วน หรือจงใจรับรองเอกสารเท็จ ซึ่งอาจก่อให้เกิดให้ความเสียหายขึ้น หรือในกรณีที่ปรากฏว่าการประกอบกิจการของโรงงานใดอาจจะก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่บุคคล หรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมาย มีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานนั้นหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว และปรับปรุงแก้ไขโรงงานนั้นเสียใหม่หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด

ถ้าผู้ประกอบกิจการโรงงานได้ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แล้ว ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้

ถ้าผู้ประกอบการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง ภายในเวลาที่กำหนด ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และในกรณีที่ปิดโรงงานจำพวกที่ 3 ให้คำสั่งปิดโรงงานดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตด้วย

3. ปัญหาการให้โอกาสเจ้าหน้าที่ได้แย่งแสดงพยานหลักฐาน จากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมในการออกคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยรายงานรับรองของผู้ตรวจสอบเอกชน ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการแก้ไขเกี่ยวกับหลักการรับฟังคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งในปัจจุบันไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องให้โอกาสคู่กรณีมีสิทธิในการโต้แย้งและแสดงหลักฐานในการพิจารณาคำสั่งทางปกครอง การกำหนดขั้นตอน วิธีการให้เจ้าหน้าที่ต้องผูกพันที่จะให้โอกาสคู่กรณีมีสิทธิในการโต้แย้งและแสดงหลักฐานปกติทั่วไปนั้น กฎหมายจะให้อำนาจฝ่ายปกครองออกกฎกระทรวงเพื่อให้การบังคับใช้สอดคล้องและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ

การพิจารณาทางปกครองนั้นการให้คู่กรณีมีสิทธิในการโต้แย้งและแสดงหลักฐานในการคัดค้านคำสั่งทางปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามมาตรา 30 ไม่ได้เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองออกกฎกระทรวงถึงวิธีการขั้นตอนเอาไว้ ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 30 เพื่อกำหนดขั้นตอนให้เป็นไปตามหลักการรับฟังคู่กรณี บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการบางประการดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผูกพันที่จะต้องให้ข้อมูลและคำแนะนำทั้งหมดที่จำเป็นที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง กล่าวคือบัญญัติเป็นบทบังคับกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องส่งเอกสารในการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีและกำหนดด้วยการส่งเอกสารนั้นถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอแล้ว

2) คู่กรณีมีสิทธิที่จะตรวจสอบเอกสารในสำนวน และกำหนดเวลาในการโต้แย้ง คัดค้าน สิทธิที่จะต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนของคู่กรณีตาม มาตรา 30 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นก่อน และต้องให้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ เพื่อการเตรียมตัว เตรียมข้อมูลในการใช้สิทธิโต้แย้ง หรือชี้แจงแสดงพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่

2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงยกเว้นหลักการรับฟังคู่กรณีเห็นว่า หลักการดังกล่าวนี้ขัดกับหลักการรับฟังคู่กรณีอย่างสิ้นเชิง ควรยกเลิกไม่ให้ฝ่ายปกครองออกกฎกระทรวงเพื่อยกเว้นหลักการรับฟังคู่กรณีการกำหนดยกเว้นในมาตรา 30 วรรคสอง (1) ถึง (5) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้นครอบคลุมแล้ว หากเกิดปัญหาขึ้น ก็สามารถอ้างถึงความเสียหายร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ ตาม

มาตรา 30 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในการยกเว้นหลักการรับฟัง คู่กรณีก็เพียงพอแล้ว

4. ปัญหาอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ตามมาตรา 10 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ควรเพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 " ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้กระทำการอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี ซึ่งเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง "

2. ควรเพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองและวรรคสามของมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 " ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามที่กำหนด ให้หน่วยงานของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามสมควรแก่กรณี ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายโอนย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐหน่วยอื่น ให้หน่วยงานของรัฐหน่วยอื่นนั้น ดำเนินการตามวรรคสองแทนหน่วยงาน ของรัฐหน่วยเดิมเมื่อได้รับแจ้งจากหน่วยงานของรัฐหน่วยเดิม "

3. การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 10 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามข้อเสนอแนะดังกล่าว จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลดียิ่งขึ้น ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด คงปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานเดิมหรือโอนย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐหน่วยอื่นแล้ว

4. เห็นควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้ชัดเจนว่า หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้หน่วยงานของรัฐต้องใช้มาตรการบังคับทาง ปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก่อนที่จะใช้สิทธิทางศาล เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เป็นหลักทั่วไปเป็นที่ยอมรับของผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป หน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการด้วยอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะบังคับให้เจ้าหน้าที่ชำระหนี้ตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้และเมื่อนำคดีขึ้นสู่ศาลซึ่ง เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการผู้ใช้อำนาจบริหารต้องมีเหตุผลและหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าได้ใช้



อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้วอย่างไร และเกิดข้อขัดข้องในขั้นตอนใด เพื่อจะอธิบายต่อสังคมได้ว่าฝ่ายปกครองไม่ได้ยึดมือศาลเพื่อประโยชน์ของฝ่ายปกครองทั้งที่มีอำนาจที่จะใช้ ได้ตามกฎหมาย และลดปัญหาที่ศาลปกครองถูกข้อคิดเห็นในทางวิชาการกล่าวหาว่าเป็นการก้าวล่วงอำนาจบริหารของฝ่ายปกครอง ซึ่งผิดหลักระบอบประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยแต่อาจมีข้อยกเว้นในกรณีที่ข้อพิพาทกระทบต่อนโยบายสาธารณะ และการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐและงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมาก

5. เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้น รวมถึงระเบียบกลางในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อพัฒนา ระบบการบังคับทางปกครองให้มีประสิทธิภาพ และลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครอง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่ประสบปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ส่งให้หน่วยงานกลางที่จัดตั้งขึ้น ใช้อำนาจบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดให้บรรลุผลเป็นรูปธรรมต่อไป และเนื่องจากมาตรการบังคับทางปกครองเป็นการใช้อำนาจบริหารที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดิน การจัดตั้งหน่วยงานกลางอาจอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรีผู้ดูแล เรื่องงานนโยบายของฝ่ายบริหาร หรือกระทรวงการคลังผู้ดูแลตรวจสอบงบประมาณแผ่นดิน โดยอาจกำหนดให้สำนักบังคับคดีปกครองเป็นหน่วยงานกลางดังกล่าว อีกทั้ง ยังกำหนดขั้นตอนวิธีการ ยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เป็นระเบียบกลางที่ทุกหน่วยงานของรัฐ ที่ใช้มาตรการบังคับที่เกิดจากเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต้องถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกันเพื่อป้องกัน ปัญหาการตีความประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม หากมีระเบียบกลางกำหนดขึ้นตอนดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการบังคับทางปกครองก็จะ มีความชัดเจนในการปฏิบัติงานและลดปัญหาการโต้แย้งเรื่องการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ เช่น การร้องขอทรัพย์การขอเฉลี่ยทรัพย์หรือ สิทธิของบุคคลภายนอกเหนือทรัพย์ที่ยึด อายัด และขายทอดตลาด

ในอนาคต คำสั่งทางปกครองจะมีเพิ่มขึ้นมาก เพราะรัฐต้องปฏิบัติตามหลักนิติรัฐ การกระทำสิ่งใด ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ หากนักกฎหมายมหาชนไม่เห็นสภาพปัญหาไม่ทำการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ เรื่องการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นแล้ว จะทำให้กระบวนการบังคับทางปกครองไร้ผล

ดังนั้น “คำสั่งทางปกครอง” ที่ต้องใช้ “มาตรการบังคับทางปกครอง” เพื่อให้ได้ผลสัมฤทธิ์สมควร จัดตั้ง “สำนักมาตรการบังคับทางปกครอง” (Administrative Measures Department) เป็นหน่วยงานกลางขึ้นมาเป็นหน่วยงานรูปแบบพิเศษ สำหรับการบังคับใช้ “มาตรการบังคับทางปกครอง” (Administrative measures) ให้กับหน่วยงาน จะทำให้รัฐและมหาชนสาธารณะ ได้ประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

## เอกสารอ้างอิง

- จิต เศรษฐบุตร. หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2546.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- ศิริชัย วิชชุวรากร. ปัญหามาตรการบังคับทางปกครองในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2555.