

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาทฤษฎีและบทกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่งและคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับของประเทศไทย โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการบังคับคดีที่เกี่ยวกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในประเทศไทยแล้ว ต่อไปนี้จะทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว เพื่อหาสาเหตุของปัญหาและอุปสรรคนั้น ๆ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเหล่านั้น โดยการเปรียบเทียบวิธีการแก้ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวกับหลักกฎหมายของต่างประเทศ

#### ข้อสรุป

จากการศึกษาวิจัยตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น โดยพิจารณาจากสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ในบทที่ 1 แล้ว บราควข้อสรุปดังต่อไปนี้

ข้อสมมติฐานที่หนึ่ง กรณีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นโจทก์ฟ้องเอกชนในคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม และเป็นฝ่ายชนะคดี ได้มีการละเลยไม่สอดส่องดูแลให้มีการติดตามบังคับคดีตามคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรม เนื่องจากรัฐยังไม่กำหนดองค์กร เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ตลอดจนขาดกฎหมายและระเบียบแบบแผนในการควบคุมให้มีการบังคับคดี

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ในกรณีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐพิพาทกับเอกชนในคดีแพ่งและเป็นฝ่ายชนะคดี ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะเป็นโจทก์หรือจำเลย และส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐผู้ชนะคดีนั้นมิภาระหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการบังคับคดีแก่เอกชนต่อไป บราควว่าส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง รวมทั้งพนักงานอัยการผู้ทำหน้าที่เป็นทนายว่าต่างก็ต่างคดีแพ่งให้แก่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐนั้นได้เพิกเฉยไม่ดำเนินการบังคับคดี ทั้งนี้เพราะเกิดจากสาเหตุที่ว่าไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่แน่ชัดที่จะกำหนดหน้าที่ในการติดตามบังคับคดีแพ่ง รวมทั้งคำขอส่วนแพ่งในคดีอาญาว่าเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐแห่งใด หรือเจ้าพนักงานผู้ใดและไม่ได้กำหนดอำนาจติดตามบังคับคดีให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด หรือเจ้าพนักงานผู้ใด นอกจากนั้นไม่มีกฎหมายหรือระเบียบแผนของทางราชการกำหนดการสอดส่องดูแลที่แน่ชัดว่า ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐใด หรือเจ้าพนักงานตำแหน่งใดจะเป็นผู้มีหน้าที่สอดส่องดูแลให้มีการติดตาม

ดำเนินการบังคับคดี สาขาของความเพิกเฉยละเลยอีกประการหนึ่ง เกิดจากเมื่อส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องได้ส่งเรื่องไปที่พนักงานอัยการว่าต่างก็ต่างโดยปกติจะต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่ขั้นตอนภายในของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ ขั้นตอนภายในของพนักงานอัยการจนถึงกว่าจะมีคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลใช้เวลานานหลายปี โดยเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 1 - 8 ปี ทำให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐหลงลืม รวมทั้งเนื่องจากการหมุนเวียนเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับสำนวนคดีแพ่ง และการหมุนเวียนเปลี่ยนตัวพนักงานอัยการผู้ว่าคดีแพ่งเรื่องนั้น ทำให้ไม่มีการติดตามบังคับคดีอย่างต่อเนื่อง

ข้อสมมติฐานที่สอง กรณีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐถูกเอกชนฟ้องเป็นจำเลยในคดีมหาชนต่อศาลยุติธรรม สภาพของข้อหาและข้อพิพาทในคดีไม่เหมาะสมที่จะใช้กฎหมายเอกชนเป็นหลักในการวินิจฉัยชี้ขาดและบังคับคดี

จากการศึกษาวิจัยพบว่า สภาพของข้อหาในคดีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐพิพาทกับเอกชนในคดีมหาชนต่อศาลยุติธรรม เป็นเรื่องที่จะต้องร้องขอให้ศาลบังคับให้คู่ความกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใด ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นตามกฎหมายมหาชนมีมากมายนับร้อยฉบับ ในกรณีที่เป็นเรื่องที่ยังค้างให้ฝ่ายบริหารต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามดุลพินิจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะศาลยุติธรรมก็จะไม่รับฟ้องหรือพิพากษายกฟ้อง เพราะถือว่าเป็นคดีที่ค้างอยู่ในอำนาจศาลที่เอกชนจะใช้สิทธิ์ทางศาลได้

แต่ในกรณีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐพิพาทกับเอกชนโดยเป็นฝ่ายฟ้องบังคับเอกชนให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายมหาชน แม้ศาลยุติธรรมจะรับพิพากษา และบังคับให้เอกชนกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งทางแพ่ง แต่ก็ไม่มีความไม่เหมาะสมที่จะใช้การบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ เพราะความหลากหลายของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายมหาชน ทำให้ไม่แน่ชัดว่าส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐใดจะเป็นผู้มีหน้าที่โดยตรงในการบังคับคดี นอกจากนี้ หลักคำพิพากษาไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอกตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145 ทำให้เกิดความยากลำบากในการปฏิบัติงานเพื่อดำเนินการบังคับคดีของเจ้าพนักงานหรือหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง เพราะศาลยุติธรรมถือว่าเจ้าหน้าที่มีสิทธิหน้าที่เช่นเดียวกันเอกชน และคำพิพากษาของศาลก็มีผลเฉพาะคู่ความที่เป็นฝ่ายแพ้คดีกับบริวารเท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาว่า เจ้าพนักงานไม่อาจใช้คำพิพากษาของศาลให้เกิดผลเป็นการทั่วไปในการดำเนินบังคับคดีแก่เอกชนผู้แพ้คดี ก่อให้เกิดปัญหาการร้องคัดค้านโต้แย้งชั้นบังคับคดีในประเด็นต่าง ๆ ออกไปเป็นสาขาคดีอีกมาก จนถึงขั้นต้องฟ้องร้องเป็นคดีเรื่องใหม่ เจ้าพนักงานผู้ดำเนิน

การบังคับคดีที่อาจถูกเอกชนฟ้องกลับ ทำให้เกิดความเสียหายต่อความก้าวหน้าในการรับราชการของเจ้าพนักงานผู้นั้น ด้วยเหตุนี้เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบดูแลทรัพย์สินของแผ่นดิน และเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบตามกฎหมายมหาชนเฉพาะเรื่องจึงเกิดความเชื่อหน่ายทอดอย่ามัวยากที่จะดำเนินการบังคับคดี

