



ในการศึกษาวิชานิติศาสตร์โดยทั่วไปจะทบทวนการศึกษาถึงทฤษฎีและแนวคิดต่าง ๆ ในการออกกฎหมาย บังคับพื้นฐานทางกฎหมาย (legal infrastructure) รูปแบบและกระบวนการออกกฎหมาย ทั้งของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหากฎหมายขององค์กรในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ซึ่งได้แก่องค์กรของฝ่ายบริหาร องค์กรของฝ่ายตุลาการหรือองค์กรพิเศษอื่น ๆ เช่น ตุลาการรัฐธรรมนูญ ตลอดจนสภาพบังคับต่าง ๆ ของกฎหมาย อย่างไรก็ตามสาระสำคัญของกฎหมายนอกจากจะประกอบด้วยส่วนที่เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิ่งที่ต้องปฏิบัติ สิ่งที่ยา้ปฏิบัติ วิธีพิจารณาของเจ้าพนักงานและวิธีชี้ขาดข้อพิพาทแล้ว ส่วนหนึ่งที่ไม่ควรมองข้ามไปก็คือส่วนที่กำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐมีอำนาจและหน้าที่ในการปฏิบัติกรให้เกิดผลบังคับตามที่มีการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง มิฉะนั้นแล้วบทบัญญัติของกฎหมายก็จะหมดความศักดิ์สิทธิ์ ไม่มีใครเคารพยำเกรงกฎหมาย

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปรัชญาของกฎหมาย (Philosophy of Law) แต่เดิมนั้นยึดถือแนวทางของหลักนิติรัฐ (legal state) โดยยึดหลัก "จำกัดบทบาทของฝ่ายบริหารให้ดำเนินกิจการตามตัวบทกฎหมายที่แน่ชัด เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน"<sup>1</sup> แต่ต่อมาได้มีแนวคิดของรัฐสวัสดิการหรือรัฐสังคม (social state) เนื่องจากสภาพของสังคมเปลี่ยนแปลง มีความหลากหลายในการประกอบอาชีพของมนุษย์ ประกอบกับความสลับซับซ้อนของเงื่อนไขต่างๆ ของสังคมมีมากขึ้น จึงเป็นเหตุให้แนวทางของหลักนิติรัฐเปลี่ยนแปลงและแนวความคิดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนมีการเปลี่ยนแปลง ขยายความ แทนที่รัฐจะมีเพียงพันธะทางงดเว้นเท่านั้น รัฐกลับต้องมีพันธะทางปฏิบัติอีกด้วย กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐจัดให้มีหลักประกันแก่ประชาชน เพื่อที่ประชาชนจะได้มีสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิต

<sup>1</sup>รองพล เจริญพันธุ์, "กฎหมายกับการพัฒนา", วารสารกฎหมายปกครอง 4 (สิงหาคม 2528): 254.

อย่างน้อยตามมาตรฐานขั้นต่ำสุด<sup>2</sup>

นอกจากนั้นยังมีความจำเป็นของรัฐที่จะต้องจัดสร้างสิ่งสาธารณูปโภค ถนน ทางรถไฟ เขื่อน กักเก็บน้ำและการผลิตไฟฟ้า ไปจนถึงต้องให้การสนับสนุนแก่การผลิตเพื่อการส่งออก เหล่านี้เป็นสาเหตุที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐ การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ และต้องมีการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนดูแลความปลอดภัยของผู้บริโภค ซึ่งมีผู้กล่าวว่า ครอบงำแนวคิดในปรัชญาทั้งสองมาผสมผสานกัน กล่าวคือ การบริหารงานของรัฐปรับปรุงไปสู่วิธีแบบใหม่แบบรัฐสังคมนิยม รัฐจะต้องมีการดำเนินงานกิจการมากขึ้นกว่าเดิม และฝ่ายบริหารจะต้องได้รับการมอบหมายให้รับผิดชอบในการควบคุมและจัดระเบียบกิจการต่าง ๆ ของเอกชนมากขึ้น และฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินงานด้านบริการสาธารณะอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ฉะนั้น การปฏิรูประบบกฎหมายนั้น จะต้องยอมรับหลัก "รัฐสังคมนิยม" และการผสมผสานปรัชญากฎหมายแบบ "นิติรัฐ" กับ "รัฐสังคมนิยม" โดยรัฐอาจจะต้องให้อำนาจฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายในวงกว้างขึ้น และให้ดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ต้องเปลี่ยนแปลงหลักพื้นฐานเดิมบางประการรวมถึงวิธีการตีความกฎหมาย การร่างกฎหมาย การพัฒนาสถาบันกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายมหาชน เพื่อให้มีระบบกฎหมายที่สมบูรณ์พอที่จะสร้างความสมดุลระหว่างประโยชน์ของรัฐกับประโยชน์ของเอกชนอย่างเหมาะสม<sup>3</sup>

