

ปัญหาการบังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย
ในส่วนที่เกี่ยวกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ

นายไชยศ วิษุธานีพงษ์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาระดับปริญญาตรีสาขานิติศาสตร์มหาบัณฑิต
ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย


พ.ศ. 2536

ISBN 974-582-906-4

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

018788 11735976A

Problems of Execution of Jurisdictional Decisions
in relation to Government Agencies
and other Public Bodies



Mr. Chaiyot Wiputhanupong

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws

Department of Law
Graduate School
Chulalongkorn University

1993



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

ไชยศ วิฑูรานุพงษ์ : ปัญหาการบังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ (PROBLEMS OF EXECUTION OF JURISDICTIONAL DECISION IN RELATION TO GOVERNMENT AGENCIES AND OTHER PUBLIC BODIES)
อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อ.ที่ปรึกษาร่วม : ดร.คณิต ณ นคร,
227 หน้า. ISBN 974-582-906-4

การวิจัยครั้งนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อหามาตรการที่เหมาะสมในการสอดส่องดูแลให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม หรือการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีนที่สั่งการตามคำวินิจฉัยร้องทุกข์ ในส่วนที่เกี่ยวกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่พิพาทกับเอกชน ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะเป็นผู้ชนะหรือแพคดี

ผลการวิจัยพบว่า เมื่อส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐมีคดีพิพาทกับเอกชนในศาลยุติธรรม และเป็นฝ่ายแพคดี ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐยินยอมที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาและคำสั่งของศาล แต่ถ้าหากเป็นฝ่ายชนะคดีจะมีปัญหาในการที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเพิกเฉยละเลยไม่ติดตามบังคับคดีแก่เอกชน ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการบังคับคดี การวางระเบียบร่วมกันของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการบังคับคดี รวมทั้งปรับปรุงการจัดองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดี คือ กรมบังคับคดี และสำนักงานอัยการสูงสุด ให้อยู่ในหน่วยงานเดียวกันเพื่อให้มีเอกภาพในการสอดส่องดูแลให้มีการบังคับคดี

ส่วนผลการวิจัยเกี่ยวกับการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีนที่สั่งการตามคำวินิจฉัยร้องทุกข์ ยังไม่มีการกำหนดองค์กร ขั้นตอน ในการสอดส่องดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ระเบียบปฏิบัติและการจัดองค์กร โดยจะต้องให้ความสำคัญแก่งานการติดตามสอดส่องดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีน เพื่อให้มีประสิทธิภาพดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา.....นิติศาสตร์
สาขาวิชา.....กฎหมายมหาชน
ปีการศึกษา.....2535

ลายมือชื่อนิติ.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

C370069 : MAJOR PUBLIC LAW

KEY WORD: PROBLEMS/ EXECUTION/ GOVERNMENT/ PUBLIC

CHAIYOT WIPUTHANUPONG : PROBLEMS OF EXECUTION OF JURIDICAL
DECISION IN RELATION TO GOVERNMENT AGENCIES AND OTHER PUBLIC BODIES.
THESIS ADVISOR : ASSO. PROF. BAWORNSAK UWANNO, Ph.D. CO-ADVISOR :
PROF. KHANIT NA NAKHON, Ph.D., 227 pp. ISBN 974-582-906-4

The purpose of this reseach is to find out appropriate measures to supervise the execution of Court judgement of Prime Minister's order in the disputed cases between the Government Agencies (and other Public Bodies) and the private sectors, regardless they win or lose the cases.

As a result, it is found that where the judgement of the Court has been pronounced against the Government Agencies (and other Public Bodies), it has been accepted and complied with in a whole. But where the judgement is in favour of those agencies, they usually neglect the execution of judgement against the private sectors. It is therefore necessary that some public laws should be amended to ensure the effectiveness and efficiency of its execution. Furthermore, the government should pass internal joint regulation prescribing cooperation among the agencies concerning the enforcement of judgement of the Court. Finally, there should be a restructuring of the Legal Execution Department and the Office of the Attorney General under the same organization to ensure the unity of works.

Regarding the execution of Prime Minister's order to the claims of citizen against the State, no process nor organization responsible for supervision has been established. There should be an amendment of the law concerning the Office of the Judicial Council: regulation and organization, which empower it more effectively to follow the enforcement of the said order.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา.....นิติศาสตร์

สาขาวิชา.....กฎหมายมหาชน

ปีการศึกษา.....2535

ลายมือชื่อนิติ.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความช่วยเหลือและให้คำแนะนำอย่างดียิ่งจาก รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณธ และท่านอาจารย์ที่ปรึกษา ร่วม ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ๗ นคร ซึ่งผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในพระคุณของท่านทั้งสองเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนั้น ผู้เขียนยังได้รับความกรุณาจาก รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โจนวิไลกุล รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ และอาจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรรมานันท์ ที่เสียสละเวลา มาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ในระหว่างการค้นคว้าข้อมูลเขียนวิทยานิพนธ์ผู้เขียนได้รับความเอื้อเฟื้อจากเพื่อน รุ่นพี่ และรุ่นน้องหลายท่านให้คำปรึกษาให้ความสะดวก และให้ความช่วยเหลือรวบรวมกันคว้าข้อมูลที่ เช่น ผู้พิพากษาบรรหาร มูลทวี อัยการกุลพล พลวัน อาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ อัยการเข้มชัย ชุตินวงศ์ คุณบรรณญา ฐิติมนตรี คุณสุกิจ มนาศี คุณชนาธิป เศรษฐสุวรรณ และบุคคลอื่นอีกหลายท่าน ซึ่งขอขอบพระคุณทุกท่านที่เอ่ยนามมานี้และที่ยังไม่ได้อ่ยนามไว้ด้วย

ขอขอบคุณคุณดวงมณี ลีมประเสริฐยิ่ง คุณทวี อยู่จันทร์ ที่ช่วยจัดพิมพ์ข้อมูลเป็นรูปเล่ม

ความสำเร็จทั้งหมดของวิทยานิพนธ์นี้ ขอมอบแต่คุณพ่อและคุณแม่ที่ได้อบรมสั่งสอนว่าให้ ศึกษาหาความรู้ประพฤติตนอยู่ในศีลธรรม เพื่อตนเอง ครอบครัวและประเทศชาติ

ไชยศ วิฑูธานุพงษ์

สารบัญตาราง

หน้า


ตารางที่ 1	เปรียบเทียบสถิติจำนวนคดีและทุนทรัพย์ในคดีแพ่งที่ส่วนราชการและหน่วยงาน ของรัฐพิพาทกับเอกชน ผลของคดีถึงที่สุดแล้ว ปรากฏว่าเป็นฝ่ายชนะหรือแพ้ คดี พ.ศ.2528 - 2533.....	104
ตารางที่ 2	แสดงสถิติจำนวนเรื่องร้องทุกข์และวินิจฉัยร้องทุกข์ที่แล้วเสร็จของคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ.2528 - 2533.....	154



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่ 1 สถิติคดีแพ่งที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐพิพาทกับเอกชนในศาลยุติธรรม ทั้งฐานะเป็นโจทก์และจำเลยทั่วราชอาณาจักร พ.ศ.2528 - 2533.....	99
แผนภูมิที่ 2 สถิติจำนวนทนายรับคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ ในศาล ยุติธรรมที่พิพาทกับเอกชนทั้งฐานะโจทก์และจำเลยทั่วราชอาณาจักร พ.ศ.2528 - 2533.....	100



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญแผนภูมิ.....	ซ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
- ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
- ขอบเขตการวิจัย.....	5
1. คำว่า "สวนราชการ".....	5
1.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ.....	5
1.2 ฝ่ายบริหาร.....	5
1.3 ฝ่ายตุลาการ.....	6
2. คำว่า "หน่วยงานของรัฐ".....	6
2.1 รัฐวิสาหกิจ.....	7
2.2 กิจการอื่นของรัฐ.....	7
- วัตถุประสงค์.....	8
- สมมติฐานประกอบการวิจัย.....	9
- ทฤษฎีประกอบการวิจัย.....	9
- วิธีดำเนินการวิจัย.....	10
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้.....	10
บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับผลของคำพิพากษาและคำวินิจฉัยในการควบคุมฝ่ายบริหาร .	12
ส่วนที่ 1 ความแตกต่างระหว่างนิติสัมพันธ์อันกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน...	14

	หน้า
1. ทฤษฎีนิติเหตุและนิติกรรมตามกฎหมายเอกชน.....	14
ประวัติความเป็นมา.....	14
1.1 นิติเหตุ.....	15
1.2 นิติกรรม.....	19
2. ทฤษฎีนิติกรรมตามกฎหมายมหาชน.....	23
ประวัติความเป็นมา.....	23
2.1 นิติกรรมทางนิติบัญญัติ.....	26
2.2 นิติกรรมทางตุลาการ.....	29
2.3 นิติกรรมทางปกครอง.....	33
3. ข้อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างนิติกรรมตามกฎหมายเอกชนกับนิติกรรม ทางปกครอง.....	43
3.1 เจตนารมณ์.....	44
3.2 คู่กรณี.....	44
3.3 ผู้เสียหาย.....	45
3.4 ผลของนิติกรรม.....	47
3.5 สภาบังคับ.....	48
ส่วนที่ 2 ทฤษฎีผลบังคับของคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง.....	52
ทฤษฎีผลประโชยชน์.....	53
ทฤษฎีคุ้มครอง.....	53
— ทฤษฎีอำนาจเหนือ.....	53
ทฤษฎีทวินิยม.....	54
ทฤษฎีผลบังคับของคำวินิจฉัยชี้ขาด.....	54
1. ข้อแตกต่างระหว่างนิติกรรมทางการวินิจฉัยชี้ขาดกับนิติกรรมอื่นของรัฐ...	54
1.1 มีการเสนอข้อหา.....	54
1.2 มีการขอให้สรุปและชี้ทางออก.....	56
1.3 มีผลของคำวินิจฉัย.....	57

	หน้า
2. สภาพบังคับตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลยุติธรรม.....	61
2.1 วิธีการบังคับคดี.....	62
2.2 ทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในข่ายของการบังคับคดี.....	64
2.3 การร้องขัดทรัพย์.....	65
2.4 ความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับคดี.....	65
3. สภาพบังคับของคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครอง.....	66
3.1 ประเภทคดีปกครอง.....	68
3.2 การบังคับคดีปกครอง.....	71
3.3 ความรับผิดชอบฝ่ายปกครองหากไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาด.....	73
บทที่ 3 มาตรการบังคับคดีแพ่งและคดีปกครองของศาลยุติธรรมในประเทศไทย.....	76
ประวัติความเป็นมา.....	76
ส่วนที่ 1 โครงสร้างระบบการบังคับคดีแพ่งของศาลยุติธรรม.....	81
1. การแบ่งแยกคดีแพ่งออกจากคดีปกครอง.....	82
2. องค์กรในการบังคับคดีและเจ้าพนักงานบังคับคดี.....	87
2.1 องค์กรที่รับผิดชอบในการบังคับคดี.....	87
2.2 เจ้าพนักงานบังคับคดี.....	87
2.3 ความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับคดี.....	89
3. วิธีการบังคับคดี.....	90
3.1 ผู้มีอำนาจขอให้บังคับคดี.....	91
3.2 การออกหมายบังคับคดี.....	92
3.3 การจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษา.....	94
4. ทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในข่ายความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี.....	95
4.1 ทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 285..	95
4.2 ทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 286..	96
5. การสิ้นสุดแห่งการบังคับคดี.....	97
5.1 เมื่อมีการขายทอดตลาดเสร็จ.....	97
5.2 เมื่อมีการงดการบังคับคดี.....	97

	หน้า
5.3 เมื่อมีการถอนการบังคับคดี.....	97
5.4 เมื่อมีการงดการบังคับคดี.....	97
ส่วนที่ 2 การบังคับคดีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นคู่ความ.....	98
1. กรณีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ชนะคดี.....	105
1.1 การบังคับคดีที่สภาพของข้อหา เป็นเรื่องกฎหมายเอกชนตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....	106
1.2 การบังคับคดีที่สภาพของข้อหา เป็นเรื่องกฎหมายมหาชน.....	110
2. กรณีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้แพ้คดี.....	118
2.1 กรณีที่สภาพของข้อหา เป็นเรื่องกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์.....	118
2.2 กรณีที่สภาพแห่งข้อหา เป็นเรื่องกฎหมายมหาชน.....	120
3. สภาพปัญหาและอุปสรรค.....	122
3.1 กรณีที่ศาลสั่งให้เอกชนชำระหนี้เป็นเงิน.....	122
3.2 กรณีที่ศาลพิพากษาให้เอกชนกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ.....	132
บทที่ 4 มาตรการบังคับคดีในกรณีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐถูกร้องทุกซ์.....	136
ส่วนที่ 1 วิธีพิจารณาคดีปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์.....	138
1. แนวความคิดของการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522	138
2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์.....	139
3. ลักษณะทั่วไปของการร้องทุกซ์.....	141
3.1 ผู้มีสิทธิร้องทุกซ์.....	141
3.2 หลักเกณฑ์การรับเรื่องร้องทุกซ์ไว้พิจารณา.....	142
3.3 รูปแบบคำร้องทุกซ์และอายุความ.....	145
4. ข้อเปรียบเทียบระหว่างคำร้องทุกซ์กับคำฟ้องในศาลยุติธรรม.....	145
4.1 รูปแบบคำร้องทุกซ์.....	146
4.2 คำร้องทุกซ์ไม่ก้าวท่ายานาจศาล.....	146
4.3 เรื่องที่ฟ้องต่อศาลยุติธรรมไม่ได้แต่สามารถร้องทุกซ์ได้.....	146
4.4 เรื่องที่ร้องทุกซ์ไม่ได้แต่ฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้.....	148

	หน้า
4.5 เรื่องที่ไม่อาจร้องทุกข์และไม่อาจฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้.....	148
4.6 เรื่องที่ไม่อาจร้องทุกข์ได้และไม่อาจฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้ แต่ นายกรัฐมนตรีสั่งการได้.....	148
5. มาตรการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ก่อนการพิจารณา.....	149
6. วิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์.....	149
6.1 วิธีพิจารณาในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน.....	149
6.2 วิธีพิจารณาในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.....	150
7. การขอให้พิจารณาใหม่.....	152
8. ผลการดำเนินการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เปรียบเทียบกับศาล ยุติธรรม.....	152
8.1 ศาลยุติธรรมมีชั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและระเบียบ การต่าง ๆ ของฝ่ายตุลาการเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี.....	153
8.2 ศาลยุติธรรมต้องการวิธีพิจารณาคดีโดยเปิดเผย.....	153
8.3 ศาลยุติธรรมต้องเร่งด่วนการพิจารณาคดีที่บ่อยครั้ง.....	153
ส่วนที่ 2 การบังคับการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.....	155
1. วิธีพิจารณาภายหลังมีคำวินิจฉัยร้องทุกข์.....	156
2. การสั่งการของนายกรัฐมนตรี้.....	157
2.1 เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยทั้งหมด.....	158
2.2 เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยเพียงบางส่วน.....	160
2.3 ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยทั้งหมด.....	161
2.4 สั่งการให้จ่ายเงินทดแทน.....	163
2.5 คำสั่งของนายกรัฐมนตรี้ไม่มีผลย้อนหลัง.....	163
3. การบังคับคดีภายหลังการสั่งการของนายกรัฐมนตรี้.....	164
3.1 สภานับคัม.....	165
3.2 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการบังคับคดี.....	166
3.3 การพิมพ์รายงานผลการปฏิบัติงาน.....	171
4. สภานับคัมและอุปสรรค.....	172

	หน้า
4.1 ปัญหาในขั้นตอนการร้องทุกข์.....	172
4.2 ปัญหาการจดทะเบียนการกฤษฎีกา.....	174
4.3 ปัญหาและอุปสรรคอื่น ๆ.....	174
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	179
ข้อสรุป.....	179
ข้อสมมติฐานที่หนึ่ง.....	179
ข้อสมมติฐานที่สอง.....	180
ข้อสมมติฐานที่สาม.....	181
ข้อเสนอแนะ.....	181
1. การบังคับคดีตามคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรม.....	181
1.1 ความเพิกเฉยของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ.....	182
1.2 ความไม่มีเอกภาพของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการบังคับคดี....	184
1.3 หลักคำพิพากษาของศาลไม่ผูกพันบุคคลภายนอก.....	185
1.4 การให้มีระเบียบปฏิบัติในชั้นบังคับคดี.....	187
1.5 การสร้างความเข้าใจร่วมกันในหลักกฎหมายมหาชน.....	188
1.6 ไม่มีมาตรการตรวจสอบล่วงหน้าเพื่อลดความเสี่ยง.....	189
2. การบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี.....	191
2.1 วางระเบียบเกี่ยวกับการติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่ง.....	191
2.2 การให้ความสำคัญแก่งานติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่ง.....	192
2.3 การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา....	193
บรรณานุกรม.....	195
ภาคผนวก เอกสารผนวก ก. คำสั่งศาลแพ่ง ที่ 6/2533.....	205
เอกสารผนวก ข. ตัวอย่างหมายบังคับคดี.....	207
เอกสารผนวก ค. รายชื่อกฎหมายที่ใช้ในการวิจัย.....	208
เอกสารผนวก ง. Organigramme du Conseil d'Etat.....	212
ประวัติผู้เขียน.....	213