ข้อสมมติฐานที่สาม คดีที่เอกชนร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และนายกรัฐมนตรีสั่งการแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีในเวลาอันสมควร เนื่องจากรัฐยังไม่กำหนดองค์กร เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ตลอดจนขาดกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการในการสอดส่องดูแลที่มีการปฏิบัติตามคำสั่ง

จากการศึกษาวิจัยพบว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการแล้วยังไม่มีหน่วยงานใด ๆ ของรัฐที่มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ต้องติดตามผลการปฏิบัติตามของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 62 แต่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ไม่ได้จัดตั้งหน่วยงานภายใน หรือกำหนดให้เจ้าหน้าที่แผนกใดทำหน้าที่ด้านนี้โดยตรง นอกจากนั้นยังไม่มี การเก็บข้อมูล และไม่มี การศึกษาวิจัยอุปสรรคและข้อขัดข้องที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งเจ้าพนักงานของรัฐไม่ยอมปฏิบัติตามหรือชะลอการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี แต่มีแนวโน้มว่าได้เกิดเหตุเช่นนี้ขึ้นแล้ว ทั้งนี้เพราะยังไม่มีกฎหมายที่แน่ชัดกำหนดสภาพบังคับสำหรับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบจะต้องรับผิดชอบหากเกิดละเลยหรือชะลอการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

#### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยตามข้อสมมติฐานดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไข ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับคดีและการสอดส่องดูแลที่มีการติดตามบังคับคดีดังกล่าว ดังต่อไปนี้

#### 1. การบังคับคดีตามคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรม

การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลในคดีแพ่ง เมื่อส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายชนะคดี ทั้งกรณีที่เป็นเรื่องการชำระหนี้เป็นเงินและเป็นเรื่องการกระทำหรืองดเว้น การกระทำ โดยสภาพของข้อหาเป็นเรื่องกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชนก็ตาม ปัญหาของการบังคับคดีอยู่ที่ว่า ยังไม่มีการควบคุมสอดส่องดูแลที่มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาและคำสั่งของศาล เป็นต้นว่า การดำเนินการสืบหาหลักทรัพย์ของเอกชนผู้แพ้คดีว่าอยู่ที่ไหนบ้าง หรือดำเนินการรื้อถอนอาคาร สิ่งปลูกสร้างของเอกชนออกจากที่พิพาท ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ถ้าพิจารณาโดยผิวเผินจะเห็นว่าเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ แต่จากการศึกษาถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 3 จะเห็นได้

อย่างชัดเจนว่า สาเหตุของปัญหาและอุปสรรคเกิดจากความบกพร่องของกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการที่เกี่ยวกับการบังคับคดี รวมทั้งความไม่มีประสิทธิภาพของระบบบริหารราชการ ฉะนั้น แนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวจะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนของทางราชการไปพร้อม ๆ กับการปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารราชการ เพราะถ้าหากปรับปรุงเฉพาะการแก้ไขกฎหมายและระเบียบโดยไม่ปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหาร ก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขได้ อันเนื่องมาจากกลไกของรัฐยังหย่อนประสิทธิภาพ แต่ถ้าจะปรับปรุงระบบบริหารราชการอย่างเดียวย่อมไม่ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ก็ไม่สามารถจะแก้ไขได้ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ของตน และต้องการระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งกฎหมายไม่ได้อำนาจไว้

การปรับปรุงแก้ไขมาตรการในการสอดส่องดูแลในส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาและคำสั่งของศาลดังกล่าว มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

#### 1.1 ความเพิกเฉยของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ

ความเพิกเฉยนี้เป็นของทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องที่มีข้อพิพาทกับเอกชน พนักงานอัยการตลอดไปจนถึงพนักงานผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในการบังคับคดีจะต้องได้รับการแก้ไขโดยกระทรวงการคลังหรือสำนักงานกฤษฎีกาจะต้องวางระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาและคำสั่งของศาลในประเด็นที่สำคัญ 6 กรณีดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง วางระเบียบแก่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ เจ้าของเรื่องว่า เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ในการบังคับคดี เป็นต้นว่าต้องส่งเจ้าหน้าที่ไปขอพนักงานบังคับคดีภายใน 10 วันนับ แต่ได้รับทราบผลคำพิพากษาและคำสั่งของศาล จะต้องแจ้งว่าเจ้าหน้าที่พนักงานบังคับคดีทราบทุก ๆ 1 เดือนว่าได้สืบทราบว่า ลูกหนี้ตามคำพิพากษาอยู่ที่ใด มีหลักทรัพย์อย่างไรบ้างเพื่อประโยชน์แก่การบังคับคดี มีความประสงค์จะว่าให้ เจ้าหน้าที่พนักงานบังคับคดีทำอย่างไรในการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาและคำสั่งนั้น

ในระหว่างการติดต่อกับเจ้าพนักงานบังคับคดี ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง สามารถออกประกาศแจ้งความขاضสัญญาติดตามบังคับคดีดังกล่าวแก่เอกชน เช่น กำหนดว่าหากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐนั้น ไม่สามารถติดตามหาลูกหนี้และหลักทรัพย์ได้ภายในเวลา 6 เดือนนับแต่คดีถึงที่สุด ก็สามารถขاضสัญญาติดตามหนี้ได้ ในกรณีที่มีเอกชนเข้ามารับซื้อสัญญา จะต้องมีการแบ่งผลประโยชน์ให้รัฐภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง หากไม่มี

เอกชนเข้ามารับซื้อสัญญา ก็จะต้องวางระเบียบไว้แน่ชัดว่า จะต้องใช้ระยะเวลาและเงื่อนไขอย่างไร จึงจะขออนุญาตกระทรวงการคลังจำหน่ายหนี้สุญญัตติ

กรณีที่สอง วางระเบียบแก่เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี เนื่องจาก เจ้าพนักงานบังคับคดีสังกัดกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ตามหลักกฎหมายฝรั่งเศสและหลักกฎหมายไทยถือว่า เจ้าพนักงานบังคับคดี เป็นทั้งเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและเจ้าพนักงานศาล ฉะนั้น กระทรวงการคลังหรือสำนักนายกรัฐมนตรีจึงควรจะต้องวางระเบียบข้อบังคับให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปฏิบัติ เฉพาะที่เกี่ยวกับการติดตามหนี้สินของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ โดยเจ้าพนักงานบังคับคดี จะต้องรายงานให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐผู้เป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาทราบว่ามีคดีเรื่องใดอีกบ้างที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาผู้นั้น เป็นลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ใน เรื่องอื่นรวมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ ตามคำพิพากษาผู้นั้น ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีทราบมาโดยตำแหน่งหน้าที่ของตน เจ้าพนักงานบังคับคดี จะต้องรับรายงานผลการติดตามการสืบหาหลักทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาของส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง ที่รายงานให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบตามกรณีหนึ่ง ตลอดจนมีหน้าที่ให้ความสะดวกแก่เจ้าหนี้ที่ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง พนักงานอัยการ และเอกชนผู้รับซื้อสัญญาติดตามบังคับคดี

ในการยื่นคำขอของบรรดาของกรมบังคับคดีแต่ละปี กรมบังคับคดีจะต้องแสดง ให้เห็นผลการติดตามบังคับคดีลูกหนี้ของรัฐตามคำพิพากษา รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อให้ กระทรวงการคลังและเจ้าหนี้ที่งบประมาณสามารถกำกับการจัดเก็บหนี้ของรัฐ ผ่านทางเจ้าพนักงานบังคับคดีได้อีกทางหนึ่งด้วย

กรณีที่สาม วางระเบียบปฏิบัติสำหรับพนักงานอัยการ กระทรวงการคลังหรือ สำนักนายกรัฐมนตรีจะต้องวางระเบียบปฏิบัติแก่พนักงานอัยการว่า เมื่อส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายชนะคดีและมีฐานะเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา พนักงานอัยการนอกจากจะทำหน้าที่เป็นพนักงาน ว่าต่าง แก่ต่าง ให้แก่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐแล้ว ยังจะต้องมีหน้าที่ช่วยสืบหาลูกหนี้ของรัฐตามคำพิพากษา และแจ้งให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องทราบถึงข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับลูกหนี้ผู้นั้นที่พนักงานอัยการทราบมาโดยตำแหน่งหน้าที่ของตน จะต้องให้ความสะดวกแก่เอกชน ผู้รับซื้อสัญญาการติดตามบังคับคดี ลูกหนี้ของรัฐตามคำพิพากษาดังกล่าว

นอกจากนั้น ในคดีอาญาและคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาที่ส่วนราชการและ หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหาย พนักงานอัยการซึ่งเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาอยู่ในฐานะเจ้าหนี้ตามคำ พิพากษาที่จะต้องดำเนินการติดต่อกับศาลและเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ดำเนินการบังคับให้จำเลยชดเชย

เงินค่าปรับครบถ้วนตามที่ศาลกำหนด ในส่วนที่เป็นคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาที่ดำเนินการ บังคับคดีส่วนแพ่งเอาแก่จำเลยตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลในส่วนแพ่ง ตลอดจนเมื่ออำนาจรับ ทรัพย์สินใด ๆ ที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ดำเนินการบังคับคดีนำส่งเป็นรายได้เข้ารัฐจนกว่าจะเสร็จสิ้น ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ซึ่งการแก้ไขในส่วนนี้อาจจะต้องแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา และพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 เพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปอีกด้วย

กรณีข้อสี่ ต้องวางระเบียบปฏิบัติสำหรับพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจ กำหนด อำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนแจ้งว่า เมื่อได้รับคำสั่งจากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐพนักงานอัยการ หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อให้คุ้มครองการดำเนินการบังคับคดี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะ ต้องให้ความสนับสนุนทั้งยานพาหนะ กำลังคนและกำลังอาวุธทันที เพื่อให้การบังคับคดีสามารถดำเนิน ไปได้อย่างปลอดภัย

กรณีข้อห้า จะต้องวางระเบียบเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการบังคับคดี ค่าใช้จ่าย เหล่านี้ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการเร่งรัดการบังคับคดี ค่าใช้จ่ายในการติดตามสืบหาลูกหนี้ และหลัก ทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการบังคับคดีต่าง ๆ จะต้องกำหนดให้แน่ชัดว่า ส่วนราชการใดเป็นผู้เบิกจ่ายได้ เพราะปัจจุบันมีปัญหาว่าในการบังคับคดีค่าใช้จ่ายบางประเภท สามารถเบิกจ่ายได้จากงบประมาณปกติของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง แต่ค่าใช้จ่าย บางประเภท เช่น การใช้กำลังคน ยานพาหนะ และอาวุธของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการบังคับคดี จะเบิกจ่ายจากส่วนราชการใด ค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะต้องครอบคลุมถึงกรณีที่เอกชนช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ในการบังคับคดีและต้องถูกฟ้องให้ต้องรับผิดชอบในการช่วยเหลือเจ้าพนักงานดังกล่าว เว้นแต่เป็น การปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

กรณีข้อหก จะต้องวางระเบียบที่ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงานของรัฐ ที่ดำเนิน การบังคับคดี เป็นต้นกรณีที่ถูกเอกชนฟ้องร้องให้ต้องรับผิดชอบส่วนตัวและความก้าวหน้าในชีวิตราชการ- การในระหว่างการแก้คดีโดยสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการแก้คดีที่ถูกฟ้อง ทั้งระหว่างรับราชการอยู่ หรือแม้จะปลดเกษียณไปแล้ว และจะต้องไม่ถูกงดการพิจารณาบำเหน็จความดีความชอบ การแต่งตั้ง โยกย้าย ให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในระหว่างการแก้คดีที่ถูกฟ้องทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา นอกจากนี้ หากศาลพิพากษาให้ต้องรับผิดชอบทางแพ่งเป็นการส่วนตัว รัฐจะต้องเป็นผู้ชดเชยค่าเสียหายที่โดยไม่มี การ ใกล้เคียงกับพนักงานของรัฐผู้นั้น เว้นแต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

## 1.2 ความไม่มีเอกภาพของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการบังคับคดี

จากการศึกษาพบว่า ในคดีแพ่งที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐพิพาทกับ

เอกชน แม้ว่าส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะมีอยู่หลากหลายมากมาย แต่ส่วนราชการที่มีบทบาทสำคัญในการบังคับคดีตามคำพิพากษาและคำสั่งของศาล คือสำนักงานอัยการสูงสุดและกรมบังคับคดี กล่าวคือพนักงานอัยการจะทำหน้าที่ติดต่อกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง ยื่นคำขอ คำร้องต่าง ๆ ในชั้นบังคับคดีต่อศาล ติดต่อบริษัทงานกับเจ้าพนักงานบังคับคดี แต่พนักงานอัยการสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นส่วนราชการอิสระขึ้นกับนายกรัฐมนตรี ส่วนเจ้าพนักงานบังคับคดี สังกัดกรมบังคับคดีในกระทรวงยุติธรรม การที่ส่วนราชการทั้งสองแยกสังกัดคนละหน่วยงานทำให้ไม่มีการประสานงานกันเท่าที่ควร และขาดความมีเอกภาพในการทำงานเพื่อติดตามสอดส่องให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาและคำสั่งของศาล

แนวทางแก้ไขเรื่องนี้ ควรจะแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ให้หน่วยงานทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายสังกัดอยู่ในส่วนราชการเดียวกันและมีผู้บังคับบัญชาระดับสูง ไม่ต่ำกว่ารัฐมนตรีกระทรวงคนเดียวกัน เช่น อาจจะสังกัดอยู่กระทรวงยุติธรรม และอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม การดำเนินการแก้ไขปรับปรุงเช่นนี้เป็นการแก้ไขในอุดมคติ ซึ่งหลาย ๆ ประเทศหน่วยงานที่ดำเนินการบังคับคดีและหน่วยงานการฟ้องคดีก็สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม เพื่อให้อำนาจของรัฐบาลในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาและคำสั่งของศาลมีเอกภาพในการทำงาน ไม่ใช่อยู่อันละกษณะต่างคนต่างทำ สามารถประสานงานกันในการใช้ข้อมูลต่าง ๆ ในการบังคับคดีร่วมกันได้ ซึ่งจะช่วยให้งานการบังคับคดีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายชนะคดี เอกชนมีประสิทธิภาพดี ขึ้นกว่าการแยกสังกัดอยู่คนละองค์กร

### 1.3 หลักคำพิพากษาของศาลไม่ผูกพันบุคคลภายนอก

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คำพิพากษาและคำสั่งของศาลมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีหลักกฎหมายนี้จะไม่มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับคดีที่สภาพของข้อหาเป็นเรื่องกฎหมายเอกชนแต่ในสภาพของข้อหาที่เป็นเรื่องของกฎหมายมหาชนก่อให้เกิดปัญหามาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฝ่าฝืนคำสั่งของฝ่ายปกครอง ให้เอกชนออกจากที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การรื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างหรือต่อเติมผิดกฎหมาย คดีเหล่านี้หากใช้หลักกฎหมายเอกชนบังคับ จะเกิดอุปสรรคและปัญหาจำนวนมากจนไม่สามารถดำเนินการบังคับคดีได้

แนวทางแก้ไขในเรื่องนี้ จะต้องดำเนินการการแก้ไขกฎหมายมหาชนเฉพาะเรื่องให้มีบทบัญญัติยกเว้นหลักคำพิพากษาไม่ผูกพันบุคคลภายนอก ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145 เช่น ในคดีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งขับไล่เอกชนออกจากที่ดินของรัฐ ให้

เอกชนหรือดอนอาคารสิ่งปลูกสร้างที่คิดกฎหมายหรือบังคับให้เอกชนกระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงานที่สั่งการตามกฎหมายเฉพาะเรื่องให้มีผลผูกพันบุคคลภายนอกคดีที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้นด้วยโดยไม่มีเงื่อนไข ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดจะร้องฟ้องอ้างสิทธิใด ๆ เหนือที่ดินของรัฐแปลงนั้น หรือฟ้องศาลเกี่ยวกับการให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานนั้นอีก รวมทั้งไม่อาจฟ้องให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐใด ๆ ตลอดจนผู้ที่มีหน้าที่ต้องช่วยเจ้าพนักงานในการปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลให้ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องมาจากการบังคับคดี เว้นแต่จะเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

การแก้ไขกฎหมายมหาชนเฉพาะเรื่อง ในทางปฏิบัติจะมีข้อยุ่งยากในแง่ที่ว่า จะต้องตามแก้กฎหมายทุกฉบับ ฉะนั้น หากมีการร่างกฎหมายฉบับหนึ่งเป็นพิเศษเกี่ยวกับการบังคับคดีมหาชนที่ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมก็จะเป็นการสะดวกและง่ายกว่า โดยมีหลักการสำคัญว่า 1. หักเว้นหลักคำพิพากษาของศาลไม่ผูกพันบุคคลภายนอก ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145 และ 1.ให้อำนาจเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองที่จะสั่งการ ในรูปของนิติกรรมทางปกครอง 1.ให้มีผลต่อเอกชนผู้แพ่งคดีและมีผลต่อประชาชนทั่วไปในฐานะผู้อยู่ใต้ปกครองทันที โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ยุติแล้วตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมเป็นหลัก และอาศัยอำนาจตามกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องนั้นด้วย เอกชนมีอยู่ทางเดียวที่จะแก้ไข คือ ฟ้องศาลขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น ถ้าศาลไม่สั่งเพิกถอนก็มีความหมายเท่ากับว่า นิติกรรมทางปกครองนั้นสมบูรณ์มีผลผูกพันต่อบุคคลทั่วไปด้วย

เหตุที่มีความเห็นเสนอแก้ไขแก้กฎหมายดังกล่าว เพราะไม่อาจแก้ไขได้ในรูปของระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของฝ่ายปกครองแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่จะต้องแก้ไขในรูปของกฎหมายให้มีผลบังคับทั่วไป และเป็นการดำเนินการตามหลักกฎหมายมหาชนที่ถือว่าเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง (privilège du préalable) ที่จะต้องให้นิติกรรมทางปกครองมีผลบังคับโดยฉันทันที 1.ได้รับการสันนิษฐานว่าถูกต้องตามกฎหมาย เป็นผลที่มีผลต่อผู้อยู่ใต้ปกครองทันที เพราะเป็นนิติกรรมที่ฝ่ายปกครองได้มีการพิจารณาตัดสินใจกระทำตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองแล้ว (autorité de la chose décidée) สามารถดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องร้องขออำนาจจากศาลอื่น (l'exécution d'office) เอกชนมีอยู่ทางเดียวที่จะแก้ไข คือ ฟ้องศาลขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น