ในการจัดบริการสาธารณะของรัฐนั้น องค์การของรัฐบาลกลางจนถึงองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นผู้รับผิดชอบในการให้บริการ ในกรณีเช่นนี้กลุ่มคนที่ทำงานให้บริการสาธารณะไม่ได้ทำงานโดยมีอิสระแต่ทำงานภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น รัฐบาลกลาง และรัฐสภาในท้ายที่สุด การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจถูกกำหนดโดยปฏิบัติโดยองค์การที่สังกัด ซึ่งต้องอยู่ภายใต้ความเห็นชอบของรัฐสภาด้วย<sup>4</sup>

จุดมุ่งหมายของการให้บริการสาธารณะก็เพื่อให้ความปลอดภัย รักษาความสงบเรียบร้อยและ

<sup>2</sup> วีระ โลงายะ, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 8 - 15 สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรไทย, 2533), หน้า 497.

<sup>3</sup> รองพล เจริญพันธุ์, กฎหมายกับการพัฒนา, หน้า 254 - 255.

<sup>4</sup> Ursula K. Hicks, Public Finance, (London: James Nisbet & co., Ltd., 1956), pp.1 - 3.

ความสะดวกสบายของประชาชนเป็นส่วนรวม<sup>5</sup> บริการสาธารณะอย่างหนึ่งนั้น คือ การอำนวยความสะดวก  
 ยุติธรรมให้แก่ประชาชน และขณะเดียวกันก็ต้องรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ซึ่งเป็นสมบัติส่วนรวมของ  
 ประชาชน การอำนวยความสะดวกยุติธรรมนั้นเริ่มต้นตั้งแต่การออกกฎหมายที่เป็นธรรม การสร้างกลไกใน  
 กระบวนการยุติธรรมในการชี้ขาดตัดสินข้อพิพาท และการดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยข้อพิพาท  
 ที่เกิดขึ้น

การศึกษาวิจัยของผู้เขียนดังจะกล่าวต่อไป เป็นการศึกษาวิจัยในส่วนของ การดำเนินการ  
 บังคับคดีทั้งคดีแพ่ง และคดีปกครอง โดยจะศึกษาทั้งปรัชญา อุคมคติ กลไกของรัฐทั้งในแง่องค์กรและ  
 กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับทางปกครองในการติดตามการดำเนินการบังคับคดี ซึ่งเป็นปัญหาสำหรับ  
 ประเทศไทยในปัจจุบัน ตั้งแต่ตัวองค์กร เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติ ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ตลอดจนกฎหมายที่  
 ยังมีบัญญัติไว้อย่างชัดเจน

ในส่วนของ การบังคับคดีแพ่งมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ตั้ง  
 ตั้งแต่มาตรา 253 ถึงมาตรา 323 กล่าวถึงวิธีการของเจ้าหน้าที่ผู้เป็นโจทก์จะร้องขอต่อศาลและเจ้าพนักงาน  
 บังคับคดี ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานศาลให้ดำเนินการบังคับคดี แต่ในคดีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของ  
 รัฐเป็นโจทก์ฟ้องเอกชนและในคดีแพ่ง เมื่อมีคำพิพากษาของศาลและคดีถึงที่สุดแล้วจะศึกษาถึง องค์กร  
 เจ้าพนักงานใดที่จะต้องรับผิดชอบในการสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล รวมทั้งกฎหมาย  
 หรือระเบียบปฏิบัติที่แนบมาเรื่องนี้

ในกรณีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นจำเลยในคดีแพ่งที่ถูกเอกชนเป็นโจทก์ฟ้องต่อ  
 ศาลยุติธรรม ศาลยุติธรรมเองก็มีความคิดว่าควรจะแบ่งแยกเป็นคดีแพ่งที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดี  
 แพ่งทั่วไปดังปรากฏในคำสั่งศาลแพ่งที่ 6/2533 ลงวันที่ 18 มกราคม 2533 ให้ตั้งแผนกคดีปกครอง  
 ขึ้นในศาลแพ่ง\* อย่างไรก็ตามเมื่อคดีถึงที่สุดผลของคำพิพากษาก็เป็นไปเช่นเดียวกับผลของคำพิพากษาคดี  
 แพ่งที่เอกชนฟ้องเอกชนด้วยกันเอง ปัญหาที่เกิดขึ้นว่าถ้าส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายแพ้  
 คดี จะบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินของส่วนราชการไม่ได้ เพราะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประ  
 มวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304, 1307 ขณะเดียวกันคดีบางประเภทที่เป็นเรื่องซึ่งพิพาท

<sup>5</sup>ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร:  
 โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 127.

\*รายละเอียดของคำสั่ง ปรากฏในเอกสารผนวก ก. ห้ายวิทยานิพนธ์

กันในการกระทำทางปกครอง เช่น การแต่งตั้ง ถอดถอน โยกย้าย ข้าราชการ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ คดีเหล่านี้ ตามปรัชญาของกฎหมายถือว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง ซึ่งต้องใช้กฎหมายมหาชนบังคับ ศาลยุติธรรมจึงปฏิเสธที่จะรับคดีไว้พิจารณา ปัญหาที่เกิดขึ้นอีกว่า ในคดีที่เอกชนเป็นโจทก์ฟ้องส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ เป็นคดีที่ฟังต่อศาลยุติธรรมและใช้วิธีพิจารณาความแพ่ง เช่นเดียวกับกรณีที่เอกชนฟ้องเอกชนจะเหมาะสมเพียงใด หรือไม่

สำหรับทางกฎหมายปกครอง การกระทำหรือสั่งการของเจ้าพนักงานฝ่ายบริหาร หรือที่เรียกว่านิติกรรมทางปกครอง (administrative act - acte administratif) ซึ่งมีกฎหมายหลายฉบับใช้อำนาจแก่เจ้าพนักงานทางปกครองที่จะออกคำสั่งบังคับให้เอกชนปฏิบัติตามกฎหมาย และหากเอกชนนั้นไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานดังกล่าว เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองก็มีอำนาจที่จะดำเนินการตามกฎหมายได้อย่างอิสระ โดยไม่ต้องให้ศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาหรือสั่งในเรื่องนั้นเสียก่อน แม้ว่าเจ้าพนักงานทางปกครองจะมีอำนาจดังกล่าว ก็ไม่ตัดสิทธิของผู้เสียหาย ซึ่งแม้ว่าจะเป็นผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานนั่นเอง ที่จะฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญาให้เจ้าพนักงานต้องรับผิดชอบในการกระทำของตน หรือจะเลือกร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงาน หรือให้เจ้าพนักงานระงับการปฏิบัติกร รวมทั้งเรียกค่าเสียหาย แม้ว่ากรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นองค์กรที่กฎหมายให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีร้องทุกข์ แต่การเยียวยาความเดือดร้อนในชีวิตการสั่งการทางบริหาร โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการ ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการบังคับตามคำสั่งนั้น จึงจะศึกษาถึงการสอดส่องดูแลให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งแม้ว่ามีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถึงกระนั้นก็ยังมิปัญหาอยู่ว่ามาตรการการสอดส่องดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน ทั้งได้กระทำอย่างทั่วถึง และสามารถเยียวยาความเดือดร้อนของผู้เสียหายได้ทันกับเวลาเพียงใด หรือไม่

เนื่องจากองค์กรผู้วินิจฉัยคดีแพ่งและคดีปกครองในประเทศไทยปัจจุบันมีอยู่ 2 องค์กร คือ ศาลยุติธรรม และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ศาลยุติธรรมวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีในรูปของคำพิพากษาหรือคำสั่ง ส่วนคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็มีคำวินิจฉัยชี้ขาดในรูปของคำวินิจฉัยร้องทุกข์ แล้วส่งให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการเยียวยาความเดือดร้อนของผู้ร้องทุกข์ในรูปของคำสั่งของนายกรัฐมนตรี เพื่อความสะดวกในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้คำว่า "วินิจฉัย" ทั้งกรณีศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาหรือคำสั่งและกรณีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคำวินิจฉัยและนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งในเรื่องราวร้องทุกข์นั้นแล้ว ซึ่งจะต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของทั้งสององค์กรต่อไป

### ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาถึงการบังคับการทำให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมในคดีแพ่ง และคำวินิจฉัยสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่สั่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เฉพาะคดีแพ่งและเรื่องราวร้องทุกข์ที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐพิพาทกับเอกชน โดยมีขอบเขตดังนี้

#### 1. คำว่า "ส่วนราชการ"

พิจารณาจากความหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 1) (ฉบับที่ 2) และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ซึ่งแบ่งผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสามฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ มีส่วนราชการที่ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามดังนี้

##### 1.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ

ผู้ใช้อำนาจคือ รัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นส่วนราชการที่รับผิดชอบในการบริหารงานของรัฐสภาตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบัญญัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ทั้งเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพราะบริหารงานโดยใช้เงินงบประมาณ

##### 1.2 ฝ่ายบริหาร

ส่วนราชการที่ใช้อำนาจนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งต้องพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กล่าวคือ

1.2.1 ราชการบริหารส่วนกลาง ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ได้แก่สำนักงานนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวงหรือทบวง ซึ่งสังกัดสำนักงานนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง และกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักงานนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพราะได้รับงบประมาณในการบริการราชการ

1.2.2 ราชการบริการส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 51 ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ สำหรับจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัด โดยสังกัดกระทรวงมหาดไทย

ส่วนอำเภอ มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ โดยสังกัดกระทรวงมหาดไทย จังหวัดและอำเภอมีฐานะเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2524 เพราะได้รับงบประมาณในการบริหารราชการ

1.2.3 ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แม้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นไม่ใช่อำเภอตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพราะไม่ได้บริหารราชการโดยอาศัยเงินงบประมาณ แต่มีรายได้เป็นของตนเองโดยอาจได้รับเงินอุดหนุนบางส่วนจากกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น แต่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ถือว่าเป็นส่วนราชการ เพราะอยู่ในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งได้แก่

1.2.3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น บริหารราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีรายได้เป็นของตนเอง

1.2.3.2 เทศบาล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น บริหารราชการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีรายได้เป็นของตนเอง

1.2.3.3 สุขาภิบาล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น บริหารราชการตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มีรายได้เป็นของตนเอง

1.2.3.4 ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 เมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มีรายได้เป็นของตนเอง

### 1:3 ฝ่ายตุลาการ

— ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนี้ คือ ศาล ได้แก่ ศาลยุติธรรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม กับศาลทหารที่สังกัดอยู่ในกระทรวงกลาโหมตามพระธรรมนูญศาลทหาร กระทรวงยุติธรรมเป็นส่วนราชการที่รับผิดชอบในการบริหารงานของศาลยุติธรรม กระทรวงกลาโหมเป็นส่วนราชการที่รับผิดชอบในการบริหารงานของศาลทหาร ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพราะบริหารงานโดยใช้เงินงบประมาณ

## 2. คำว่า "หน่วยงานของรัฐ"

มีขอบเขตศึกษาถึงรัฐวิสาหกิจ และกิจการอื่นของรัฐโดยพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ข้อดังนี้

## 2.1 รัฐวิสาหกิจ

เป็นไปตามความหมายที่คำจำกัดความไว้ในพระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2521 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 ทั้งเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ด้วย ซึ่งได้แก่

2.1.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ โดยการตราพระราชบัญญัติหรือประกาศของคณะปฏิวัติจัดตั้งขึ้น เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

2.1.2 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีฐานะเป็นบริษัทจำกัด โดยรัฐถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50 เช่น บริษัทขนส่ง จำกัด

2.1.3 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496 เช่น องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

2.1.4 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี เช่น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

## 2.2 กิจการอื่นของรัฐ

กิจการอื่นของรัฐ\* ได้แก่ องค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเพื่อให้บริการสาธารณะ โดยไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ความหมายของกิจการอื่นของรัฐพิจารณาจากกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรนั้น ๆ ขึ้นและการบริหารงาน การเงิน งบประมาณที่เกี่ยวข้อง เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ พ.ศ.2479 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 กิจการอื่นของรัฐเหล่านี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีระเบียบบริหารงาน และมีเงินงบประมาณ

---

\*กิจการอื่นของรัฐ เป็นการพิจารณาถึงการจัดตั้งองค์กรซึ่งแตกต่างกันไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เนื่องจากการพิจารณาถึงภาระหน้าที่ขององค์กร เหล่านี้ไม่อยู่ในขอบเขตการศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงพิจารณาความหมายเฉพาะการจัดตั้งองค์กรและงบประมาณเท่านั้น

ประมาณเป็นของตนเอง ไม่เข้าขบประมาณแผ่นดิน แต่อาจได้รับเงินอุดหนุนบ้างจากงบประมาณแผ่นดิน

เนื่องจากคดีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเหล่านี้พิพาทกับเอกชน ในศาลยุติธรรมก็ดี หรือมีการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ดี โดยส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐนั้นด้วย เจ้าหน้าที่ที่อาจถูกฟ้องหรือถูกร้องรวมมาในเรื่องเดียวกันกับคดีที่ฟ้องต่อศาลยุติธรรมหรือเรื่องที่ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงจะทำการศึกษาวิจัยรวมกันไปถึงกรณีของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ กับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเหล่านั้นถูกฟ้องหรือถูกร้องด้วย

### วัตถุประสงค์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อเสนอปัญหาและความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วและที่อาจจะเกิดขึ้นในการดำเนินการบังคับคดี ทั้งคดีแพ่งและคดีปกครองในคดีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนเจ้าพนักงานต่าง ๆ ตามกฎหมายในประเทศไทยซึ่งเป็นที่คู่ความกับเอกชนในฐานะเป็นโจทก์ฟ้องเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นบังคับคดี ทั้งในด้านองค์กรและเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบ และในด้านกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมาย และเสนอแนวทางแก้ไข
2. เพื่อเสนอแนะให้พิจารณาปัญหาของการที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้คดีที่เอกชนเป็นโจทก์ฟ้องส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรมเป็นคดีแพ่ง มีความเหมาะสมต่อข้อเท็จจริงที่ว่าสภาพของข้อขัดแย้งเป็นเรื่องของการกระทำในทางปกครองมากกว่าที่จะเป็นคดีแพ่ง ซึ่งเมื่อผลของคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมในรูปของคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว เป็นการยากที่ฝ่ายปกครองจะปฏิบัติตามได้ อันเป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองไม่ยอมรับคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมในบางคดี และในบางกรณีศาลยุติธรรมก็ไม่รับฟ้อง ก่อให้เกิดความสับสนต่อประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมายในการร้องขอให้มีการวินิจฉัยข้อพิพาท และเสนอแนวทางแก้ไข
3. เพื่อให้ทราบถึงบทบาท อำนาจ และหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐตลอดจนเจ้าพนักงานต่าง ๆ ตามกฎหมายในประเทศไทยที่มีต่อการติดตามสอดส่องดูแลให้มีการบังคับคดีทั้งคดีแพ่ง และคดีปกครอง
4. เพื่อเสนอแนะให้พิจารณาปัญหาของกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องราวที่ร้องทุกข์ และนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งเยียวยาความเดือดร้อนของผู้ร้องทุกข์แล้วซึ่งจะต้องมีการดำเนินการบังคับตามคำสั่งนั้น การสอดส่องดูแลให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่มีการสอดส่องดูแลไม่ทั่วถึงและเสนอ



## แนวทางแก้ไข

การศึกษาวิจัยนี้มุ่งหมายถึงหลักเกณฑ์และแนวความคิดในการควบคุมและตรวจสอบการติดตาม บังคับคดีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นคู่ความกับเอกชน แต่ไม่ได้ศึกษาถึงคดีหนึ่งคดีใด หรือ ลักษณะของคดีประเภทใดโดยเฉพาะ หากเป็นการศึกษาปัญหาทั้งระบบ (systematic approach) ในขั้นตอนของการดำเนินการของฝ่ายบริหารในการติดตามสอดส่องดูแลให้มีการบังคับคดีตามกระบวนการของกฎหมาย (กล่าวคือ มีปัญหา ออกกฎหมายแก้ไขปัญหา ตั้งองค์กรชี้ขาดข้อพิพาทวิธีพิจารณาคดี และข้อพิพาท บังคับคดีและดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท) โดยวิธีการศึกษาเปรียบเทียบกับบัญญัติและแนวคิดของกฎหมายประเทศอื่น เช่นประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีระบบกฎหมายมหาชนที่แน่นอนแบ่งแยกต่างหากจากกฎหมายเอกชน นอกจากนั้นจะพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงในภูมิหลัง ความเป็นมาของปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในปัญหาการบังคับคดีของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีผลกระทบถึงปัญหานั้นและในท้ายที่สุดจะเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นด้วย

### สมมติฐานประกอบการวิจัย

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้ตั้งข้อสมมติฐานขึ้นสามข้อ ดังต่อไปนี้

ข้อสมมติฐานที่หนึ่ง กรณีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นโจทก์ฟ้องเอกชนในคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม และเป็นฝ่ายชนะคดี ได้มีการละเลยไม่สอดส่องดูแลให้มีการติดตามบังคับคดีตามคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรม เนื่องจากรัฐยังไม่กำหนดองค์กร เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ตลอดจนขาดกฎหมายและระเบียบ แบบแผนในการควบคุมให้มีการบังคับคดี

ข้อสมมติฐานที่สอง กรณีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐถูกเอกชนฟ้องเป็นจำเลยในคดีมหาชนต่อศาลยุติธรรม สภาพของข้อหาและข้อพิพาทในคดีไม่เหมาะสมจะใช้กฎหมายเอกชนเป็นหลักในการวินิจฉัยชี้ขาดและบังคับคดี

ข้อสมมติฐานที่สาม คดีที่เอกชนร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และนายกรัฐมนตรีสั่งการแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีในเวลาอันสมควร เนื่องจากรัฐยังไม่กำหนดองค์กร เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ตลอดจนขาดกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการในการสอดส่องดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำสั่ง

### ทฤษฎีประกอบการวิจัย

เพื่อบรรลุถึงสมมติฐานดังกล่าวทั้งสามข้อ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้อาศัยทฤษฎีกฎหมายดังต่อไปนี้

## นี้ประกอบการวิจัย

1. ทฤษฎีหลักนิติธรรม (Classic Theory of the Rule of Law)
2. ทฤษฎีหลักผลบังคับของคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัย (Théorie d'Autorité de la chose jugée)
3. ทฤษฎีผลประโยชน์ (Théorie d'Intérêt)
4. ทฤษฎีคุ้มครอง (Théorie de Protection)
5. ทฤษฎีอำนาจเหนือ (Théorie de Sujétion)
6. ทฤษฎีทวีนิยม (Théorie de Pluralité)

### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้จะใช้วิธีการวิจัยแบบเอกสาร โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร เช่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คำพิพากษาของศาลฎีกา ระเบียบการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ เป็นต้น

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้

1. ทำให้ทราบถึงบทบาท อำนาจและหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ตามกฎหมายในปัจจุบันที่มีต่อการติดตามบังคับคดีลูกหนี้ตามคำพิพากษา ในคดีแพ่งที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นฝ่ายชนะคดี คดีปกครองที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลยุติธรรม รวมถึงการควบคุมทางปกครองให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่สั่งการในเรื่องที่มีการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพื่อเป็นแนวทางที่จะกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักถึงภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติและติดตามผลการปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจังในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม

2. จากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะเป็นข้อมูลขั้นต้นที่สามารถใช้เป็นแนวทางชี้แนะ ทั้งในแง่ของกฎหมายและด้านเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อการกำหนดให้มีองค์กรและหรือกฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการควบคุมทางปกครองในชั้นบังคับคดี ตลอดจนแก้ไขปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นทางปฏิบัติ

3. วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะช่วยหามองเห็นเหตุที่แท้จริงของปัญหา ที่เป็นข้อขัดข้องในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในการติดตามบังคับคดีลูกหนี้ของรัฐซึ่งเป็นเอกชนตามคำพิพากษาในคดีแพ่งและความเหมาะสมของการให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้วินิจฉัยคดีปกครอง ทั้งในด้านกฎหมาย ระเบียบ องค์กร และมาตรการในการควบคุมดูแลให้มีการบังคับคดี ซึ่งจะช่วยให้ปัญหา

ข้อขัดข้องที่มีอยู่ ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นหรือหมดไปมากที่สุด

4. ข้อมูลที่ได้รับจากการวิจัยจะเป็นแนวทางให้ลดความสูญเสีย การปลอมแปลงและการบิดเบือนในการควบคุมการจัดเก็บหนี้ การจัดการเงินสดที่ได้จากภาษีอากรและค่าเสียหายจากการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งในปัจจุบันมีการหลีกเลี่ยงไม่ชำระหนี้สินของรัฐตามคำพิพากษาของศาลมากมาย ซึ่งจะช่วยให้รัฐสร้างมาตรการที่จะใช้การตรวจสอบล่วงหน้า เพื่อลดความเสี่ยงของบุคคลบางประเภทที่ไม่ชำระหนี้ วางมาตรฐานว่าบุคคลประเภทใดที่รัฐควรให้ความเชื่อถือ และมีการกำกับดูแลหรือมีมาตรการควบคุมทางปกครองอย่างใดในการติดตามบังคับคดีลูกหนี้ตามคำพิพากษานคดีแพ่งอีกด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย