

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้เสียหาย และความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ
: ศึกษากรณีการกระทำละเมิดของบุคคลธรรมดาอันเกิดจากการดำเนินงาน
ตามสัญญาจ้างเหมาบริการ ด้านบริการงานยานพาหนะ

กษรา ตั้งใจ¹

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ²

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีความรับผิดทางละเมิด และการจ้างเอกชนดำเนินงานของส่วนราชการ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐจากการกระทำละเมิด โดยศึกษาจากกฎหมายเปรียบเทียบทั้งตามกฎหมายต่างประเทศ และตามกฎหมายไทย โดยทำการศึกษา และวิเคราะห์ปัญหาของสัญญาจ้างเหมาบริการกรณีจ้างบุคคลธรรมดาเข้ามาดำเนินการในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับพิจารณาข้อเท็จจริงในเชิงปฏิบัติที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการควบคุม กำกับ ดูแลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างทั้งหมด แต่เมื่อเกิดเหตุละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้ว่าจ้างที่เป็นส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐกลับปฏิเสธความรับผิด ดังนั้น จึงมีประเด็นว่าลักษณะของสัญญาจ้างเหมาบริการที่หน่วยงานรัฐกำหนดขึ้น โดยมิผลกระทบต่อบังเจกชน ชอบด้วยกฎหมายหรือมีความเหมาะสม ก่อให้เกิดความเป็นธรรมหรือไม่อย่างไร พร้อมเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครอง และเยียวยาผู้ที่ได้รับความเสียหาย อันเกิดจากการกระทำละเมิดของผู้รับจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา จากการดำเนินงานตามสัญญาจ้างเหมาบริการ ประเภทบริการงานยานพาหนะ

จากการศึกษา พบว่า การปรับเปลี่ยนภารกิจหรือแนวนโยบายของรัฐที่จะปรับลดบทบาทของหน่วยงานของรัฐ โดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการภาครัฐมากขึ้น โดยมีแนวทางให้จ้างบุคคลภายนอกหรือเอกชนมาดำเนินการในลักษณะจ้างเหมาบริการ ซึ่งสัญญาดังกล่าวนั้นได้กำหนดข้อจำกัด และกีดกันสถานะของบุคลากรประเภทนี้ว่าไม่ถือว่าเป็นบุคลากรของรัฐที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ สวัสดิการจากรัฐ และไม่มีความสัมพันธ์เป็นลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน เป็นเพียงผู้รับจ้างทำของตามสัญญาจ้างทำของ แต่ข้อเท็จจริงเชิงปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการควบคุม กำกับดูแล บังคับบัญชา สั่งการเพื่อให้

¹ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรินซ์ดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

² ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ผู้รับจ้างปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้ว่าจ้างที่เป็นส่วนราชการ โดยเฉพาะกรณีศึกษาที่ผู้ศึกษาเห็นว่า การจ้างงานของบุคคลธรรมดาที่มีใช้นิติบุคคล โดยบุคคลธรรมดาได้เข้ามาเป็นคู่สัญญาโดยตรงด้วยวิธีการจัดหาทางพัสดุกับหน่วยงานของรัฐ ไม่ผ่านตัวแทนหรือบริษัทนายจ้าง และมีสถานะเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับงานบริการยานพาหนะเป็นงานที่มีความเสี่ยงสูง และต้องใช้ทักษะ สมรรถนะ และความสมบูรณ์พร้อมของร่างกายของผู้ขับขี่ รวมถึงสมรรถนะของรถยนต์ในสภาพพร้อมที่จะปฏิบัติงานนอกสถานที่ได้ทุกขณะ ซึ่งลักษณะเฉพาะของวิชาชีพนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นได้ตลอดเวลา หากเกิดอุบัติเหตุจากการขับขี่ และทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอื่นใดอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดนี้ก็ดีต่อบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งสุจริตและไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด กลับไม่ได้รับการคุ้มครอง เยียวยาความเสียหาย และผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ในผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้ว่าจ้างที่เป็นส่วนราชการ

ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดเป็นข้อยกเว้นในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ว่าให้นายจ้างหรือผู้ว่าจ้างที่เป็นหน่วยงานของรัฐต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างซึ่งเป็นเอกชนหรือปัจเจกชน กรณีที่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้ว่าจ้างที่เป็นส่วนราชการโดยชอบ โดยเฉพาะกรณีการจ้างเหมาบริการงานยานพาหนะ และได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกให้ได้รับความเสียหาย โดยนำหลักกฎหมายทั่วไปในการคุ้มครองแรงงานมาพิจารณาประกอบ รวมถึงหน่วยงานของรัฐ ควรมิชอบเขตการดำเนินงานที่ชัดเจน และมีการควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานให้มีมาตรฐาน โดยมุ่งเน้นความสุจริตและประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก แต่ก็ต้องคุ้มครองผู้รับจ้างหรือบุคคลภายนอกโดยเท่าเทียมเช่นเดียวกัน ฉะนั้น หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองต้องคุ้มครองลูกจ้างอย่างเต็มที่ ควรพิจารณาสีทธิประโยชน์ และคุ้มครองลูกจ้างให้สูงขึ้น เนื่องจากมักจะมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของลูกจ้างที่ถูกจำกัดสิทธิ ขาดความมั่นคงในงาน หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจเหนือเอกชนตามกฎหมายในการกำหนดกฎเกณฑ์มาบังคับใช้ ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม ควรพิจารณากำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์การดำเนินการจ้างงานให้เป็นธรรมสอดคล้อง ถูกต้อง ตรงตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นต่อไป

ABSTRACT

The purposes of this dissertation are to study the ideology and theories of liability in tort, and the development of the government's pattern on outsourcing some of its functions to private sectors. This work conducts a comparative study on foreign and Thai laws by studying and analyzing the problems of hiring service from the so called "independent contractors" in the case of hiring individual persons to work for government agencies where such individuals are considered to be an independent contractors under the Civil and Commercial Code. When there are violations in torts arising from the performances of duties in

accordance with the carrying out the orders of the government agencies (the hirers), the government agencies deny all their liabilities even though the facts in practice of such hiring services was clear that the government agencies have full authority in ordering, controlling, regulating and monitoring all performances of the individual contractors. The question, therefore, is whether the hiring services in the form of hiring individual independent contractors being created and used by the government agencies which have negative legal consequences to individual persons is legally just, fair and appropriate. This study has also provided recommendations on legal measures in rendering fair protection and compensation to the damaged parties of the tort violations committed by the contractors in performing the duties of driving services.

The study found that the changes by outsourcing some functions is in line with the policy of the government to reduce the works of government agencies by outsourcing some jobs to individual outsiders or private parties in the form of hiring service contract, of which in the contracts such service providers were considered as independent contractors and were not government personals or employees, and their rights in receiving the rights and welfares as government employees were excluded. Moreover, the government agencies and the individual service contractors did not have employer and employee relationship as specified by the labour protection law and the law of tort because the individual service providers were considered as independent contractors not as employees. However, the practical facts were that the government agencies had full power in controlling, regulating, monitoring, and giving orders in detail on how, when and where to perform the works of these individual service providers as employers. Therefore, the author is of the opinion, particularly in the case studies, that directly hiring individuals not juristic persons to become the party in the contracts by the procurement division of the government agencies without hiring agencies or companies and such individual persons have the status of the contractors in the independent contracts under the Civil and Commercial Code, where the government agencies have full control of how, when and where the works to be done, is not just and fair to the public. The job of providing driving services is a high-risk job and the driver must have skills, competencies, and good health together with the capacity of the vehicles which have to be in good conditions in performance. The specific characteristic of this profession can cause damages to other people at any time. If an accident happens from driving and causes damages to life, body, health, property or other rights of the third party from a tort violation, the innocent third party, who is not responsible in the violation, would not be protected, cured and compensated by the government agency and the individual contractor has to take sole liability even though

the contractor works according to the order of the government agency who is the hirer and employer de facto.

Thus, a solution to the problems is to amend the Act on the Liability from Tort of Government Officials B.E. 2539 (A.D. 1996) by adding an exception that the hirer or employer who is an government agency shall have co-liability with its employee or contractor who is an individual contractor or individual service provider in case where a tort is committed during performing an official duty in accordance with the rightful order of the government agency who is the hirer or employer de facto. This is more important particularly when an individual person is hired to provide driving vehicle service and negligently causes damages to an outsider, taking into consideration the general rules of law on labour protection, and government agencies should have clear scope of work and standard control and monitoring the driving performances focusing on the integrity and interests of the government but at the same time, the contractors or employees de facto and outsiders should be equally protected. The government agencies who are administrative bodies should fully protect their employees and should consider provide more benefits and protection to employees due to problems caused by the limited rights of employees and the lack of stability and security at work. The government has legal authorities over private persons in issuing rules and regulations but fairness and just must be an important aspect in consideration. Therefore, the government should consider issuing rules and regulations in employing or hiring private individual to be fair and just in accordance with the facts in practices.

1. บทนำ

จากการพิจารณาลักษณะการปฏิบัติภารกิจหลักของหน่วยงานรัฐในประเทศไทยที่มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติงานของรัฐให้สำเร็จลุล่วงตามนโยบายเพื่อมุ่งหมายให้ประชาชนในประเทศไทยได้รับการบริการจากรัฐให้ครบทุกด้าน ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการในแต่ละเรื่องได้ จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรหรือกำลังคนที่จะเป็นตัวแทนหรือฟันเฟืองในการขับเคลื่อนนโยบาย เพื่อตอบสนองความต้องการโดยรวมให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะประกอบไปด้วยบุคลากรหลากหลายประเภท โดยมีวิธีการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งตามกระบวนการ หลักเกณฑ์ ข้อกำหนดที่กำหนดให้ปฏิบัติในด้านนั้นๆ ซึ่งเมื่อบุคลากรของรัฐหลายประเภทนิติสัมพันธ์ของรัฐกับบุคลากรของรัฐย่อมมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง

ต่อมาสภาพสังคมและเศรษฐกิจได้มีการขยายตัว และพัฒนาอย่างรวดเร็วและขยายวงกว้าง ทำให้ภารกิจของหน่วยงานรัฐเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ประกอบกับอัตรากำลังในการบรรจุ แต่งตั้ง เพียงแต่ข้าราชการที่รัฐต้องรอการบรรจุเพื่อให้มาปฏิบัติงานในนั้นคงไม่เพียงพอ และทันต่อสภาวะการณ์ของสภาพ

สังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากมีการแข่งขันในการเข้ารับราชการสูง และมีวิธีการที่ค่อนข้างยุ่งยาก ละเอียด ทำให้ชะลอตัวลง หน่วยงานของรัฐจึงมีการพัฒนาปรับเปลี่ยนการรับบุคลากรเข้ามาปฏิบัติงานในหลายรูปแบบมากยิ่งขึ้น โดยในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐได้ปรับเปลี่ยนลักษณะวิธีการรับบุคลากรเข้าทำงานให้เป็นรูปแบบของสัญญาแทน ซึ่งง่ายและรวดเร็วกว่า ที่สำคัญช่วยลดค่าใช้จ่ายหรือวงเงินงบประมาณของรัฐที่ไม่ต้องรับภาระมากขึ้น โดยหน่วยงานของรัฐได้เล็งเห็นความสำคัญในการที่จะรื้อฟื้นและปรับเปลี่ยนระบบราชการภายใต้กระแสของการปฏิรูประบบราชการ และกรอบแนวความคิดในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของราชการ ตามมาตรการปรับลดอัตรากำลังของภาคราชการในภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ปรับบทบาทภารกิจในการดำเนินการ และขนาดของหน่วยงานของรัฐเพื่อให้รัฐมีหน้าที่หลักมากขึ้น โดยให้เอกชนเข้ามามีบทบาท และมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐในบางส่วน และปรับเปลี่ยนหน้าที่ของรัฐมาเป็นเพียงผู้กำกับส่งเสริม และสนับสนุน โดยให้ปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ ลูกจ้างประจำ หมาดแรงงานที่ว่างลง และให้ส่วนราชการเร่งจ้างงานในรูปแบบของการจ้างเหมาบริการ และได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ้างเอกชนดำเนินงาน เพื่อให้ส่วนราชการดำเนินการจ้างเอกชนดำเนินงานได้อย่างถูกต้อง เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย จ้างเอกชนดำเนินงานเฉพาะโครงการ หรือเฉพาะครั้งคราวที่มีความจำเป็น โดยไม่จำเป็นต้องทำข้อตกลงการจ้าง หรือสัญญาจ้างเต็มปีงบประมาณ และมีให้ทำข้อตกลงการจ้างหรือสัญญาการจ้างในลักษณะต่อเนื่อง ลักษณะงานที่จ้างควรเป็นงานที่ส่วนราชการซื้อบริการจากผู้รับจ้างเป็นรายชิ้น และให้ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 และได้กำหนดให้ว่าจ้างในงานบริการ งานจ้างบริการ งานจ้างเหมาบริการ งานจ้างทำของ และการรับขน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล แต่ไม่หมายความรวมถึงการจ้างลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ และการจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งโดยมีลักษณะมุ่งผลสำเร็จของงานที่ว่าจ้างภายในระยะเวลาที่กำหนดตามข้อตกลงการจ้างหรือสัญญาการจ้างเท่านั้น เอกชนผู้รับจ้างไม่ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับที่ลูกจ้างของส่วนราชการ โดยทั่วไปต้องถือปฏิบัติ และหากเกิดความเสียหายแก่ทางราชการเนื่องจากการไม่มาทำงาน ส่วนราชการอาจกำหนดค่าปรับสำหรับความเสียหายนั้น ทั้งนี้ การจ่ายค่าจ้างตามข้อตกลงการจ้างหรือสัญญาจ้างจะจ่ายได้ต่อเมื่อได้มีการตรวจรับงานจ้างโดยคณะกรรมการตรวจรับพัสดุเรียบร้อยแล้ว และจ่ายให้แก่ผู้รับจ้างเป็นรายเดือน สถานะผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการนี้ มีฐานะเป็นผู้รับจ้างทำของตามข้อตกลงการจ้างหรือสัญญาการจ้าง ไม่ถือเป็นลูกจ้างของทางราชการที่จะมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์สวัสดิการที่พึงได้รับจากทางราชการเช่นเดียวกับข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หรือบุคลากรอื่นของรัฐได้รับ เป็นเพียงผู้รับจ้างทำของ³

³ หนังสือกระทรวงการคลัง ค่วนมาก ที่ กค 0406.4/ว 67 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2553

ดังนั้น จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าสัญญาจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานให้ภาครัฐบางอย่าง โดยมีแนวทางให้จ้างบุคคลภายนอกหรือเอกชนมาดำเนินการในลักษณะจ้างเหมาบริการข้างต้น ซึ่งสัญญาดังกล่าวนั้นได้กำหนดข้อจำกัด และกีดกันสถานะของบุคลากรประเภทนี้ว่าไม่ถือว่าเป็นบุคลากรของรัฐที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ สวัสดิการจากรัฐ และไม่มีความสัมพันธ์เป็นลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน เป็นเพียงผู้รับจ้างทำของตามสัญญาจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ข้อเท็จจริงเชิงปฏิบัติที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการควบคุม กำกับดูแล บังคับบัญชา สั่งการเพื่อให้ผู้รับจ้างปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้ว่าจ้างที่เป็นส่วนราชการ โดยผู้ศึกษามุ่งเน้นไปที่ “งานบริการงานยานพาหนะ” ของผู้รับจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งบุคคลธรรมดาได้เข้ามาเป็นคู่สัญญาโดยตรงด้วยวิธีการจัดหาทางพัสดุกับหน่วยงานของรัฐ ไม่ผ่านบริษัทตัวแทนหรือบริษัทนายจ้าง และหน่วยงานของรัฐได้กำหนดเงื่อนไขในการจ้างว่าลูกจ้างประเภทนี้ให้มีสถานะเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับงานบริการงานยานพาหนะเป็นงานที่มีความเสี่ยงสูง และต้องใช้ทักษะสมรรถนะ และความสมบูรณ์พร้อมของร่างกาย รวมถึงสมรรถนะของรถยนต์ในสภาพพร้อมที่จะปฏิบัติงานนอกสถานที่ได้ทุกขณะ ซึ่งลักษณะเฉพาะของวิชาชีพนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นได้ตลอดเวลา หากเกิดอุบัติเหตุจากการขับขี่ และทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอื่นใดอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดนี้ก็ดี แต่บุคคลภายนอกที่ได้รับ ความเสียหาย ซึ่งสุจริตและไม่มีส่วนร่วมในการกระทำผิด กลับไม่ได้รับการคุ้มครอง เสียหาย ความเสียหาย และผู้รับจ้างที่ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้ว่าจ้างที่เป็นส่วนราชการจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในผลละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติงานนั้น เพราะเนื่องจากความรับผิดตามสัญญาจ้างทำของของผู้ว่าจ้างย่อมไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ผู้รับจ้างก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกในระหว่างการทำงานตามสัญญาจ้างทำของ ผู้ศึกษาจึงขอวิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น กับสภาพปัญหาในปัจจุบันว่าลักษณะของสัญญาจ้างเหมาบริการที่หน่วยงานของรัฐกำหนดขึ้น โดยมีผลกระทบต่อปัจเจกชน ชอบด้วยกฎหมายหรือมีความเหมาะสม ก่อให้เกิดความเป็นธรรมหรือไม่อย่างไร พร้อมมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครอง และเยียวยาผู้ที่ได้รับความเสียหาย อันเกิดจากการกระทำละเมิดของผู้รับจ้างจากการดำเนินงานตามสัญญาจ้างเหมาบริการประเภทบริการงานยานพาหนะ ดังนี้

ประการที่ 1 เนื่องจากข้างต้นได้กล่าวมาแล้วว่า สภาพเศรษฐกิจและสังคมได้มีการพัฒนาและเติบโตอย่างรวดเร็วมาก ประกอบกับการปรับเปลี่ยนระบบราชการในการปรับลดอัตรากำลังคนในภาครัฐตามนโยบายที่หน่วยงานของรัฐจะต้องเร่งดำเนินการ โดยมุ่งเน้นให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานบางอย่างของภาครัฐให้มากขึ้น และปรับให้ภาครัฐเป็นเพียงผู้ควบคุม กำกับ ดูแล หน่วยงานของรัฐจึงได้กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐดำเนินการจ้างเอกชนดำเนินงานของส่วนราชการในลักษณะการจ้างเหมาบริการ โดยให้ทำสัญญาในรูปแบบของสัญญาจ้างทำของตามนัยมาตรา 587 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ สัญญาที่มีบุคคลอยู่สองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเรียกว่า “ผู้ว่าจ้าง” และอีกฝ่ายหนึ่งเรียกว่า “ผู้รับจ้าง”

โดยผู้รับจ้างตกลงจะทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่ผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำนั้น และสัญญาจ้างทำของนั้นเป็นสัญญาต่างตอบแทนเช่นเดียวกันกับสัญญาจ้างแรงงาน กล่าวคือ สัญญาจ้างทำของนั้นเป็นสัญญาที่ต้องมีการปฏิบัติตอบแทนซึ่งกันและกัน การตอบแทนซึ่งกันและกันของสัญญานี้ คือ ผู้รับจ้างมีหน้าที่ต้องทำงานจนสำเร็จเพื่อแลกกับสินจ้าง ส่วนผู้ว่าจ้างมีหน้าที่จ่ายสินจ้างเพื่อตอบแทนการทำงานของผู้รับจ้าง

กรณีของบุคลากรของรัฐที่เป็นบุคคลธรรมดา และเข้ามาเป็นคู่สัญญาโดยตรงกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อปฏิบัติงานให้หน่วยงานของรัฐโดยให้ทำสัญญาในรูปแบบของสัญญาจ้างทำของ กล่าวคือ สัญญาที่มีบุคคลอยู่สองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเรียกว่า "ผู้ว่าจ้าง" และอีกฝ่ายหนึ่งเรียกว่า "ผู้รับจ้าง" โดยผู้รับจ้างตกลงจะทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จ ให้แก่ผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำนั้น ตามนัยมาตรา 587 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีวัตถุประสงค์เพื่อผลสำเร็จของงานนั้นๆ ผู้ว่าจ้างมิได้ต้องการแรงงานของผู้รับจ้างเพียงอย่างเดียว ผู้ว่าจ้างต้องการผลสำเร็จของงานนั้นๆ โดยผู้รับจ้างตกลงจะทำงานแก่ผู้ว่าจ้างจนเป็นผลสำเร็จ และนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างมิได้มีความสัมพันธ์ต่อกัน ดังนั้น เมื่อผู้ว่าจ้างมอบหมายงานให้แก่ผู้รับจ้างไปแล้ว ผู้รับจ้างไม่ต้องทำงานภายใต้อำนาจการบังคับบัญชา การควบคุมดูแลคำสั่งของผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้างจึงมีอิสระในการทำงานที่ได้รับมอบหมายตามวิธีการของตนเอง โดยที่ผู้ว่าจ้างไม่สามารถสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานตามวิธีการที่ตนต้องการได้ แต่พบว่าข้อเท็จจริงในเชิงปฏิบัติ และข้อกำหนดในสัญญาจ้างเหมาบริการที่หน่วยงานของรัฐกำหนดขึ้นนั้น ผู้ว่าจ้างที่เป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐได้มอบหมายงานให้ผู้รับจ้างที่เป็นเอกชนเข้ามาดำเนินงานภายใต้สัญญาจ้างเหมาบริการ โดยในช่วงระยะเวลาการปฏิบัติงาน ต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เช่นเดียวกับลูกจ้างของส่วนราชการประเภทอื่นๆ และผู้รับจ้างต้องปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งการ หรือมอบหมายให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในวัน โดยที่ผู้ว่าจ้างในฐานะหน่วยงานของรัฐมีสิทธิออกคำสั่งหรือควบคุมการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง และสั่งให้ผู้รับจ้างทำตามวิธีการที่ตนต้องการได้ทุกอย่างเสมือนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในหน่วยงาน ไม่มีการมอบหมายงานเป็นรายชิ้น แต่ลักษณะงานเป็นการปฏิบัติงานตามนโยบาย และภารกิจของหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้ว่าจ้างของส่วนราชการทุกประการ ดังนั้น จำต้องพิจารณาว่านิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้กำหนดขึ้น เป็นนิติสัมพันธ์ที่เข้าข่ายเป็นสัญญาจ้างแรงงานหรือสัญญาจ้างทำของ นอกจากจะพิจารณาในรูปแบบเนื้อหาของสัญญาหรือข้อตกลงแล้ว ต้องดูข้อเท็จจริงในเชิงปฏิบัติโดยแยกระหว่างคู่สัญญาด้วย ซึ่งสัญญาดังกล่าวหากพิจารณาความสัมพันธ์ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของนิติบุคคลมหาชน ซึ่งฝ่ายปกครองมีอำนาจหรือเอกสิทธิ์เหนือที่จะทำการเปลี่ยนแปลง ซึ่งก่อให้เกิดสิทธิ และหน้าที่ต่อกันของคู่สัญญาแล้ว โดยที่สัญญาดังกล่าวจะให้เอกสิทธิ์แก่รัฐเป็นอย่างมาก โดยที่เอกชนไม่มีสิทธิเสมอภาคหรือเท่าเทียมกับนิติบุคคลมหาชน อีกทั้งนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับรัฐในลักษณะดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ในฐานะนายจ้างลูกจ้างตามนัยมาตรา 575 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ ๑.

349/2556 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2556 ที่ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นปัญหาของสัญญาจ้างดังกล่าว ไว้ว่า ลักษณะงานที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามสัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวและตามสัญญาจ้างเหมาบริการ มีลักษณะของการทำงานที่เหมือนกัน คือ ผู้ฟ้องคดีต้องมาทำงานตามวันเวลาราชการ และหากมีกิจจำเป็นไม่อาจมาทำงานได้ต้องแจ้งให้ทราบ เห็นได้ว่า นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นความสัมพันธ์ในฐานะลูกจ้างกับนายจ้างตามนัยมาตรา 575 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น แม้สัญญาจ้างจะระบุชื่อว่าสัญญาจ้างเหมาบริการ และได้กำหนดเนื้อหาสาระของสัญญาให้มีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของตามมาตรา 587 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ลักษณะการปฏิบัติงานเป็นนิติสัมพันธ์กันตามลักษณะของสัญญาจ้างแรงงาน สิทธิและหน้าที่ของกลุ่มสัญญาจึงต้องถือปฏิบัติตามลักษณะของสัญญาจ้างแรงงาน ดังนั้น การที่หลีกเลี่ยงการทำสัญญาจ้างแรงงาน แล้วมาทำสัญญาจ้างเหมาบริการแทน เพื่อไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ในฐานะลูกจ้างตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้เพิกถอนการทำสัญญาจ้างเหมาบริการที่ทำไว้ และให้ดำเนินการทำสัญญาจ้างให้ถูกต้องตามนิติสัมพันธ์ที่แท้จริง กรณีดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจ้างเหมาบริการ เลี่ยงการจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน

ในการที่จะพิจารณาความสัมพันธ์ในการทำงานของบุคลากรของรัฐนั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า จะพิจารณาได้ทั้งในรูปแบบของสัญญาและคำสั่ง ซึ่งบุคลากรภาครัฐย่อมมีหลายประเภท และวัตถุประสงค์ของการจ้างงานเป็นรูปแบบใด อีกทั้งสัญญาจ้างที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครองย่อมต้องพิจารณาว่าสัญญาดังกล่าวนั้นเป็นสัญญาทางปกครอง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือเป็นสัญญาจ้างแรงงาน หรือสัญญาจ้างทำของตามที่หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติอยู่ ก็สามารถพิจารณาได้จากแนวทางการแบ่งแยกนิติสัมพันธ์ของบุคลากรของรัฐกับหน่วยงานของรัฐว่าสัญญาจ้างเหมาบริการอันเกิดจากการจ้างเอกชนดำเนินงานของส่วนราชการนั้น เป็นสัญญาประเภทใด เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกำหนดสัญญาจ้างเหมาบริการเป็นสัญญาทางปกครอง ตามคำนิยามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 หรือไม่ และจะถือว่าลักษณะงานที่ปฏิบัตินั้นเข้าลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง หรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาองค์ประกอบของสัญญาทางปกครอง ประการแรกคือ สัญญานั้นต้องมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นต้องมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลที่กระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกลักษณ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทาง

ปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และมีได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง

ดังนั้น การปรับเปลี่ยนภารกิจหรือแนวนโยบายของรัฐที่เป็นอำนาจมหาชนที่มีเอกสิทธิเหนือเอกชน ซึ่งตามหลักกฎหมายมหาชนท้ายที่สุดการกระทำใดๆ ต้องมุ่งคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนหรือประชาชนเป็นหลัก โดยที่ไม่ขัดกับหลักการสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งปัญหาจากการดำเนินการของภาครัฐดังกล่าว พบว่า ผู้รับจ้างไม่ได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่างๆ ที่ควรจะได้และเป็นธรรม เท่าเทียมกับพนักงานหรือบุคลากรในองค์กรนั้นๆ อีกทั้งไม่มีความมั่นคงในอาชีพและการเติบโตในสายงาน ดังนั้น ลูกจ้างกลุ่มนี้จะมีหลักประกันสูงสุดเพียงการมีงานทำ มีรายได้เลี้ยงชีพแบบปีต่อปี เมื่อครบกำหนดการต่ออายุสัญญาจ้าง ผู้รับจ้างรายนั้นอาจจะได้ต่อสัญญาหรือไม่ก็ได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการจ้างงานของส่วนราชการไม่สอดคล้องกับหลักของการจ้างเหมาบริการที่แท้จริง และถือว่าเป็นการเลี่ยงการทำสัญญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม

ประการที่ 2 กรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธความรับผิดชอบละเมิดอันเกิดจากสัญญาจ้างเอกชน บริการงานยานพาหนะที่เกิดจากผู้รับจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา นั้น สัญญาจ้างเหมาบริการของหน่วยงานของรัฐได้กำหนดเงื่อนไข และข้อจำกัดของบุคลากรภาครัฐประเภทนี้ไว้ว่าเป็นเพียงผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างทำของ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ลักษณะการปฏิบัติงานที่ผู้รับจ้างปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้ว่าจ้างที่เป็นส่วนราชการ ทั้งในเวลา และนอกเวลาราชการ ขัดต่อหลักกฎหมาย และวัตถุประสงค์ของสัญญาจ้างทำของ เนื่องจากลักษณะและวัตถุประสงค์ของสัญญาจ้างทำของ เมื่อผู้ว่าจ้างมอบหมายงานให้แก่ผู้รับจ้างไปแล้ว ผู้รับจ้างไม่ต้องทำงานภายใต้อำนาจการบังคับบัญชา การควบคุมดูแลคำสั่งของผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้างมีอิสระในการทำงานที่ได้รับมอบหมายตามวิธีการของตนเอง โดยที่ผู้ว่าจ้างไม่สามารถสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานตามวิธีการที่ตนต้องการได้ แต่ผู้ว่าจ้างที่เป็นส่วนราชการได้ควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติงานทั้งหมด กรณีหากบุคคลธรรมดา มาปฏิบัติงานบริการด้านยานพาหนะ ซึ่งเป็นงานที่มีความเสี่ยงสูง และต้องใช้ทักษะ สมรรถนะ และความสมบูรณ์พร้อมของร่างกาย รวมถึงสมรรถนะของรถยนต์ในสภาพพร้อมที่จะปฏิบัติงานเพื่อออกไปปฏิบัติงานนอกสถานที่ได้ทุกขณะ ซึ่งลักษณะเฉพาะของวิชาชีพนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นได้ตลอดเวลา หากเกิดอุบัติเหตุจากการขับขี่ และทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอื่นใดอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดนี้ก็คือเกิดการกระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐกลับปฏิเสธความรับผิดชอบ เนื่องจากให้เหตุผลว่าตนอยู่ในฐานะผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างทำของที่ผู้ว่าจ้างไม่ต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายอันผู้รับจ้างได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกในระหว่างทำการงานที่ผู้ว่าจ้าง เว้นแต่ ผู้ว่าจ้างจะเป็นผู้ผิดในส่วนการงานที่สั่งให้ทำหรือในคำสั่งที่ตนให้ไว้ หรือในการเลือกหาผู้รับจ้าง

จากเหตุข้างต้น จะเห็นได้ว่าการปรับเปลี่ยนภารกิจหรือแนวนโยบายของรัฐที่เป็นอำนาจมหาชนที่มีเอกสิทธิเหนือเอกชน ซึ่งตามหลักกฎหมายมหาชนท้ายที่สุดการกระทำใดๆ ต้องมุ่งคุ้มครองประโยชน์

ของเอกชนหรือประชาชนเป็นหลัก โดยที่ไม่ขัดกับหลักสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ ที่พบว่าหน่วยงานของรัฐปฏิเสธความรับผิดชอบภายใต้กฎหมายที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนดขึ้น โดยมุ่งเน้นประโยชน์ของรัฐเป็นหลัก โดยที่ใช้อำนาจมหาชนเหนือเอกชนในการดำเนินการที่กีดกันบุคลากร หรือถูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการไม่ให้ได้รับความคุ้มครอง ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่างๆที่ควรจะได้และเป็นธรรมเท่าเทียมกับพนักงานหรือบุคลากรในองค์กรนั้นๆตามกฎหมายแรงงานในฐานะนายจ้างและลูกจ้างอีกด้วย

ประการที่ 3 กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่มีมาตรการการเยียวยา และคุ้มครองผู้เสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติงานบริการยานพาหนะของผู้รับจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา ตามสัญญาจ้างเหมาบริการ จากการศึกษาสภาพปัญหาของการจ้างเหมาบริการในปัจจุบัน พบว่า การจ้างเหมาบริการ หน่วยงานของรัฐสามารถจ้างเหมาได้ทั้งงานที่ใช้แรงงาน งานที่ใช้ทักษะฝีมือ และงานทางวิชาการ เช่น งานรักษาความปลอดภัย งานทำความสะอาด งานดูแลต้นไม้ สนามหญ้า สวนหย่อม และงานยานพาหนะ แต่ เนื่องจากงานยานพาหนะเป็นงานที่แตกต่างจากการทำงานในลักษณะอื่น คือ เป็นงานที่มีความเสี่ยงสูง และต้องใช้ทักษะ สมรรถนะ และความสมบูรณ์พร้อมของร่างกายของผู้ขับขี่ รวมถึงสมรรถนะของรถยนต์ในสภาพพร้อมที่จะปฏิบัติงานเพื่อออกไปปฏิบัติงานนอกสถานที่ได้ทุกขณะ ซึ่งลักษณะเฉพาะของงานประเภทนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นได้ตลอดเวลามากกว่า หากเมื่อเกิดอุบัติเหตุจากการขับขี่ และทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอื่นใดอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดนี้ก็ดี หน่วยงานของรัฐกลับปฏิเสธความรับผิดชอบ และไม่มีผู้ใดชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อให้เกิดความขัดแย้งในวงกว้าง และภาวะความรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นย่อมตกอยู่กับบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายซึ่งในบางครั้งบุคคลภายนอกไม่ได้มีส่วนในการกระทำผิด และหากความรับผิดชอบดังกล่าวผู้รับจ้างที่ได้ปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และอยู่ในฐานะบุคลากรของรัฐที่ไม่มีความมั่นคงในอาชีพและการเติบโตในสายงานอยู่แล้ว อีกทั้งไม่มีสิทธิประโยชน์ใดเพียงพอที่จะต้องรับผิดชอบเพื่อการทำงานที่ทำตามคำสั่งของผู้ว่าจ้างที่เป็นส่วนราชการ โดยชอบเพียงลำพัง ย่อมก่อให้เกิดปัญหา และเป็นภาระที่ผู้อยู่ในสถานะเช่นนี้ต้องรับผิดชอบแบบปฏิเสธไม่ได้

ประการที่ 4 การคุ้มครองเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 กรณีผู้รับจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดาตามสัญญาจ้างเหมาบริการได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันเกิดจากคำสั่งของผู้ว่าจ้างที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งการกระทำละเมิดในหน่วยงานของรัฐพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มิได้กำหนดความหมายของคำว่า “ละเมิด” ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น การกระทำใดที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ย่อมต้องมีความหมายเช่นเดียวกันกับ “ละเมิด” ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่วางหลักว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิด

กฎหมายให้เขาเสียหายแก่ชีวิตก็ดี ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นกระทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

หลักการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ.2539 สามารถ แบ่งพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกรณีศึกษาได้มุ่งเน้นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และหลักกฎหมายในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ก็สามารถพิจารณาแบ่งเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่มีได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะนำไปสู่ประเด็นปัญหาว่าผู้ใดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้กับบุคคลภายนอก และกรณีใดที่จะถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ได้กระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเองที่จะได้รับความคุ้มครองจากหน่วยงานของรัฐ ที่จะต้องเยียวยาความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก ในกรณีนี้จะฟ้องให้เจ้าหน้าที่ได้รับผิดเป็นการส่วนตัวไม่ได้

เนื่องจากปัจจุบันหน่วยงานของรัฐได้นำวิธีการจ้างลูกจ้างเข้ามาปฏิบัติงานในลักษณะของสัญญาจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งลูกจ้างประเภทดังกล่าวไม่ถูกจำกัดให้อยู่ในคำนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ที่จะได้รับ การคุ้มครองกรณีเกิดเหตุละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หากลูกจ้างที่ปฏิบัติงานบริการงานยานพาหนะกระทำ ละเมิดต่อบุคคลภายนอก จะถือว่าเป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ อย่างไร และหาก บุคคลภายนอกผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำละเมิดนำคดีไปฟ้องร้อง ซึ่งก็ยากแก่การนำสืบและมี ข้อจำกัดในเรื่องทุนทรัพย์ที่จะดำเนินคดี และผู้เสียหายยอมไม่ทราบและไม่มีความรู้ว่าจะนำสืบ เพื่อเรียกให้ ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากมูลละเมิด บาบเคราะห์จึงตกอยู่กับผู้เสียหายที่ไม่ได้รับการเยียวยาและแก้ไข ปัญหาอย่างพันท่วงที จึงเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่ง และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงควรมีการศึกษาปัญหาสัญญาจ้างเหมาบริการบุคคลธรรมดา เพื่อมา ปฏิบัติงานบริการงานยานพาหนะของหน่วยงานของรัฐในราชอาณาจักรไทย การคุ้มครองผู้เสียหาย และ ความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ กรณีการกระทำละเมิดของบุคคลธรรมดา อันเกิดจากการดำเนินงานตามสัญญา จ้างเหมาบริการ ด้านบริการงานยานพาหนะ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมโดยมุ่งเน้นความสุจริตและ ประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก และต้องคุ้มครองผู้รับจ้างหรือบุคคลภายนอกโดยเท่าเทียมเช่นเดียวกัน เพื่อความเป็นธรรมสอดคล้อง ถูกต้อง ตรงตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นต่อไป

2. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา พบว่า การปรับเปลี่ยนภารกิจหรือแนวนโยบายของรัฐที่จะปรับลดบทบาทของ หน่วยงานของรัฐ โดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการภาครัฐมากขึ้น โดยมีแนวทางให้จ้าง บุคคลภายนอกหรือเอกชนมาดำเนินการในลักษณะจ้างเหมาบริการ ซึ่งสัญญาดังกล่าวนั้นได้กำหนดข้อจำกัด

และคิดกันสถานะของบุคลากรประเภทนี้ว่าไม่ถือว่าเป็นบุคลากรของรัฐที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ สวัสดิการจากรัฐ และไม่มีความสัมพันธ์เป็นลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน เป็นเพียงผู้รับจ้างทำของตามสัญญาจ้างทำของ แต่ข้อเท็จจริงเชิงปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการควบคุม กำกับดูแล บังคับบัญชา สั่งการเพื่อให้ผู้รับจ้างปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้ว่าจ้างที่เป็นส่วนราชการ โดยเฉพาะกรณีศึกษาที่ผู้ศึกษาเห็นว่า การจ้างงานของบุคคลธรรมดาที่มีโชตินบุคคล โดยบุคคลธรรมดาได้เข้ามาเป็นคู่สัญญาโดยตรงด้วยวิธีการจัดหาทางพัสดุกับหน่วยงานของรัฐ ไม่ผ่านตัวแทนหรือบริษัทนายจ้าง และมีสถานะเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับงานบริการยานพาหนะเป็นงานที่มีความเสี่ยงสูง และต้องใช้ทักษะ สมรรถนะ และความสมบูรณ์พร้อมของร่างกายของผู้ขับขี่ รวมถึงสมรรถนะของรถยนต์ในสภาพพร้อมที่จะปฏิบัติงานนอกสถานที่ได้ทุกขณะ ซึ่งลักษณะเฉพาะของวิชาชีพนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นได้ตลอดเวลา หากเกิดอุบัติเหตุจากการขับขี่ และทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอื่นใดอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดนี้ก็ดีต่อบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งสุจริตและไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความคิด กลับไม่ได้รับการคุ้มครอง เยียวยาความเสียหาย และผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ในผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้ว่าจ้างที่เป็นส่วนราชการ

ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดเป็นข้อยกเว้นในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ว่า ให้ผู้ว่าจ้างที่เป็นส่วนราชการตามสัญญาจ้างเหมาบริการต้องร่วมรับผิดชอบผู้รับจ้างประเภทบุคคลธรรมดา ที่ปฏิบัติงานบริการยานพาหนะ กรณีที่กระทำการในการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าจ้างที่เป็นส่วนราชการที่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีไปกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย โดยนำหลักกฎหมายทั่วไปในการคุ้มครองแรงงานมาพิจารณาประกอบที่มุ่งเน้นความสุจริตและประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก แต่ก็ต้องคุ้มครองผู้รับจ้างหรือบุคคลภายนอกโดยเท่าเทียมเช่นเดียวกัน และควรกำหนดประเภทของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจน โดยพิจารณาจากนิติสัมพันธ์ ลักษณะของงาน และหลักความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะทำให้เกิดความชัดเจนในการพิจารณากฎหมายที่ใช้บังคับกับผู้รับจ้างหรือบุคลากรภาครัฐตามสัญญาจ้างเหมาบริการประเภทบุคคลธรรมดาด้านบริการงานยานพาหนะ และหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองต้องคุ้มครองลูกจ้างอย่างเต็มที่ ควรพิจารณาสีทธิประโยชน์ และคุ้มครองลูกจ้างให้สูงขึ้น เนื่องจากมักจะมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของลูกจ้างที่ถูกจำกัดสิทธิ ขาดความมั่นคงในงาน หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจเหนือเอกชนตามกฎหมายในการกำหนดกฎเกณฑ์มาบังคับใช้ ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม ควรพิจารณากำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์การดำเนินการจ้างงานให้เป็นธรรม สอดคล้อง ถูกต้อง ตรงตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค 0406.4/ว 67 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2553.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.349/2556.