ตัวอย่างของการใช้หลักกฎหมายมหาชนในเรื่องที่ตนเองนี้ในประเทศไทย เช่น ที่มีบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 มีหลักการโดยสรุปว่า เมื่อ



ฝ่ายปกครองมีความประสงค์จะเวนคืนที่ดินบริเวณที่ดินบริเวณคาที่กระทำโดยออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน  
 ในบริเวณที่จะเวนคืน แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อกำหนดราคา  
 ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จะต้องถูกเวนคืน รวมทั้ง มีอำนาจตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนดัง  
 กล่าวด้วย หากเห็นว่า การเวนคืนจะต้องกระทำโดยเร่งด่วน ก็ให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจประกาศ  
 ว่าการเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบ  
 ครอบอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนการเวนคืน โดยที่ มีอำนาจริ้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สินใด ๆ  
 ออกจากเวนคืนได้ภายหลังจากที่ได้จ่ายเงินหรือวางเงินค้ำทดแทนต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์แล้ว  
 เอกชนที่ถูกเวนคืนที่ดินมีอำนาจแต่เพียงฟ้องเรียกค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินที่เห็นว่าไม่เป็นธรรมเท่านั้น

ตามหลักการของกฎหมายเวนคืนดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีผลผูกพันต่อประชาชน  
 ทั่วไปในเขตที่ดินที่จะถูกเวนคืน เอกชนไม่อาจจะฟ้องร้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติ  
 หน้าที่และไม่จำเป็นต้องอาศัยเจ้าพนักงานบังคับคดีในการดำเนินการเวนคืน เพราะฝ่ายปกครองมี  
 อำนาจดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องอาศัยอำนาจศาล นอกจากนั้นฝ่ายปกครองยังได้รับเอกสิทธิ์ที่จะถูก  
 สันนิษฐานว่า การดำเนินการเวนคืนที่ดิน และการจ่ายเงินค้ำทดแทนถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย หลัก  
 การของกฎหมายเวนคืนที่ดินนี้ ควรจะเป็นหลักการที่นำมาใช้ในกฎหมายมหาชนเฉพาะเรื่อง เพื่อให้  
 การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในประเทศไทยปราศจากปัญหาและอุปสรรคจากการนำเอาหลักการของ  
 กฎหมายเอกชนเข้ามาแทรกแซงในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง

#### 1.4 การที่มีระเบียบปฏิบัติในชั้นบังคับคดี

ในปัจจุบันยังไม่มีระเบียบแบบแผนของทางราชการที่จะใช้ชั้นปฏิบัติร่วมกัน เมื่อ  
 ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายชนะคดีเอกชนแล้วจะมี  
 วิธีปฏิบัติต่อไปอย่างไร

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีที่เอกชนกระทำการหรือคดีวันกระทำการตาม  
 คำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลนั้น นอกจากจะใช้ระเบียบปฏิบัติเช่นเดียวกับกรณีศาลมีคำพิพากษา  
 ให้เอกชนชำระหนี้เป็นเงินแล้ว จะต้องมีการกำหนดให้มีการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการบังคับคดีกรณี  
 ศาลสั่งให้เอกชนกระทำการหรือคดีวันกระทำการด้วย เช่น ค่าริ้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินของ  
 รัฐ หรือค่าริ้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างที่ผิดกฎหมาย การจัดให้มีการดูแลรักษาทรัพย์สินของเอกชนที่  
 ถูกริ้อถอน รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีแทนเอกชนผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงานในการปฏิบัติตาม  
 หน้าที่ดังกล่าว ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ไม่มีผู้ใดทราบแน่ชัดว่าจะใช้จ่ายงบประมาณในส่วนนี้จากหมวดเงิน  
 ประเภทไหน ทางปฏิบัติส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะใช้จ่ายงบประมาณจาก

งานบริหารทั่วไป หมวดค่าตอบแทนค่าวิชาชีพ ซึ่งเป็นเหตุให้เป็นการดึงเอางบประมาณที่ควรจะนำพา  
 ำขึ้นเรื่องอื่นมาใช้จ่ายในเรื่องนี้ สำหรับค่าจ้างที่มีจำนวนมากไม่มีปัญหา แต่ในกรณีที่เป็นการ  
 รื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างใหญ่ ๆ ค่าจ้างรื้อถอนอาคารเหล่านี้มีมูลค่าหลายล้านบาท จะต้องมีกา  
 ด้เบิกงบประมาณเฉพาะเรื่อง และเบิกงบประมาณต่อเนื่องในการดำเนินการเรียกค่าจ้างดังกล่าว  
 ึ้นจากเอกชนผู้ต้องรับผิดชอบ การมีระเบียบกำหนดค่าที่เบิกค่าจ้างได้นอกเหนือจากการเบิกจากหมวด  
 ค่าตอบแทนค่าวิชาชีพของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง น่าจะเป็นวิธีการที่ถูกต้องที่  
 จะแก้ปัญหานี้อันมีสาเหตุจากการติดขัดงบประมาณในการใช้จ่ายเพื่อดำเนินการบังคับคดี

#### 1.5 การสร้างความเข้าใจร่วมกันในหลักกฎหมายมหาชน

จากการศึกษาพบว่า ความเข้าใจของนักกฎหมายในสถาบันกฎหมายหลัก  
 ของประเทศที่สำคัญสองแห่ง คือ ศาล กับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ยังมีความเข้าใจใน  
 หลักกฎหมายมหาชนไม่ตรงกัน ดังจะเห็นได้จากความหมายของคดีปกครองที่ศาลแพ่งกำหนด ตามคำสั่ง  
 ศาลแพ่งที่ 6/2533 ลงวันที่ 18 มกราคม 2533<sup>1</sup> และการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตั้งแต่  
 การเริ่มต้น การรับฟ้องคดี ไปถึงขั้นการบังคับคดีมาใช้พิจารณาคดีที่ศาลแพ่งเรียกว่า "คดีปกครอง"  
 กับความหมายของคดีปกครองตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 19 โดย  
 ใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีที่ไม่เกี่ยวข้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเดิม ประกอบกับจาก  
 การศึกษาประวัติของความพยายามที่จะตั้งศาลปกครองในประเทศไทย ซึ่งศาลยุติธรรมไม่คัดค้านใน  
 หลักการที่มีศาลปกครอง แต่คัดค้านระบบวิธีพิจารณา โดยยังยืนยันให้ใช้กฎหมายในศาลยุติธรรมเป็น  
 ผู้พิจารณาคดีปกครอง โดยผู้พิพากษาเหล่านี้เคยชินกับการใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในการ  
 วินิจฉัยชี้ขาดคดี

ความพยายามในการจัดตั้งระบบศาลในประเทศไทย จะเหมาะสมเพียงใด  
 หรือไม่ ปัญหานี้ไม่ได้อยู่ในขอบเขตของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่การที่ปล่อยให้หลักกฎหมายในสถาบันหลัก  
 ของประเทศวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่เอกชนพิพาทกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐไปคนละแบบ และยึดระ  
 บบกฎหมายคนละระบบ ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและรัฐทั้งสองฝ่าย เพราะประชา  
 ชนมีความสับสนไม่ทราบแน่ชัดว่ามีสิทธิและหน้าที่เพียงใดต่อคำสั่งของฝ่ายปกครอง ส่วนฝ่ายปกครองก็  
 มีความสับสนว่า จะมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ตามนิติกรรมทางปกครองของตน โดยไม่ต้องถูกเอกชนผู้หนึ่งผู้

<sup>1</sup>ดูเอกสารผนวก ก.

อนาคตที่ขึ้นฟ้องร้องต่อศาล ำให้ตนต้องรับผิดชอบการกระทำนั้น อีกทั้ง เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นกับ ฝ่ายปกครองแล้ว ประชาชนและฝ่ายปกครองต่างก็ไม่ทราบแน่ชัดว่าจะำให้สถาบันของรัฐแห่งใดเป็นผู้ วินิจฉัยชี้ขาด เมื่อวินิจฉัยชี้ขาดแล้วก็เกิดความสับสนไม่แน่ใจว่าจะบังคับการำให้ เป็นไปตามคำวินิจฉัยชี้ ขาดนั้นโดยวิธีใด

ฉะนั้น การสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างสถาบันหลักดังกล่าวทั้งสองของ ประเทศ จะต้องริบดำเนิการโดยวิธีจัดสัมมนาฝึกร่วมกันระหว่างสถาบันทั้งสอง ำให้ความรู้ ทางกฎหมายปกครอง ศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องต่าง ๆ ร่วมกัน นอกจากนั้นจะต้องดำเนิ การำให้นักกฎหมายฝ่ายอื่น เช่น พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน และพนักงานฝ่ายปกครองอื่น ๆ ำได้เข้าร่วมการสัมมนาและฝึกร่วมด้วย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องเป็นหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบ ในการจัดำให้มีการสัมมนาและฝึกร่วมนี้อย่างต่อเนื่องทุกปี ตลอดจนเป็นผู้ริเริ่มำให้มีการร่างกฎ หมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อำบังคับใช้ในการพิจารณาคดีปกครองทุกสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่ในการ วินิจฉัยชี้ขาดคดี

#### 1.6 ไม่มีมาตรการตรวจสอบล่วงหน้าเพื่อลดความเสี่ยง

ดังที่ำได้กล่าวแล้วในบทที่ 3 ส่วนที่ 2 หัวข้อที่ 3.1.1 ว่าสาเหตุหนึ่งที่รัฐไม่ สามารถติดตามสืบหาหลักฐานหรือทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ เพราะเมื่อเอกชนเข้ามาผูก นิติสัมพันธ์กับรัฐในรูปของสัญญากับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ยังไม่มีการวางระเบียบำให้มีการ ตรวจสอบล่วงหน้าเพื่อลดความเสี่ยงของบุคคลเหล่านี้เพียงพอ

แนวทางแก้ไขปัญหานี้ สำนักงานกฤษฎีกาหรือกระทรวงการคลังจะต้องวาง ระเบียบำให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐมีมาตรการตรวจสอบล่วงหน้าเพื่อลดความเสี่ยงของบุคคล ที่เข้ามาผูกนิติสัมพันธ์ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการทำสัญญาต่าง ๆ นอกเหนือไปจากการ ำให้มีหลักทรัพย์หรือบุคคลที่จะเข้ามาค้ำประกันสัญญา การตรวจสอบล่วงหน้านั้น ำได้แก่ การหาข้อมูลที เกี่ยวข้องกับเอกชนผู้ันว่ามีภูมิลำเนาที่แห่ง มีการชำระภาษีเงินได้ต่าง ๆ อย่างไรบ้าง มีกรรมสิทธิ์ ำนทรัพย์สินต่าง ๆ อย่างไร มีการประกอบธุรกิจอย่างไร หากเป็นกรณีของบุคคลธรรมดาจะต้องตรวจ สอบไปถึงว่าอาชีพปกติทำอะไร รายได้เป็นอย่างไร รวมทั้งความประพฤติตามปกติในการประกอบ อาชีพนั้นเป็นอย่างไร

วิธีการตรวจสอบล่วงหน้าเพื่อลดความเสี่ยงดังกล่าว ต้องทำควบคู่ไปกับการ ปรับปรุงำให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐมีความคิดริเริ่มในทางการบริหารการเงิน (Financial Management Initiatives) นอกเหนือไปจากการปฏิบัติหน้าที่ให้แล้วเสร็จไปตามพันธะที่ำได้รับข

ประมาณจากรัฐ ซึ่งอาจจะแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณี

กรณีที่หนึ่ง นิติสัมพันธ์ที่มีวัตถุประสงค์เป็นการหารายได้เข้ารัฐ ได้แก่ พันธะตามกฎหมายเกี่ยวกับการเรียกเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ หรือการดำเนินการประกอบธุรกิจการค้าตามวัตถุประสงค์ของกระทรวง ทบวง กรมและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเหล่านี้จะต้องหาข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการบริหารภายในองค์กร ค่าตอบแทนและค่าตอบแทนของผลผลิตและบริการ ค่าของผลงานของข้าราชการหรือพนักงานกับค่าของผลงานของหน่วยงาน เปรียบเทียบรายได้รายจ่ายของแต่ละกิจกรรมเพื่อให้เห็นชัดว่ามิได้ต้นทุนค่าใช้จ่ายเท่าใด ในการของงบประมาณแต่ละปีจะต้องแสดงต้นทุนและราคาขายของผลผลิตและระบุให้เห็นชัดเจนในคำของงบประมาณว่า จะได้กำไรหรือขาดทุนในช่วงระยะเวลาที่ปี มีหน้าที่ที่จะต้องชี้แจงว่าถ้าขาดทุนเป็นเพราะเหตุใด จะแก้ไขและอุดรอยรั่วอย่างไร มีเป้าหมายว่าแต่ละปีจะมีกำไรเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไร โดยถือเป็นหน้าที่หลักของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเหล่านี้ที่จะต้องปรับปรุงการบริหารการเงินอยู่เสมอ ในส่วนที่เกี่ยวกับการวางมาตรฐานว่า บุคคลใดมีฐานะที่ควรจะได้รับเงินอุดหนุน โดยชี้เทคโนโลยีสมัยใหม่ คือระบบการเก็บข้อมูลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์เข้ามาช่วยรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับรายชื่อบุคคลหรือสิ่งของ การประกอบธุรกิจการค้า การชำระภาษีอากรต่าง ๆ โดยรัฐจะต้องจัดตั้งให้มีศูนย์ข้อมูลเหล่านี้เพื่อส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐจะได้ใช้ร่วมกัน การเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ พยายามใช้เครื่องเก็บภาษีอัตโนมัติ มีการฝึกฝน เจ้าหน้าที่จัดเก็บหนี้และเร่งรัดหนี้สินกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงว่ามีหน้าที่ตามเงื่อนไขของรัฐที่ได้ผล

นอกจากนั้น กระทรวงการคลังหรือสำนักนายกรัฐมนตรีจะต้องวางระเบียบปฏิบัติต่อบุคลากรในส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ สามารถขยายสัญญาที่ติดตามหนี้ได้ยากแก่เอกชนที่ติดตามเก็บหนี้แทน ทั้งในกรณีก่อนมีการฟ้องคดีและหลังจากที่มีการดำเนินคดีถึงที่สุดแล้ว โดยวางหลักเกณฑ์ว่า กรณีใดบ้างที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ จะสามารถขยายสัญญาเก็บหนี้ดังกล่าวได้

แนวทางการแก้ปัญหาเช่นนี้ เป็นแนวทางที่สหรัฐอเมริกาในสมัยของประธานาธิบดีเรแกน ได้นำมาใช้ในการจัดการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการจัดเก็บหนี้สินของรัฐอย่างได้ผลดียิ่ง สามารถจัดเก็บหนี้ที่ค้างอยู่ได้ถึง 1.5 พันล้านเหรียญภายในปีเดียว

กรณีที่สอง นิติสัมพันธ์ที่ไม่มีวัตถุประสงค์ในการหารายได้เข้ารัฐ เนื่องจากพันธะตามกฎหมายที่รัฐมีหน้าที่ให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยไม่หวังผลกำไร เช่น การปกครอง การปราบปราม การอำนวยความสะดวกธรรม รวมถึงการสาธารณสุขโรคต่าง ๆ จะต้องมีการ

ปรับปรุงให้มีการแข่งขันการให้บริการประชาชน กรณีที่เอกชนเข้ามาผูกพันสัมพันธกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐโดยไม่มีวัตถุประสงค์ในการหารายได้เข้ารัฐ ได้แก่ การที่เอกชนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อรัฐบางอย่าง เช่น การชดเชยค่าเสียหายฐานละเมิด การดูแลและใช้ทรัพย์สินของรัฐเพื่อการสาธารณูปโภค หากมีการทำสัญญาในรูปของสัญญาต่าง ๆ เช่น สัญญาผ่อนชำระเงิน จะต้องตั้งระบบตรวจสอบล่วงหน้าเพื่อลดความเสี่ยงเช่นเดียวกับกรณีข้างหนึ่ง นอกจากนั้นจะต้องมีการปฏิรูประบบการบริหารงานควบคู่ไปด้วย โดยกำหนดว่าทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดตั้งระบบตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น ในแต่ละงานและโครงการที่รับปฏิบัติ จะต้องปรับปรุงโครงสร้างการของงบประมาณ โดยกำหนดให้ทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐจะต้องมีงานตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติงานและรายงานผลการตรวจสอบตามงวดงบประมาณว่ามีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร เพื่อเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณ จะได้สามารถทราบถึงประสิทธิภาพของแต่ละหน่วยงาน และสามารถเข้ามาตรวจการทางงบประมาณกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเหล่านี้ได้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น

รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่งานตรวจสอบ และติดตามผลการปฏิบัติงานของทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ เพราะจากการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมรัฐให้ความสำคัญแก่งานนี้น้อยมาก

## 2. การบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

การบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งสั่งการในเรื่องการวินิจฉัยร้องทุกข์ แม้จะมีผลผูกพันให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม แต่ก็พบว่าส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทันทีที่ได้รับทราบคำสั่ง

ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขอุปสรรคและปัญหาดังต่อไปนี้ มีขอบเขตอยู่ในพื้นฐานที่ว่าประเทศไทยใช้ระบบศาลเดี่ยวเช่นเดิม แต่จะต้องปรับปรุงให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความสำคัญแก่งานติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี คือ

### 2.1 วางระเบียบเกี่ยวกับการติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่ง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องวางระเบียบปฏิบัติที่แน่ชัดว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการในเรื่องวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว จะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป ระเบียบนี้จะต้องชัดเจนและเปิดเผย มีหลักการโดยสรุปดังนี้

2.1.1 กำหนดขั้นตอนในการแจ้งคำสั่ง จะต้องกำหนดว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะแจ้งคำสั่งของนายกรัฐมนตรีไปยังส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ในระดับใดบ้าง เช่น บัญชีคำร้องทุกข์เกี่ยวกับคำสั่งของนายอำเภอ ควรจะแจ้งคำสั่งของนายกรัฐมนตรียังกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัดที่อำเภอที่ตั้งอยู่และนายอำเภอเจ้าของเรื่อง หรือไม่เพียงแต่แจ้งคำสั่งในระดับแต่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะมีความสำคัญเป็นอันมากกว่ากระทรวงมหาดไทยจะแจ้งคำสั่งนั้นต่อไปจนถึงนายอำเภอเจ้าของเรื่อง

2.1.2 กำหนดเวลาการแจ้งคำสั่ง เมื่อได้รับทราบคำสั่งของนายกรัฐมนตรีแล้วสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องกำหนดว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาผู้ใด ส่วนราชการใดของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องส่งคำสั่งของนายกรัฐมนตรีไปยังส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องภายในเวลาที่วัน

2.1.3 กำหนดระเบียบขั้นตอนติดตาม จะต้องกำหนดระเบียบว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะดำเนินการสอดส่องดูแลให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่ได้รับทราบคำสั่งของนายกรัฐมนตรีแล้วปฏิบัติตามคำสั่งนั้นทันที เพียงใด หรือไม่ จะต้องกำหนดเวลาการเตือนให้ปฏิบัติตามและระยะเวลาที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง เพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐนั้นรู้แน่ชัดว่า ตนไม่อาจจะเพิกเฉยหรือชะลอการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

ส่วนการหาหรือทบทวนวิธีปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีก็จะต้องมีการกำหนดไว้ในระเบียบนี้ด้วยว่า จะหาหรือทบทวนได้เฉพาะวิธีการปฏิบัติที่เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีเท่านั้น การขอหาหรือทบทวนคำวินิจฉัยจะต้องปฏิบัติโดยเคร่งครัดในเรื่องการขอให้พิจารณาคำร้องทุกข์ใหม่ตามกฎหมาย

## 2.2 การให้ความสำคัญแก่งานติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่ง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะต้องให้ความสำคัญแก่งานติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ด้วยการจัดตั้งหน่วยงานโดยเฉพาะสำหรับทำงานนี้ซึ่งประกอบด้วย การเตือนให้ปฏิบัติตามคำสั่ง การตอบข้อหาหรือวิธีปฏิบัติตามคำสั่ง การจัดทำคำวินิจฉัยตอบข้อหาหรือวิธีปฏิบัติตามคำสั่ง การกำหนดค่าเสียหายให้แก่เอกชนกรณีในส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือปฏิบัติโดยล่าช้า การจัดทำรายงานผลงานประจำปีเกี่ยวกับการวินิจฉัยร้องทุกข์ คำสั่งของนายกรัฐมนตรี การติดตามผลการปฏิบัติงาน งานวิจัยถึงสาเหตุของอุปสรรคและปัญหาในการวินิจฉัยร้องทุกข์และการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี รายงานประจำปีและรายงานวิจัยจะต้องมีสม่ำเสมอและแพร่หลายสำหรับให้นักกฎหมายทั่วไปศึกษาในราคาเบา ซึ่งจะต้องดำเนินการโดยการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังจะกล่าวต่อไป

### 2.3 การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ก่อนที่จะมีการปรับปรุงกฎหมายให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้โดยไม่ต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีสั่งการจะต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ให้มีสภาพบังคับที่ชัดเจน ดังต่อไปนี้

2.3.1 หากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีภายในกำหนดเวลาอันสมควรจะต้องจ่ายค่าเสียหายรวมทั้งดอกเบี้ยสำหรับความล่าช้าที่เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวอีกด้วยสำหรับค่าเสียหายนั้นโดยกระทรวงการคลังมีอำนาจหักเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นส่งเข้าเป็นค่าเสียหาย

2.3.2 หากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนมีปัญหาในการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ก็ให้หาหรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาภายในกำหนดเวลาอันสมควร โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญและชัดเจน ในการสอดส่องดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2.3.3 จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่รายงานต่อนายกรัฐมนตรีว่า ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐใดเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีภายในเวลาอันสมควร และเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีให้ส่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่เกี่ยวข้อง และมีส่วนให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้นเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว

2.3.4 แก้ไขกฎหมายกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการมีหน้าที่พิมพ์รายงานประจำปีอย่างแน่ชัดว่า ได้ดำเนินการติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ได้สั่งการให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวภายในเวลาอันสมควรและครบถ้วนถูกต้องหรือไม่ รวมทั้งข้อเสนอแนะต่อส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ ที่หาหรือแนวทางการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวด้วย

2.3.5 แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการจัดองค์การของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้มีหน่วยงานที่ชัดเจนทำหน้าที่รับผิดชอบในการสอดส่องดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่สั่งการในเรื่องการวินิจฉัยร้องทุกข์

ในระหว่างที่ศาลยุติธรรมยังมีบทบาทสำคัญ ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเอกชนกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันรัฐจะต้องปรับปรุงกลไกของรัฐในส่วนของการติดตามบังคับคดี โดยปรับปรุงทั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ของทางราชการไปพร้อม ๆ กับการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนของการบังคับคดีรัฐจะต้องแยกมาตรการการบังคับคดี ซึ่งมีสภาพ

ของข้อหาเป็นเรื่องตามกฎหมายเอกชน ออกจากมาตรการการบังคับคดีซึ่งมีสภาพของข้อหาเป็นเรื่องกฎหมายมหาชน นอกจากจะเป็นการปรับปรุงเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐเองแล้วยังจะเป็นพื้นฐานสำหรับสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐถึงความสำคัญของนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งประชาชนมีหน้าที่จะต้องเคารพเชื่อฟังฝ่ายปกครอง โดยปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครองนั้นด้วย หากมีข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองนั้น เมื่อมีคำวินิจฉัยแล้วทั้งเอกชนและฝ่ายปกครองก็ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดนั้น โดยฝ่ายปกครองก็ต้องใช้ความระมัดระวังในการออกนิติกรรมทางปกครองของตนด้วย.



คุณย์วิทยทรัพย์ากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย