

### บทที่ 3

#### มาตรการบังคับคดีแพ่งและคดีปกครองของศาลยุติธรรมในประเทศไทย

เมื่อได้ศึกษาถึงความ เป็นมา ทฤษฎี และแนวความคิดต่าง ๆ ของการแบ่งแยกนิติกรรมตาม กฎหมายเอกชน และนิติกรรมตามกฎหมายมหาชน ตลอดจนการจัดตั้งศาลพิจารณาคดีเอกชนและคดีปกครองแยกเขตอำนาจพิจารณาต่างหากจากกันของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นเหตุให้วิธีการบังคับคดีตาม คำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลมีวิธีการและขั้นตอนที่ไม่เหมือนกัน ในบทนี้จะทำการศึกษาถึงมาตรการบังคับคดีแพ่งและคดีปกครองในศาลยุติธรรมของประเทศไทย โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการและ หน่วยงานของรัฐ

ประวัติความเป็นมา ประวัติความเป็นมาของมาตรการบังคับคดีแพ่งในศาลยุติธรรมของ ประเทศไทยย่อมอิงกับประวัติศาสตร์ของชาติไทย ซึ่งนิยมแบ่งเป็น 3 ยุคใหญ่ ๆ คือ สมัยกรุงสุโขทัย (พ.ศ. 1800-1970) สมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893-2310) และสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325-ปัจจุบัน)<sup>1</sup>

ในสมัยกรุงสุโขทัยไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่ามีการจัดทาระบบกฎหมายไว้อย่างไร เพียงพบหลักฐานในศิลาจารึกสมัยกรุงสุโขทัยซึ่งมีผู้ค้นพบได้รวม 16 หลัก ความปรากฏในหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช หลักที่ 1 มี 4 ด้าน มีเรื่องกฎหมายในด้านที่ 1 บรรทัดที่ 19 ถึงบรรทัดสุดท้าย

---

<sup>1</sup>ในสมัยกรุงสุโขทัยคนไทยมีอาณาจักรย่อย ๆ อยู่หลายแห่งมีการค้นพบศิลาจารึกหลายหลัก ที่สำคัญคือ ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงมหาราช และศิลาจารึกพ่อขุนมั่งราย กษัตริย์ของแคว้นล้านนา ซึ่งทรงสร้างเมืองเชียงใหม่เมื่อพ.ศ. 1835 ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 1890-1930 อาณาจักรสุโขทัย เริ่มเสื่อมอำนาจลง ขณะเดียวกันอาณาจักรอยุธยาเริ่มมีอำนาจมากขึ้น จนกระทั่งพระเจ้าอู่ทองได้ทรงสร้างกรุงศรีอยุธยาเสร็จในปี พ.ศ. 1893 ส่วนในระหว่าง พ.ศ. 2310-2325 เป็นช่วงเวลาในรัชสมัยของสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชทรงสร้างกรุงธนบุรีเป็นราชธานี แต่เนื่องจากสมัยนี้เป็นภาวะศึกสงครามตลอดรัชกาลและเป็นช่วงเวลาสั้น ๆ จึงไม่นิยมแบ่งแยกสมัยออกศึกษา สังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการเมืองของไทยในช่วงนี้.

ด้านที่ 2 เป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายทั้งหมด 35 บรรทัด ด้านที่ 3 เป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายทั้งหมด 27 บรรทัด และด้านที่ 4 มีเรื่องกฎหมายตั้งแต่บรรทัดที่ 1 ถึงบรรทัดที่ 16 และหลักที่ 16 เป็นหลักจารึกของพระเจ้ามังราย ซึ่งมีการจารึกเกี่ยวกับกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา แต่หนักไปทางกฎหมายอาญา<sup>2</sup>

การตัดสินใจตัดสินนั้น ความปรากฏในหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราชว่า "ในมากระดุมมีประดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้ทัน ไพร่ฟ้าหน้าปกกลางบ้านกลางเมือง มีถ้อย มีความ เจ็บท้องข้องใจ มันจกกล่าวถึงขุนบ่ไร่ ไบ่สิ้นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหง ต่อเมื่อได้ยินเรียก เมื่อถามสวนความแค้นด้วยชื่อ" ซึ่งหมายความว่าพ่อขุนรามคำแหงมหาราชจะออกพิจารณาความด้วยพระองค์เอง<sup>3</sup> แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดี หลังจากที่ทรงมีพระราชวินิจฉัยแล้ว ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีการดำเนินการต่อไปอย่างไร

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีการตรากฎหมายออกมาใช้หลายลักษณะ มีทั้งกฎหมายสารบัญญัติ ที่กำหนดสิทธิหน้าที่ของประชาชนทั้งทางแพ่งและทางอาญา กับกฎหมายวิธีพิจารณาความ สำหรับการบังคับคดีทางแพ่งนั้น ที่ปรากฏชัดได้มีการตราไว้ในกฎหมายลักษณะตระลาการ ซึ่งได้ตราขึ้นในรัชสมัยของสมเด็จพระเพทราชา เมื่อราวปี พ.ศ.2236 และมีการตราเพิ่มในรัชสมัยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวท้ายสระ พ.ศ.2268 ว่า

"ผู้ใดแพคดี แลหาสินไหมพินัยจะเสียมิได้ไซ้ ท่านให้จำระจานไว้หน้าศาลกลางแดด อย่าให้มีอันบัง จงได้ ๘ วัน แล้วเอาจำไว้หน้า จงได้ ๘ วัน แล้วจึงเอาดีลวดหนักก็ดี ไม่ห่วยก็ดี โดยโทษานุโทษนั้นแสนละ ๘ ที่ ๕ ที่ จึงสิ้นเบี้ยสินไหมนั้น แล้วให้เอาคนร้ายเวนาให้แก่ข้าเจ้าไพร่สิน"<sup>4</sup>

หลักฐานนี้จะเห็นได้ว่า การบังคับคดีทางแพ่งในสมัยกรุงศรีอยุธยาจะมุ่งบังคับเอาแก่ร่าง

<sup>2</sup>หลวงสุทธีวาทนฤพนธ์, คำบรรยายประวัติศาสตร์กฎหมายชั้นปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 109.

<sup>3</sup>วิชา มหาคุณ, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยและภาษากฎหมายไทย (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 11-12.

<sup>4</sup>ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, กฎหมายสมัยอยุธยา (พระนคร: โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, 2511), หน้า 51. (อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระนาถปริญา).

กายของผู้แพศี เพื่อเป็นบังคับให้ชาวระหนึ่สินหรือยินยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตุลาการ  
แนวความคิดในการใช้วิธีการบังคับคดี โดยการบีบบังคับเอาจากร่างกายของผู้แพศี ๑  
ประการหนึ่งจะเป็นโทษอย่างหนึ่งตามลักษณะของการบัญญัติกฎหมายของไทยในสมัยนั้น ที่ไม่แยกเป็น  
เรื่องทางแพ่งหรือทางอาญาแต่บัญญัติประปนกัน บางครั้งในบทมาตราเดียวกันก็จะบัญญัติไว้ทั้งส่วนแพ่ง  
อาญาและวิธีพิจารณาความ<sup>5</sup> ซึ่งในการบัญญัติกฎหมายตราสามดวงในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระ  
พุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช รัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ก็ได้รับวิธีการบัญญัติกฎหมายแบบกรุง  
ศรีอยุธยาเข้ามาใช้ด้วย ทั้งนี้โดยอาศัยหลักกฎหมายจากพระธรรมศาสตร์ คือลักษณะกฎหมายที่ตุลาการ  
ใช้ตัดสินคดี มีเค้ามูลมาจากประเทศอินเดีย ส่วนบทบัญญัติปลีกย่อย หรือที่เรียกว่า "สาขาคดี" ใช้  
พระราชศาสตร์ คือบทบัญญัติกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นเพื่อประกอบกับพระธรรมศาสตร์<sup>6</sup>

กฎหมายตราสามดวงที่ตราขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช  
ได้ใช้ตลอดมาจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ซึ่งเป็นสมัยที่มีการ  
เปิดสัมพันธติดต่อค้าขายกับชาวตะวันตกอย่างเต็มที่ โดยทรงมีพระราชดำริว่า ไทยจะได้รับประโยชน์  
ทางวิทยาการต่าง ๆ จากชาวตะวันตก แต่ชาวตะวันตกได้แสดงความรังเกียจกฎหมายไทยและศาล  
ไทย จึงพยายามที่จะได้สิทธิพิเศษทางการศาลและกฎหมายตามระบบของชาวตะวันตก<sup>7</sup> อังกฤษเป็น  
ประเทศแรกที่มีจดหมายมาข่มขู่ให้ไทยทำสัญญาเบาริ่ง (Bowring Treaty) เมื่อวันที่ 18 เมษายน  
พ.ศ. 2398 ให้สิทธิในการค้าเสรีและมีอำนาจตั้งศาลกงสุลในประเทศไทย ในปีต่อมาทั้งสองฝ่ายก็ทำ  
ความตกลงอีกฉบับหนึ่ง เรียกว่า ความตกลงบาร์กส์ ทำให้ไทยเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่ประเทศ  
อังกฤษตั้งแต่นั้น ต่อมามีชาติอื่น ๆ ทำสัญญาทำนองเดียวกันนี้อีกหลายชาติ<sup>8</sup>

<sup>5</sup> พระวรวงศ์ดำริพิบูลย์ (ม.ล.นภา ชุมสาย), ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (พระนคร:  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2504), หน้า 12.

<sup>6</sup> สุณี มัลลิกะมาลย์ กับคณะ, "รายงานผลการวิจัยวิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบ  
200 ปี : ภาคทั่วไป", ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535: 40 (อட்சาเนา).

<sup>7</sup> ชาญ แสวงศักดิ์ กับคณะ, "อิทธิพลของฝรั่งเศสในการบัญญัติกฎหมายไทย", วารสาร  
กฎหมายปกครอง 3 (สิงหาคม 2527): 305.

<sup>8</sup> ชาญ สัจจวานิช, "การต่อสู้เพื่อเอกราชในการศาล", วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์ 3 (ธันวาคม 2512): 7-11.

ครั้นถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พระองค์ได้ทรงดาเนินการปฏิรูปกฎหมายไทยและการศาลไทยให้เป็นไปแบบตะวันตก ทรงโปรดเกล้าฯ ให้หาผู้เชี่ยวชาญกฎหมายจากต่างประเทศเข้ามารับราชการหลายคน เช่น นายโรแลง ยักแมงส์ (Rolin Jacquemyns) นายริชาร์ด เกอร์กัปแพตริก (Richard Kirkpatrick) ชาวเบลเยียม และ นายโตกิจิ มาซา (Tokichi Masao) ชาวญี่ปุ่น เป็นต้น<sup>9</sup> เพื่อดาเนินการร่างกฎหมายใหม่ทั้งหมด

ในปี ร.ศ.115 (พ.ศ.2439) ได้มีการตราพระราชบัญญัติกระบวนพิจารณาความแพ่ง รัตนโกสินทร์ศก 115 ขึ้นใช้บังคับ<sup>10</sup> ในส่วนของการบังคับคดี ซึ่งในกฎหมายนี้เรียกว่า "การเร่งรัด" มีบัญญัติไว้ว่าหมวดที่ 14-17 ตั้งแต่มาตรา 87 ถึงมาตรา 110 มีวิธีการโดยสรุปในการบังคับคดี คือ เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว หากคู่ความร้องขอ ศาลจะออกหมายบังคับหรือหมายคำสั่งประทับตราในหมายนั้น จะกำหนดให้ลูกหนี้ผู้แพคดีชำระเงินหรือกระทำกิจการใดภายในกำหนดที่ศาลสั่ง ถ้าไม่ปฏิบัติตามหมายศาลจะสั่งเก็บยึดทรัพย์สิ่งของของเขา หรือจะออกหมายจับตัวมาขังไว้ เมื่อยึดทรัพย์แล้วก็ต้องส่งให้เจ้าพนักงานรักษาทรัพย์ไว้ หรือให้ผู้ใดที่ศาลเห็นสมควรรักษาทรัพย์ไว้ก็ได้ ไม่ต่ำกว่า 5 วันก่อน แล้วจึงทำการขายทอดตลาด เว้นแต่เป็นของที่เก็บรักษาไม่ได้นานจึงจะให้ขายได้ทันที แต่ถ้าลูกหนี้นำเงินตามคำตัดสินและคำชำระสอยในการยึดทรัพย์มาวางไว้ต่อศาลจนครบ ก็ให้คืนทรัพย์นั้นแก่ลูกหนี้ผู้แพคดีไป เป็นที่น่าสังเกตว่า การร่างกฎหมายฉบับนี้ ร่างขึ้นโดยอาศัยหลักกฎหมายอังกฤษเป็นมูลฐาน<sup>11</sup>

พระราชบัญญัติกระบวนพิจารณาความแพ่ง รัตนโกสินทร์ศก 115 ใช้บังคับมาจนถึง ร.ศ. 127 (พ.ศ.2451) ก็ถูกยกเลิกและได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ.127 ขึ้นใช้บังคับ กฎหมายฉบับนี้ได้ประกาศใช้พร้อมกับพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ.127 กรรมการผู้ร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นกรรมการชุดเดียวกับที่ได้ร่างพระราชบัญญัติกระบวนพิจารณาความแพ่ง รัตนโกสินทร์ศก 115 แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้ขุนโรชากร ซึ่งเป็นทนายความเข้าร่วมเป็นกรรมการร่างด้วย เพื่อให้ทนายความได้มีส่วนแสดงความคิดเห็นในระเบียบและวิธี

<sup>9</sup>ชาญชัย แสวงศักดิ์ กับคณะ, "อิทธิพลของฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมายไทย", : 314.

<sup>10</sup>ประกาศพระราชบัญญัติแลพระราชกำหนดต่าง ๆ ในรัชกาลที่ 5 ร.ศ.115 (พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2439), หน้า 102-114.

<sup>11</sup>พระวุฒิศาสตร์เนติญาณ, วิธีพิจารณาความอาญา (พระนคร: 2481), หน้า 150.

พิจารณาคดีของศาล<sup>12</sup>

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ.127 ได้ใช้มาจนถึง พ.ศ. 2478 ก็ได้ถูกยกเลิก และประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีนายริวีแอร์ (Rivière) ชาวฝรั่งเศสเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ร่าง ซึ่งนายริวีแอร์ ได้อาศัยบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ.127 เป็นหลักในการร่าง โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติบางส่วนจากประมวลกฎหมายแพ่งของฝรั่งเศสและกฎข้อบังคับว่าด้วยวิธีพิจารณาในศาลกงสุลของอังกฤษในประเทศไทย พ.ศ.2441 แม้ต่อมานายชาร์ล เลเวสกี (Charles L'Evesque) จะได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ร่างต่อจากนายริวีแอร์ ก็ได้อาศัยร่างเดิมของนายริวีแอร์เป็นหลัก นักกฎหมายชาวฝรั่งเศสทั้งสองได้นำหลักกฎหมายฝรั่งเศสมาใช้ในการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันด้วย<sup>13</sup>

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>12</sup>ชาญชัย แสวงศักดิ์ กับคณะ, "อิทธิพลของฝรั่งเศสในการบัญญัติกฎหมายไทย", : 645.

<sup>13</sup>เรื่องเดียวกัน, : 674-675.

## ส่วนที่ 1

### โครงสร้างระบบการบังคับคดีแพ่งของศาลยุติธรรม

เนื่องจากพื้นฐานเดิมของการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระธรรมนูญศาลยุติธรรมระยะแรกเมื่อ ร.ศ. 115 และ ร.ศ. 117 คณะกรรมการร่างกฎหมายส่วนมากสำเร็จกฎหมายจากประเทศอังกฤษ<sup>14</sup> ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลยุติธรรมเป็นศาลเดียวในการพิจารณาคดีแพ่ง คดีพาณิชย์ และคดีปกครอง แนวความคิดนี้จึงเป็นรากฐานของระบบการวินิจฉัยชี้ขาดคดีทางศาลในประเทศไทยสืบมาจนถึงทุกวันนี้

<sup>14</sup>คณะกรรมการร่างกฎหมายดังกล่าวประกอบด้วย

1. กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เป็นประธาน
2. พระเจ้าน้องยาเธอกรมขุนสิงหิรัชวชิวงศา กรมการศาลฎีกา
3. พระยาจักรบาฬีสวัสดิสุทธิ (ล่อ ไกรฤกษ์) ปลัดทูลฉลองกระทรวงยุติธรรม
4. พระยาประชวกิจกรจักร (แช่ม บุนนาค) กรมการศาลฎีกา
5. พระยาริรักษ์จรรยาวัตร (ทองดี ธรรมศักดิ์) ข้าหลวงพิเศษศาลยุติธรรม
6. หลวงศรีสังข์กร (ตาด จารุรัตน์) ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์
7. พระเมธีนฤบกร (ตัน บุนนาค) อธิบดีศาลแพ่ง
8. หลวงนเรนดิบัญญัติกิจ (ถัด เศรษฐบุตร) อธิบดีศาลพระราชอาญา
9. ขุนหลวงพระยาไกรสี (เทียม บุนนาค) อธิบดีศาลคดีต่างประเทศ
10. พระยาภาเมือง (จ้อย สุวรรณทัต) อธิบดีศาลบริสาธา
11. นายเจ. สจ๊วต แบล็ก (J. Stewart Black) ที่ปรึกษากระทรวงยุติธรรม
12. นายวิลเลียม อัลเฟรด ทิลเลเก้ (William Alfred Tilleke) แทนเจ้ากรมอัยการ
13. ขุนโรชากร ทนายความ

### 1. การแบ่งแยกคดีแพ่งออกจากคดีปกครอง

แนวความคิดของนักกฎหมายไทยที่จะแบ่งแยกคดีแพ่งออกจากคดีปกครองนั้นมีมานานแล้ว แต่ความจำเป็นเร่งด่วนในขณะเริ่มมีการร่างกฎหมายต่าง ๆ ขึ้นใช้ ต้องการกฎหมายแพ่ง กฎหมายพาณิชย์และกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลยุติธรรม เพื่อให้ความสัมพันธ์กับชาวต่างประเทศเป็นไปโดยราบรื่นและได้เอกราชทางศาลกลับคืนมา ขณะนั้นประเทศไทยปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ความจำเป็นในการพัฒนากฎหมายมหาชน กฎหมายปกครอง จึงเป็นเรื่องเร่งด่วนอันดับรองลงไป แต่ความคิดเรื่องการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนออกจากกฎหมายมหาชนนี้ก็มีอยู่แล้ว ดังปรากฏในรับสั่งพระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เมื่อประมาณ พ.ศ. 2464 ว่า

"กฎหมายในชั้นโบราณนั้น แบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ กฎหมาย Private ซึ่งตรงกับคำว่า ระหว่างราษฎรกับราษฎรวิวาทกันเอง อีกประเภท ๑ คือ กฎหมาย Public คือ ที่ราษฎรวิวาทกับราชการแผ่นดิน ในส่วนกฎหมายเรื่องราษฎรวิวาทกันเองนั้นเรียกกันว่ากฎหมายแพ่ง แต่ในส่วนกฎหมายที่ราษฎรวิวาทกับราชการนั้น เรียกว่า กฎหมายอาญาและกฎหมายอย่างอื่นด้วย"<sup>15</sup>

สำหรับกรณีที่เอกชนจะฟ้องร้องฝ่ายปกครองนั้น นักกฎหมายไทยสมัยแรกยึดแนวตามหลักกฎหมายอังกฤษที่จะฟ้องรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐไม่ได้ เพราะถือเป็นกิจการของพระมหากษัตริย์ ราษฎรจะฟ้องได้ก็เพียงข้าราชการในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐนั้นอาจเข้ามาสู่คดีแทนข้าราชการผู้นั้นโดยสมัครใจเอง ศาลจะมีหมายเรียกให้ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐเข้ามาสู่คดีไม่ได้ ดังปรากฏในคำบรรยายกฎหมายของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์อีกตอนหนึ่งดังนี้

"ในคดีที่เรียกพลเมืองเป็นจำเลยนั้น มีธรรมเนียมมาไม่บ่งชื่อรัฐบาลสยามเป็นโจทก์ ใช้ชื่อกรมหรือกระทรวงแทน เช่น กรมอัยการฟ้องความแผ่นดินเบนตัน กระทรวงหรือกรมที่ได้ฟ้องความดังนี้ คือ ฟ้องแทนรัฐบาลนั่นเอง... ในส่วนที่ว่า กระทรวงหรือกรมเป็นจำเลยในศาล ในคดีพลเมืองเป็นโจทก์นั้น ข้อความในกฎหมายมีดังนี้

<sup>15</sup> เรื่องบุคคลตามนิติสมมติในเมืองไทย โดยรับสั่งพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์, ตัดจากกฎและคำสั่งเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการกับคำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องที่ดิน รวบรวมพิมพ์โดย คำสั่งกระทรวงเกษตรธิการ วันที่ 1 เมษายน พระพุทธศักราช 2464, วารสารอัยการ 14 (สิงหาคม 2534), : 10.

พลเมืองไม่มีอำนาจฟ้องรัฐบาลได้ พลเมืองฟ้องเรียกได้แต่คนหรือข้าราชการที่ได้ลงมือทำการไปโดยคำสั่งของรัฐบาลหรือมุลนาย... เมื่อพลเมืองฟ้องรัฐบาลไม่ได้ แต่ฟ้องคนทำการที่รัฐบาลได้แล้ว ข้าราชการที่ได้ทำการตามหน้าที่ จึงได้ความเดือดร้อน เจ้ากระทรวง เจ้ากรม จึงต้องช่วย วิธีที่ช่วยนี้มี ๖ อย่าง อย่างหนึ่งปล่อยให้ข้าราชการผู้นั้นรู้ความไป ถ้าแพ้ เจ้ากระทรวง เจ้ากรม เขาออกเงินให้ อีกอย่างหนึ่ง กระทรวงหรือกรม ให้ผู้เป็นจำเลยที่เดียวโดยความสมัคร ศาลไม่มีอำนาจบังคับให้กระทรวงหรือกรมมาเป็นจำเลยได้"<sup>16</sup>

การที่ราษฎรฟ้องความฝ่ายปกครองต่อศาลยุติธรรมไม่ได้นี้ ก่อให้เกิดความรู้สึกว่า ทางราชการไม่มีความยุติธรรม เป็นเหตุให้เริ่มมีความคิดในการแบ่งแยกคดีปกครองออกจากคดีแพ่งเด่นชัดขึ้นเมื่อราวปี พ.ศ.2475 ดังปรากฏในคำบรรยายกฎหมายของนายปรีดี พนมยงค์ ว่า

"ในบางประเทศ เช่น ในประเทศคอนติเนนตัยุโรป มีอาทิ ฝรั่งเศส เยอรมัน ฯลฯ และในประเทศญี่ปุ่น ได้มีการศาลปกครองตั้งขึ้นแยกจากศาลยุติธรรมเพื่อวินิจฉัยคดีปกครอง แต่ในประเทศไทยมิได้มีการศาลปกครองเช่นว่านั้น เหตุฉะนั้น ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน เสียหาย จากการกระทำของฝ่ายปกครอง จึงมีทางที่ฟ้องหรือร้องทุกข์ได้เพียงจำกัดและโดยวิธีต่าง ๆ คือ

๑. โดยฟ้องเจ้าหน้าที่ในทางปกครองต่อศาลยุติธรรม
๒. โดยอุทธรณ์คำสั่งหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง
๓. โดยร้องทุกข์ต่อผู้มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง ตามที่กฎหมายได้อนุญาตไว้
๔. โดยทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว"<sup>17</sup>

ถึงแม้ว่าจะมีคำบรรยายของปรมาจารย์ทางกฎหมายของไทยดังกล่าว ที่ทำให้เอกชนฟ้องข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานทางปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้เอกชนได้รับความเสียหายได้ แต่

<sup>16</sup>พระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์, เลิกเซอร์ พระนคร: กรุงเทพมหานคร, 2468), หน้า 269-270.

<sup>17</sup>ปรีดี พนมยงค์, ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 265.



ห้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ บัญหาที่ยังหาหมดไปไม่ เพราะศาลยุติธรรมในขณะนั้นใช้หลักความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐกับข้าราชการ ตามหลักกฎหมายแพ่งมาวินิจฉัยคดี ในระหว่างก่อนปี พ.ศ.2510 มีคดีจำนวนมากที่เอกชนได้เป็นโจทก์ฟ้องข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของกระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติหน้าที่แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ และโจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายนั้น จากกระทรวง ทบวง กรม ที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัด แต่ศาลก็พิพากษายกฟ้องโจทก์ โดยวินิจฉัยว่าข้าราชการไม่ชุกจ้าง ทั้งไม่มีความสัมพันธ์ฐานตัวแทน ตัวการกับส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐที่สังกัด<sup>18</sup> ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 44 จึงได้เริ่มมีการบัญญัติให้เอกชนฟ้องส่วนราชการและข้าราชการได้ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้ได้เพียงสองปีเศษก็เกิดการปฏิวัติล้มล้างรัฐธรรมนูญ ความคิดนี้ศาลยุติธรรมจึงยังไม่ยอมรับ

ในระยะต่อมาจึงได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนว่าเอกชนมีสิทธิฟ้องส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะ เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบในการกระทำของข้าราชการในฐานะเป็นตัวแทนหรือนายจ้างได้ ถึงแม้จะมีการปฏิวัติล้มล้างรัฐธรรมนูญหลายครั้ง แต่รัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับตั้งแต่ปี พ.ศ.2511 เป็นต้นมาจะมีบทบัญญัติใจความที่คล้าย ๆ กันนี้ไว้ด้วย<sup>19</sup>

ความพยายามในการแบ่งแยกคดีปกครองออกจากคดีแพ่ง ได้ปรากฏให้เห็นเด่นชัดขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 จัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้น ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่จัดทำร่างกฎหมาย ให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาล ยังมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองอีกด้วย แต่ยังไม่มีการกำหนดให้แน่ชัดว่า คดีอะไรบ้างคือคดีปกครอง แต่มีความพยายามเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครองและร่างกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อสภาผู้แทนราษฎรหลายครั้ง เรื่องก็ค้างพิจารณาอยู่ในสภาและมีการปฏิวัติร่างกฎหมายนั้นจึงตกไป การที่สภาไม่ผ่านร่างกฎหมายให้ ทั้งนี้เพราะนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ยังมีแนวความคิดว่า ศาลยุติธรรมเท่านั้นที่จะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ ได้ทุกประเภท จึงเกรงกันว่า การจัดตั้งสถาบันอื่นขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองจะเป็น

<sup>18</sup> เช่นคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 1074/2482, 243/2497, 769/2505.

<sup>19</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 42, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 43, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 46.

การก้าวถ่าย หรือซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมร่างกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ผ่านการพิจารณาออกมาเป็นกฎหมาย<sup>20</sup>

ในปี พ.ศ. 2492 ได้มีการตราพระราชบัญญัติรับเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ขึ้นต่างหากจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ เรื่องราวเกี่ยวกับความเดือดร้อนต่าง ๆ ของเอกชนในการบริหารราชการของรัฐบาล และมีหน่วยงานอยู่ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2522 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 กับพระราชบัญญัติรับเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ได้ดำเนินการรวมไว้ในอำนาจหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อรับคำร้องทุกข์และวินิจฉัยคำร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ

ขณะเดียวกันนั้นทางด้านศาลยุติธรรม ภายหลังจากที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้เอกชนฟ้องเจ้าพนักงาน ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรมได้ ก็มีเอกชนยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมจำนวนมาก ทั้งกรณีที่เจ้าพนักงาน ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐตกเป็นจำเลยกับกรณีที่เป็นโจทก์ฟ้องเอกชน ในกรุงเทพมหานครฟ้องต่อศาลแพ่ง ศาลแพ่งธนบุรี หรือศาลแขวง ในจังหวัดอื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดหรือศาลแขวงที่มีเขตอำนาจตามจำนวนทุนทรัพย์ที่กำหนดไว้ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม คดีเหล่านี้ศาลยุติธรรมจัดระบบพิจารณาคดีอยู่ในประเภทคดีแพ่ง

ศาลยุติธรรมมีความพยายามในการแยกคดีปกครองออกจากคดีแพ่งหลายครั้ง ในที่สุดเมื่อปี พ.ศ. 2533 ศาลแพ่งได้มีคำสั่งศาลแพ่งที่ 6/2533 ลงวันที่ 18 มกราคม 2533 เรื่อง จัดตั้งแผนกคดีปกครอง โดยศาลแพ่งให้จัดตั้งแผนกคดีปกครองขึ้นในศาลแพ่งเพื่อรับพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งที่เกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่ฟ้องต่อศาลแพ่ง ในคำสั่งนี้ได้ให้ความหมายของคดีปกครองไว้ว่า

"คดีปกครอง หมายถึง คดีที่ฟ้องว่า กฎหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองเป็นกฎหมายหรือคำสั่งที่ได้ออกโดยปราศจากอำนาจ หรือเกินขอบอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือไม่ถูกต้องตามแบบหรือขั้นตอน หรือวิธีการอื่น อันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายกำหนดไว้ และให้รวมถึงคดีที่อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง หรือรองอธิบดีฯ เห็นสมควรจ่ายให้แผนกคดี

<sup>20</sup>ชาญชัย แสวงศักดิ์, "ความเป็นมาและบทบาทของ"พนักงานคดีปกครอง"ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส ของศาลยุติธรรม ของประชาคมยุโรป และของประเทศไทย", : 365.

ปกครองเป็นผู้พิจารณาพิพากษาด้วย

"กฎ หมายความว่า กฎกระทรวง กฎทบวง กฎ ก.พ. ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือกฎที่เรียกชื่ออย่างอื่น อันมีลักษณะทางนอญเดียวกับที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ออก

"คำสั่ง หมายความว่า คำสั่ง คำวินิจฉัย หรือหนังสือสำคัญที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ออก"<sup>21</sup>

ศาลแพ่งจะรับฟ้องคดีแพ่งคดีปกครองและออกเลขรหัสคดี ปค. เป็นคดีหมายเลขคดีที่ ปค. และคดีหมายเลขแดงที่ ปค. กำกับสำนวน คำสั่งนี้มีผลใช้เฉพาะแต่ศาลแพ่งเท่านั้น ไม่ปรากฏว่า

<sup>21</sup>ดูรายละเอียดในเอกสารผนวก ก. อนึ่ง ในปี พ.ศ. 2523 ตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่กระทรวงยุติธรรมเสนอในปี พ.ศ. 2523 มาตรา 6 บัญญัติว่า

"ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้

- (๑) คดีที่ฟ้องขอให้ยกเลิกหรือเพิกถอนกฎข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย หรือ การกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐทั้งหมดหรือบางส่วน
- (๒) คดีที่ฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่มีกฎหมายกำหนดไว้
- (๓) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบังคับสุขาภิบาล ระเบียบ ประกาศ หรือกฎข้อบังคับอื่นที่มีลักษณะทางนอญเดียวกัน ไม่มีผลบังคับทั้งหมด หรือบางส่วน แต่ในกรณีที่ศาลปกครองมีความเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงไม่มีผลบังคับทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ศาลปกครองมีอำนาจเพียงทำความเห็น และส่งสำนวนไปยังศาลฎีกาเพื่อพิจารณาพิพากษาโดยเร็ว
- (๔) คดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

คดีดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ถ้าโจทก์เรียกค่าสินไหมทดแทนมาด้วย ก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในเรื่องค่าสินไหมทดแทนนั้นได้"

อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายนี้ไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาออกมาใช้เป็นกฎหมาย

ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณา ศาลแห่งใดใช้วิธีพิจารณาแตกต่างกันไปจากคดีแพ่งทั่วไป การพิจารณาคดีเหล่านี้ตั้งแต่รับฟ้องไปจนถึงการบังคับคดีตามคำวินิจฉัยชี้ขาด ศาลแพ่งและศาลยุติธรรมทั้งหลายยังคงใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นหลักในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี

## 2. องค์กรในการบังคับคดีและเจ้าพนักงานบังคับคดี

ปัจจุบันงานบังคับคดีแพ่งรวมทั้งคดีปกครองตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลยุติธรรมมีองค์กรและบุคลากรในการดำเนินการบังคับคดีดังนี้

### 2.1 องค์กรที่รับผิดชอบในการบังคับคดี

มีการแบ่งแยกออกเป็นในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดดังนี้

2.1.1 ในกรุงเทพมหานคร<sup>22</sup> องค์กรที่รับผิดชอบในการบังคับคดี คือ กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม เฉพาะงานบังคับคดีแพ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกองบังคับคดีแพ่ง 1, 2 และ 3 รวม 3 กอง เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจหน้าที่ในการยึดอายัด และจำหน่ายทรัพย์สินตลอดจนรักษาทรัพย์สินของจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ถูกเจ้าพนักงานบังคับคดียึดไว้ทั้งในคดีแพ่งและคดีล้มละลายของทุกศาลในเขตกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ศาลแพ่ง ศาลแพ่งธนบุรี ศาลแขวงพระนครเหนือ ศาลแขวงพระนครใต้ ศาลแขวงธนบุรี ศาลแขวงตลิ่งชัน ศาลคดีเด็กและเยาวชนกลาง ศาลภาษีอากรกลาง และศาลแรงงานกลาง ยกเว้นในเขตอำนาจของศาลจังหวัดมีนบุรี

2.1.2 ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร องค์กรที่รับผิดชอบในการบังคับคดียังคงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของแต่ละศาลดำเนินการเอง แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการวางทรัพย์และการชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการวางทรัพย์ ได้มีการจัดตั้งสำนักงานวางทรัพย์ภูมิภาคขึ้นในแต่ละภาคมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการวางทรัพย์สำหรับคดีที่เกิดขึ้นในศาลซึ่งอยู่ในภูมิภาครวม 9 ภาค สำนักงานวางทรัพย์ภูมิภาคเหล่านี้เป็นหน่วยงานอยู่ในสังกัดของกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม

### 2.2 เจ้าพนักงานบังคับคดี

2.2.1 ความหมายของเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (14) ให้คำจำกัดความไว้ว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีหมายความว่าเจ้าพนักงานศาล หรือพนักงานอื่น ๆ ผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ความในระหว่างพิจารณาหรือ

<sup>22</sup>พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2534.

เพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ฉะนั้น เจ้าพนักงานบังคับคดี จึงเป็นเจ้าพนักงานศาลไม่ใช่เจ้าพนักงานทางปกครอง ในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงได้รับการแต่งตั้งจากศาลเป็นรายคดี และดำเนินการบังคับคดีในคดีที่ตนได้รับแต่งตั้ง

ในกรุงเทพมหานคร เมื่อมีการร้องขอตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีในคดีแพ่งเรื่องใด ศาลที่มีเขตอำนาจในคดีนั้น ๆ จะมีหมายบังคับคดีไปตั้งเจ้าพนักงานกรมบังคับคดี มีคำสั่งตั้งให้เจ้าพนักงานกรมบังคับคดีเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี ส่วนในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ศาลจะมีหมายตั้งศาลและมีคำสั่งตั้งให้ศาลเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี ดำเนินการบังคับคดีนั้นต่อไป<sup>23</sup>

เจ้าพนักงานบังคับคดีนอกจากจะต้องเชื่อฟังคำสั่งศาลแล้ว เนื่องจากทางปฏิบัติเจ้าพนักงานบังคับคดี คือ ข้าราชการในกรมบังคับคดีในกรุงเทพมหานคร ส่วนในต่างจังหวัดก็คือ จำศาล ซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการในศาล เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงต้องปฏิบัติตามระเบียบทางตุลาการจากอธิบดีกรมบังคับคดี และกระทรวงยุติธรรมด้วย<sup>24</sup>

ในทางปฏิบัติไม่มีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานอื่นนอกจากข้าราชการเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี แม้แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไปช่วยเหลือเจ้าพนักงานบังคับคดีในการปฏิบัติหน้าที่ก็ไม่ใช่เจ้าพนักงานบังคับคดี<sup>25</sup>

#### 2.2.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 278 อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีแยกพิจารณาได้ 2 กรณี<sup>26</sup>

<sup>23</sup>ดูตัวอย่างหมายบังคับคดี (เอกสารผนวก ข.).

<sup>24</sup>ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ คือ ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการปกครองและการปฏิบัติราชการของสำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ภูมิภาค และสำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ประจำศาล พ.ศ. 2521.

<sup>25</sup>คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 1663/2498.

<sup>26</sup>พิชฌน์ จักรางกูร, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จรัสสินทองสี, 2521), หน้า 499-504.

กรณีมีการส่งหมายบังคับคดี อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี เริ่มมีขึ้นนับแต่วันที่ได้ส่งหมายบังคับคดีให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา

กรณีไม่มีมีการส่งหมายบังคับคดี อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี เริ่มแต่วันออกหมายบังคับคดีเป็นต้นไป เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจดำเนินการได้ เช่น ออกหมายบังคับคดีแล้ว แต่ยังไม่ได้ส่งให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษาทราบและได้นำเงินมาชำระตามคำพิพากษา เจ้าพนักงานบังคับคดีที่มีอำนาจรับเงินไว้ได้

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

2.2.2.1 มีอำนาจในฐานะ เป็นผู้แทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในอันที่จะรับชำระหนี้ หรือทรัพย์สินที่ลูกหนี้นำมาวาง

2.2.2.2 มีอำนาจยึดหรืออายัดและยึดถือทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

2.2.2.3 มีอำนาจที่จะเอาทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดออกขายทอดตลาด

2.2.2.4 มีอำนาจที่จะจำหน่ายทรัพย์สินหรือเงินรายได้ต่าง ๆ ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

2.2.2.5 มีอำนาจที่จะดำเนินการบังคับทั่ว ๆ ไปตามที่ศาลกำหนดไว้ว่าหมายบังคับคดี

2.2.2.6 มีหน้าที่ออกใบรับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษา เมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาชำระหนี้หรือนำทรัพย์สินมาวาง

2.2.2.7 มีหน้าที่รักษาไว้โดยปลอดภัยซึ่งเงินหรือทรัพย์สิน หรือเอกสารที่ยึดมา หรือที่ได้ชำระหรือส่งมอบให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดี

2.2.2.8 มีหน้าที่ทำบันทึกวิธีการบังคับคดีที่ได้ทำไป และรักษาไว้ให้ปลอดภัย

2.2.2.9 มีหน้าที่รายงานต่อศาลให้ทราบถึงการบังคับคดีที่ได้ทำเป็นระยะ ๆ

2.2.2.10 มีหน้าที่ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อให้การบังคับคดีเป็นไปโดยชอบ

### 2.3 ความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับคดี

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 283 และมาตรา 284

กำหนดว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องรับผิดชอบเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ถ้าเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ยึดทรัพย์อื่นจะต้องยึดภายในเวลาอันควรต้องทำ โดยปราศจากความระมัดระวังหรือโดยสมรู้เป็นใจกับลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลใดซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์ที่จะต้องยึด หรือเพิกเฉยไม่กระทำการโดยเร็วตามสมควร เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาผู้ต้องเสียหายเพราะการนั้น อาจยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปลดเปลื้องทุกข์ ถ้าศาลได้สวนเป็นที่พอใจว่า ข้ออ้างนั้นเป็นความจริง ก็ให้ศาลมีคำสั่งว่า เจ้าพนักงานผู้นั้นตกอยู่ในความรับผิดชอบ จำต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ไม่เกินกว่าจำนวนตามคำพิพากษา ถ้าเจ้าพนักงานไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งศาล ศาลอาจออกหมายบังคับเอาแก่ทรัพย์สินของเจ้าพนักงานผู้นั้นได้

เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องรับผิดชอบต่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือต่อบุคคลภายนอก เพื่อความเสียหายถ้าหากมีอันเกิดการยึดและขายทรัพย์สินโดยมิชอบ หรือยึดทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็นแก่การบังคับคดี ในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้กระทำการฝ่าฝืนต่อบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และวิธีการบังคับคดี ของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 283 และ มาตรา 284 ทั้งอาจต้องรับผิดชอบและ เม็ดตามประมวลกฎหมายแพ่งอีกด้วย

### 3. วิธีการบังคับคดี

เมื่อศาลนัดฟังคำพิพากษา คู่ความฝ่ายที่แพ้คดีหากมาฟังคำพิพากษาผู้แพ้คดีจะต้องลงนามรับทราบคำบังคับของศาล

คำบังคับ หมายความว่า คำสั่งของศาลที่กำหนดวิธีให้ผู้แพ้คดีปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง การที่กฎหมายต้องบัญญัติให้มีคำบังคับเพราะคำพิพากษาหรือคำสั่ง เป็นเพียงคำวินิจฉัยชี้ขาดคดี และจำเป็นต้องมีคำบังคับให้ผู้แพ้คดีปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดนั้นด้วย<sup>27</sup>

ศาลจะบันทึกคำบังคับไว้ที่หน้าปกสำนวน มีใจความว่า ให้ผู้แพ้คดีปฏิบัติตามคำบังคับของศาลภายในกำหนดเวลาที่วัน มิฉะนั้นอาจถูกยึดทรัพย์หรือถูกจำคุก แต่ถ้าผู้แพ้คดีไม่ได้มาฟังคำพิพากษาศาลก็จะยังไม่ออกคำบังคับ เป็นหน้าที่ของคู่ความฝ่ายที่ชนะคดีจะต้องยื่นคำแถลงต่อศาลขอให้ออกคำบังคับและส่งคำบังคับไปให้ผู้แพ้คดีทราบ เมื่อศาลออกคำบังคับแล้วคู่ความฝ่ายที่ชนะคดีจะต้องนำส่งคำบังคับผ่านทางเจ้าพนักงานศาลไปให้ผู้แพ้คดีทราบ หากเป็นคดีในศาลในกรุงเทพฯ จะต้องขอให้พนักงานเดินหมาย กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม เป็นผู้ส่งคำบังคับ แต่ถ้าเป็นศาลต่างจังหวัดจะ

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 407.

ต้องขอให้เจ้าหน้าที่เดินหมายของศาลแห่งนั้นเป็นผู้ส่งคำบังคับ<sup>28</sup>

ถ้ากำหนดเวลาที่ให้ผู้แพ่งปฏิบัติตามคำบังคับของศาลแล้ว หากผู้แพ่งมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับก็ต้องดำเนินการบังคับคดีต่อไป

### 3.1 ผู้มีอำนาจขอให้บังคับคดี

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 บัญญัติถึงผู้มีอำนาจขอให้บังคับคดี คือ คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดี ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เรียกว่า "เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา" ส่วนผู้ที่จะถูกบังคับคดี คือ คู่ความหรือบุคคลซึ่งแพ้คดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เรียกว่า "ลูกหนี้ตามคำพิพากษา"

เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา อาจจะไม่ใช่โจทก์ อาจจะเป็นจำเลย บุคคลภายนอกที่ร้องสอดเข้ามาภายในคดี หรือถูกศาลสั่งเรียกเข้ามาในคดีและเป็นฝ่ายชนะคดีต่อโจทก์หรือจำเลยในคดีเดิมก็เป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้ ฉะนั้น เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ได้แก่<sup>29</sup>

3.1.1 โจทก์หรือจำเลยที่ศาลพิพากษาให้เป็นผู้ชนะคดี ซึ่งในคดีนั้นมีผู้แพ้คดีจะต้องปฏิบัติตามคำบังคับของศาล

3.1.2 ผู้ร้องสอดเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57 (1) ซึ่งศาลพิพากษาให้เป็นผู้ชนะคดีมีสิทธิบังคับคดีต่อโจทก์ จำเลย หรือทั้งโจทก์หรือจำเลย ซึ่งเป็นผู้แพ้คดีต่อผู้ร้องสอด

3.1.3 ผู้ร้องขัดทรัพย์ เมื่อศาลพิพากษาให้ผู้ร้องขัดทรัพย์ชนะคดีในชั้นบังคับคดีซึ่งฝ่ายที่นายัดทรัพย์นั้นจะต้องคืนทรัพย์นั้นให้ผู้ร้องขัดทรัพย์และชดเชยค่าฤชาธรรมเนียมต่าง ๆ แทนผู้ร้องขัดทรัพย์ ผู้ร้องขัดทรัพย์ก็เป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา

3.1.4 ผู้ชนะคดี ในกรณีที่ศาลได้สวนคำร้องสองฝ่าย ซึ่งจะมีผู้ร้อง และผู้คัดค้านเป็นคู่ความในคดีนั้น ฝ่ายที่ชนะคือฝ่ายที่ศาลมีคำสั่งให้ฝ่ายผู้แพ้คดีปฏิบัติตามคำบังคับที่ออกตามคำสั่งนั้น

<sup>28</sup>กรมอัยการ, คู่มือการดำเนินคดีแพ่งในหน้าที่พนักงานอัยการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2525), หน้า 83-84.

<sup>29</sup>พิพัฒน์ จักรางกูร, ท้าวอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4, หน้า 278-381.



3.1.5 บุคคลภายนอกที่เป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วม ได้แก่ บุคคลภายนอกที่ร้องสอดเข้ามาในคดีเดิมเพื่อขอรับความคุ้มครองจากศาล โดยร้องเข้ามาเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57 (2) และเป็นฝ่ายชนะคดี

3.1.6 ผู้ที่ได้รับสิทธิตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ในบางกรณีตามรูปคดีจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้สิทธิบางอย่างแก่ผู้แพ้คดี เช่นโจทก์ฟ้องบังคับให้จำเลยขายที่ดินแก่โจทก์ ตามสัญญาจะขาย ศาลพิพากษาให้จำเลยโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงพิพาทขายให้โจทก์ตามฟ้อง จำเลยปฏิบัติตามคำพิพากษาแล้ว ต่อมาโจทก์ไม่ชำระเงินค่าที่ดินที่ซื้อขาย จำเลยมีสิทธิบังคับคดีโจทก์เอาราคาที่ดินที่ซื้อขายกันนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีใหม่

### 3.2 การออกหมายบังคับคดี

เมื่อพ้นกำหนดเวลาที่ให้ผู้แพ้คดีปฏิบัติตามคำบังคับของศาลแล้ว หากผู้แพ้คดีไม่ปฏิบัติตามคำบังคับนั้น ผู้ชนะคดีจะต้องมีการดำเนินการบังคับคดีต่อไป

3.2.1 การขอออกหมายบังคับคดีและตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี ในกรณีที่สภาพแห่งคดีเปิดช่องให้บังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินได้ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่เป็นผู้ชนะคดีจะต้องยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 275 บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่จะต้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี ถ้าเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่ขอ ศาลก็ไม่ออกให้ กรณีต่างกับการออกคำบังคับซึ่งเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องออกคำบังคับเองเมื่อได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งต่อหน้าผู้แพ้คดีที่มาฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

คำขอออกหมายบังคับคดีจะต้องมีข้อความระบุโดยชัดแจ้งถึงคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งจะขอให้มีการบังคับคดีนั้น จำนวนเงินที่ยังไม่ได้รับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นและวิธีการบังคับคดีซึ่งให้ออกหมายนั้น ในทางปฏิบัติมักจะมีการขอให้ศาลตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการบังคับคดีด้วย เพราะมีระเบียบภายในของศาลกำหนดว่าศาลจะต้องมีคำสั่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเมื่อมีการขอให้ออกหมายบังคับคดี<sup>30</sup>

หลังจากที่ศาลออกหมายบังคับคดีแล้ว จะต้องมีการส่งหมายบังคับคดีให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือผู้แพ้คดีทราบ

3.2.2 การยึดทรัพย์ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีหน้าที่สืบหาหลักทรัพย์ของลูกหนี้

<sup>30</sup>ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการ ฉบับที่ 6, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 462.

ตามคำพิพากษาหรือผู้แพ้คดีว่าอยู่ที่ใด เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี ศาล และเจ้าพนักงานศาล ไม่มีหน้าที่สืบหาทรัพย์สินของผู้แพ้คดีแทนผู้ชนะคดี ผู้ชนะคดีจะต้องมานำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปยึดทรัพย์หรือทำใบมอบอำนาจให้ผู้อื่นนำยึดทรัพย์แทนแสดงต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี

ก่อนการนำยึดทรัพย์ผู้ชนะคดีจะต้องวางเงินประกันการยึดทรัพย์ตามที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดและนัดหมายวันเวลาที่ให้นำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปยึดทรัพย์

เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องทำการยึดทรัพย์ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตกในวันทำการงานปกติ เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินซึ่งได้รับอนุญาตจากศาล เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจเข้าไปในบ้าน เเคะสถาน ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา และมีอำนาจหน้าที่เท่าที่จำเป็นในการยึด ตรวจสอบ สมุดบัญชีใด ๆ ของลูกหนี้ รวมทั้งเปิดตู้รับรษณีย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ แต่ต้องรายงานให้ศาลทราบ หากจะยึดทรัพย์สินค้าใด ๆ ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาให้ยึดทรัพย์แต่เพียงประมาณราคาที่จะขายทอดตลาดได้พอชำระหนี้ตามคำพิพากษา เมื่อทำการยึดทรัพย์แล้วจะต้องทำรายงานการยึดทรัพย์ให้ศาลทราบ

หากมีบุคคลใด ๆ ขัดขวางการยึดทรัพย์ ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ

3.2.3 การอายัด เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจร้องขอให้ดำเนินการบังคับคดีโดยการอายัดทรัพย์และเงินที่ลูกหนี้มีสิทธิได้รับจากบุคคลภายนอก ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 282 (2) และ (3) เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจอายัดทรัพย์และสิทธิดังต่อไปนี้

3.2.3.1 สังหาริมทรัพย์อันมีรูปร่างหรือสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งสิทธิทั้งปวงอันมีอยู่ในทรัพย์เหล่านั้น เนื่องจากทรัพย์ดังกล่าวเป็นทรัพย์ซึ่งบุคคลภายนอกจะต้องส่งมอบหรือโอนมายังลูกหนี้ตามคำพิพากษาในภายหลัง เมื่อบุคคลภายนอกส่งมอบหรือโอนทรัพย์นั้นแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีมีสิทธิเอาทรัพย์นั้นออกขายทอดตลาด

3.2.3.2 เงินที่บุคคลภายนอกจะต้องชำระให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาในภายหลัง โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจสั่งอายัดมิให้บุคคลภายนอกชำระเงินนั้นให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา เจ้าพนักงานบังคับคดีจะแจ้งคำสั่งอายัดไปยังบุคคลภายนอกว่า ห้ามมิให้จ่ายเงินนั้นแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา และเมื่อหนี้ถึงกำหนดก็ให้บุคคลภายนอกชำระเงินนั้นต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี

3.2.4 การเจียดทรัพย์ ในกรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาถูกเจ้าพนักงานบังคับคดียึดอายัดทรัพย์สินไปตามคำร้องขอของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษานคดีเรื่องอื่นอยู่แล้ว เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานคดีเรื่องหลังจะขอยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นซ้ำอีกไม่ได้ แต่มีอำนาจยื่นคำขอโดยทำเป็นคำ

ร้องเพื่อให้ศาลมีคำสั่งขอยมาที่ตนเข้า เจลี่ยานทรัพย์สินหรือเงินที่ได้จากการขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่ถูกยึดแล้ว หรือที่บุคคลภายนอกจ่ายเงินตามสิทธิที่ถูกอายัดมายังเจ้าพนักงานบังคับคดี เมื่อได้รับคำขอ เจลี่ยานศาลจะทำการไต่สวน หากมีคำสั่งอนุญาตให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอื่นเข้า เจลี่ยทรัพย์สินที่ถูกยึดหรือเงินที่ถูกอายัด เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องแบ่งทรัพย์สินให้บรรดาเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือเจ้าหนี้ปริมิสิทธิ์แต่ละคน แล้วทำบัญชีรับจ่ายแสดงส่วน เจลี่ยเสนอต่อศาล

3.2.5 การร้องขัดทรัพย์ ถ้ามีคำร้องขัดทรัพย์ที่เจ้าพนักงานบังคับคดียึดไว้ เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องงดการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินนั้น และรอฟังคำสั่งศาลที่จะทำการไต่สวนคำร้องขัดทรัพย์ดังกล่าว

### 3.3 การจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษา

การจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นวิธีการบังคับคดีอีกแบบหนึ่ง ซึ่งจะเกิดขึ้นได้สองกรณี ดังต่อไปนี้

3.3.1 ลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ<sup>31</sup> เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว ลูกหนี้ตามคำพิพากษาเมื่อได้ทราบคำบังคับของศาลโดยชอบแต่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำบังคับจนทันระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำบังคับ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้มีหมายจับตัวลูกหนี้ตามคำพิพากษามาศาล โดยเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องแสดงเหตุผลในคำร้องว่า ลูกหนี้ตามคำพิพากษาจงใจไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาล ทั้งนี้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 297, 298

เมื่อได้รับคำขอแล้วศาลจะยังไม่สั่งจับตัวทันที แต่จะออกหมายเรียกลูกหนี้ตามคำพิพากษามาศาล ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษาขัดขืนไม่มาศาล และมีได้แจ้งเหตุอันควรถึงข้อขัดข้องที่มาศาลไม่ได้ให้ศาลทราบแล้ว และศาลเห็นว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้รับหมายเรียกโดยชอบแล้ว ศาลจะออกหมายจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาทันที หรือตั้งแต่วันใดตามที่เหมาะสม

ถ้าลูกหนี้ได้รับหมายเรียก แล้วมาศาลแสดงเหตุผลถึงการที่ไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ ถ้าศาลเห็นว่าเหตุอันควร ศาลก็จะไม่ออกหมายกักขังลูกหนี้ แต่ถ้าศาลเห็นว่าลูกหนี้จงใจไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลก็อาจจะออกหมายกักขังลูกหนี้

<sup>31</sup>ประพนธ์ ศาตะมาน, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 (พระนคร: แสงทองการพิมพ์, 2516), หน้า 269-27

ศาลจะไม่ยอมออกหมายจับลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือออกหมายจับแต่ไม่ออกหมายกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษา หากเห็นว่ายังมีวิธีบังคับคดีแบบอื่น ที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะพึงใช้บังคับได้

3.3.2 สภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้บังคับ กรณีที่สภาพแห่งการบังคับคดีเป็นเรื่องซึ่งวัตถุแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้บังคับแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ เช่น คดีฟ้องขับไล่ให้จำเลยออกจากบ้านหรือที่ดิน เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องขอให้ศาลออกหมายจับจำเลยมาศาลเพื่อบังคับให้จำเลยปฏิบัติตามคำพิพากษา<sup>32</sup> ซึ่งกรณีไม่จำเป็นต้องตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีปิดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ เพราะเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการบังคับคดีทางเจ้าพนักงานบังคับคดี จึงไม่จำเป็นต้องยื่นคำขอออกหมายบังคับคดี<sup>33</sup>

อนึ่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 300 ลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ถูกจับกุมโดยเหตุจงใจขัดขืนคำบังคับจะต้องถูกกักขังไว้จนกว่าจะมีประกัน หรือประกันและหลักประกันตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร โดยมีข้อสัญญาว่า ลูกหนี้ตามคำพิพากษายินยอมที่จะปฏิบัติตามคำบังคับทุกประการ แต่ทั้งนี้ ห้ามไม่ให้กักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาแต่ละครั้งเกินกว่า 6 เดือนนับแต่วันที่จับหรือกักขังแล้วแต่กรณี

#### 4. ทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในข่ายความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งทรัพย์สินและสิทธิ เรียกร้องบางชนิดไม่อยู่ในข่ายรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ซึ่งหมายความว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีจะยึดทรัพย์สินนั้นหรืออายัดทรัพย์สินหรือสิทธินั้นไม่ได้ มีดังนี้

##### 4.1 ทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 285

ได้แก่ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้

4.1.1 เครื่องนุ่งห่มหลับนอน หรือเครื่องใช้ในชีวิตประจำวันโดยประมาณรวมกันราคาไม่เกินห้าพันบาท ในกรณีที่ศาลเห็นสมควร ศาลจะกำหนดทรัพย์สินดังกล่าวที่มีราคาเกินห้าพันบาทให้เป็นทรัพย์สินที่ไม่ต้องอยู่ในข่ายความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีก็ได้ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความจำเป็นตามฐานะ

<sup>32</sup>กรมอัยการ, คู่มือการดำเนินคดีแพ่งในหน้าที่พนักงานอัยการ, หน้า 84.

<sup>33</sup>พิพนธ์ จักรางกูร, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4, หน้า

ของลูกหนี้ตามค้ำพิพากษา

4.1.2 เครื่องมือหรือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการเลี้ยงชีพ หรือประกอบวิชาชีพ โดยประมาณรวมกันราคาไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท แต่ถ้าลูกหนี้ตามค้ำพิพากษามีค่าขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลขออนุญาตยึดหนังสือและใช้เครื่องมือหรือเครื่องใช้ อันจำเป็นเพื่อดำเนินการเลี้ยงชีพ หรือการประกอบวิชาชีพ อันมีราคาเกินกว่าจำนวนราคาดังกล่าวแล้ว ให้ศาลมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจอนุญาตหรือไม่อนุญาต ภายในบังคับแห่งเงื่อนไขตามที่ศาลเห็นสมควร

4.1.3 วัตถุ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อใช้ทากหน้าที่แทน หรือช่วย อวัยวะของลูกหนี้ตามค้ำพิพากษา

4.1.4 ทรัพย์สินอย่างใดที่รอนกันไม่ได้ตามกฎหมาย หรือตามกฎหมายย่อมไม่ อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ซึ่งรวมถึงทรัพย์สินของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307

4.1.5 ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามค้ำพิพากษา อันมีลักษณะเป็นของส่วนตัวโดยแท้ เช่น หนังสือสำหรับวงศ์ตระกูลโดยเฉพาะ จดหมาย หรือสมุดบัญชีต่าง ๆ นั้น เจ้าพนักงานบังคับคดี อาจยึดมาตรวจดูเพื่อประโยชน์แห่งการบังคับคดีได้ถ้าจำเป็น แต่ห้ามมิให้เอาออกขายทอดตลาด

4.1.6 ทรัพย์สินตามข้อ 4.1.1 ถึงข้อ 4.1.5 ให้ขยายไปถึงทรัพย์สินอัน เป็นของภริยาหรือของบุตรผู้เยาว์ของลูกหนี้ตามค้ำพิพากษา ซึ่งทรัพย์สินเช่นว่านี้ตามกฎหมายอาจถือได้ ว่าเป็นทรัพย์สินของลูกหนี้ตามค้ำพิพากษา หรือเป็นทรัพย์สินที่อาจบังคับเอาชำระหนี้ตามค้ำพิพากษาได้

#### 4.2 ทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 286

ได้แก่ ทรัพย์สินและสิทธิ ดังต่อไปนี้

4.2.1 เบี้ยเลี้ยงชีพซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ และเงินรายได้เป็นคราว ๆ อัน บุคคลภายนอกได้ยกให้เพื่อเลี้ยงชีพเป็นจำนวนตามที่ศาลเห็นสมควร

4.2.2 เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บาเหน็จ และเบี้ยหวัด ของข้าราชการ หรือลูกจ้างของรัฐบาล และเงินสงเคราะห์หรือบำนาญที่รัฐบาลได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิต ของบุคคลเหล่านั้น

4.2.3 เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ ค่าเช่าใช้ เงินสงเคราะห์ หรือรายได้อื่น ในลักษณะเดียวกันของพนักงาน ลูกจ้าง หรือคนงาน นอกจากที่กล่าวไว้ในข้อ 4.2.2 ที่นายจ้างจ่าย ให้แก่บุคคลเหล่านั้น หรือคู่สมรส หรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น เป็นจำนวนตามที่ศาลเห็นสมควร

4.2.4 เงินฌาปนกิจสงเคราะห์ที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้รับ อันเนื่องมาแต่

#### 5. การสิ้นสุดแห่งการบังคับคดี

การดำเนินการบังคับคดีจะดำเนินไปตามขั้นตอนต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น และจะสิ้นสุดการบังคับคดีดังต่อไปนี้

##### 5.1 เมื่อมีการขายทอดตลาดเสร็จ

เจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดได้จากลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยศาลจะเป็นผู้ส่งอนุญาตให้ขายทอดตลาดแก่ผู้ซื้อทรัพย์สินได้ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะทำการจ่ายเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดให้บรรดาเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าหนี้ปริมิสิทธิ์ เมื่อเสร็จสิ้นแล้วจะต้องแสดงบัญชีรับจ่ายเงินต่อศาล

##### 5.2 เมื่อมีการงดการบังคับคดี

การงดการบังคับคดีจะเป็นไปตามคำสั่งศาล หรือเมื่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีหนังสือแจ้งมายังเจ้าพนักงานบังคับคดีว่า มีความประสงค์จะให้งดการบังคับคดี หรือเมื่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่วางเงินค่าใช้จ่ายในการบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 292

##### 5.3 เมื่อมีการถอนการบังคับคดี

กรณีนี้จะเกิดขึ้นเนื่องจากลูกหนี้ตามคำพิพากษาวางเงินที่จะต้องชำระหนี้ตามคำพิพากษาหรือหาประกันให้จนเป็นที่พอใจแก่ศาล หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสละสิทธิในการบังคับคดี หรือคำพิพากษาหรือคำสั่งถูกกลับหรือถูกยกเลิก ทั้งนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 295

##### 5.4 เมื่อมีการงดการบังคับคดี

การงดการบังคับคดีอาจจะเกิดขึ้นโดยเหตุพิเศษอันเนื่องมาจากศาลออกหมายบังคับคดีฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีฝ่าฝืนกฎหมายและความปรากฏต่อศาลโดยคำขอของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นที่มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี ซึ่งต้องเสียหายโดยการฝ่าฝืนนั้น เมื่อศาลทำการไต่สวนแล้วอาจสั่งให้งดการบังคับคดีนั้น

## ส่วนที่ 2

### การบังคับคดีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นคู่ความ

การดำเนินงานของรัฐในปัจจุบันมีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้น ในการดำเนินงานดังกล่าวนี้ มีทั้งการออกนิติกรรมทางปกครองที่มีผลกระทบต่อเอกชน และการออกนิติกรรมทางปกครองที่มีความสัมพันธ์กับเอกชนในทางแพ่ง ไม่ว่าโดยนิติกรรมหรือโดยนิติเหตุ ดังนั้น ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐจึงเกิดข้อขัดแย้งหรือมีข้อพิพาทกับเอกชน ทุก ๆ ปีจะมีคดีที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐฟ้องเอกชนเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และเอกชนเป็นโจทก์ยื่นฟ้องส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งเจ้าพนักงานและราษฎรที่ช่วยเหลือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน คดีต่าง ๆ เหล่านี้ ไม่ว่าจะกรณีว่าต่างหรือแก้ต่างจะต้องส่งให้พนักงานอัยการเป็นทนายว่าต่างหรือแก้ต่างคดีให้ แต่เจ้าพนักงานอัยการปฏิเสธหรือขัดข้องในการเป็นทนายดังกล่าวก็ให้ส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ไม่สมควรว่าที่กระทรวง ทบวง กรมใดว่าจ้างทนายเอกชนเป็นผู้ดำเนินคดีให้<sup>34</sup>

สถิติคดีแพ่งดังกล่าวมีแนวโน้มว่าจะสูงขึ้นทุกปี ทั้งจำนวนสถิติคดีและจำนวนทนายที่พิพาทในคดี ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 1 แผนภูมิที่ 2

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เมื่อส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐมีกรณีพิพาทเป็นคดีความแพ่ง ก็ต้องขอให้พนักงานอัยการว่าต่างหรือแก้ต่างให้เสมอ แม้ศาลซึ่งเป็นส่วนราชการเมื่อมีกรณีพิพาทกับเอกชน หรือผู้พิพากษาถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีแพ่งเนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ราชการก็ต้องขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้<sup>35</sup>

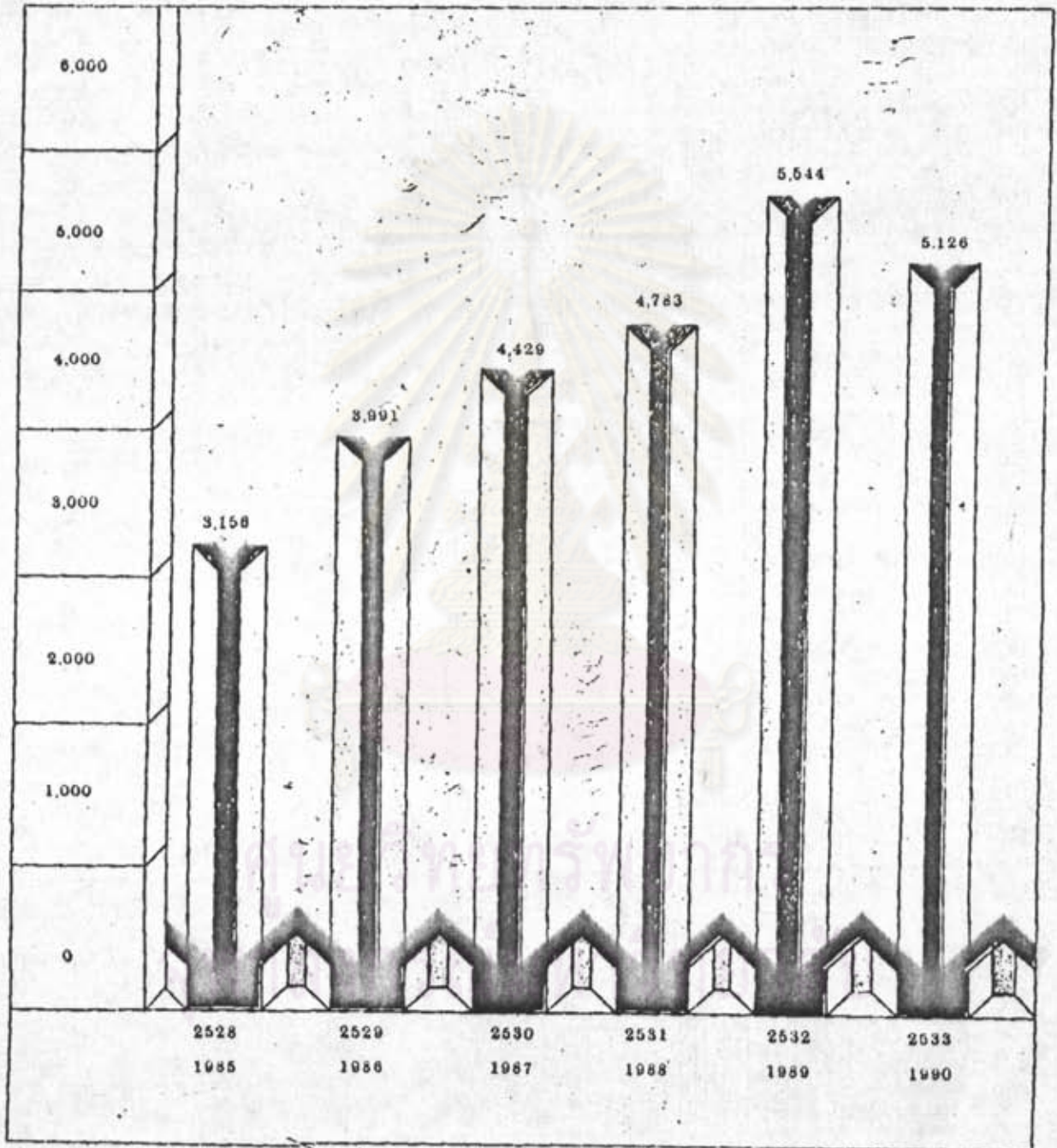
ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 มาตรา 19 ในกรณีที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกระทรวงหรือกรม ประสงค์จะแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดให้ดำเนิน

<sup>34</sup>สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นว 81/2505", ลงวันที่ 13 กันยายน 2505.

<sup>35</sup>กรมอัยการ, คู่มือการดำเนินคดีแพ่งในหน้าที่พนักงานอัยการ, หน้า 2.

แผนภูมิที่ 1

สถิติคดีแพ่งที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐพิพากษากับเอกชนในศาลยุติธรรม  
ทั้งฐานะเป็นโจทก์และจำเลยทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2528-2533



ที่มา : สำนักงานวิชาการ

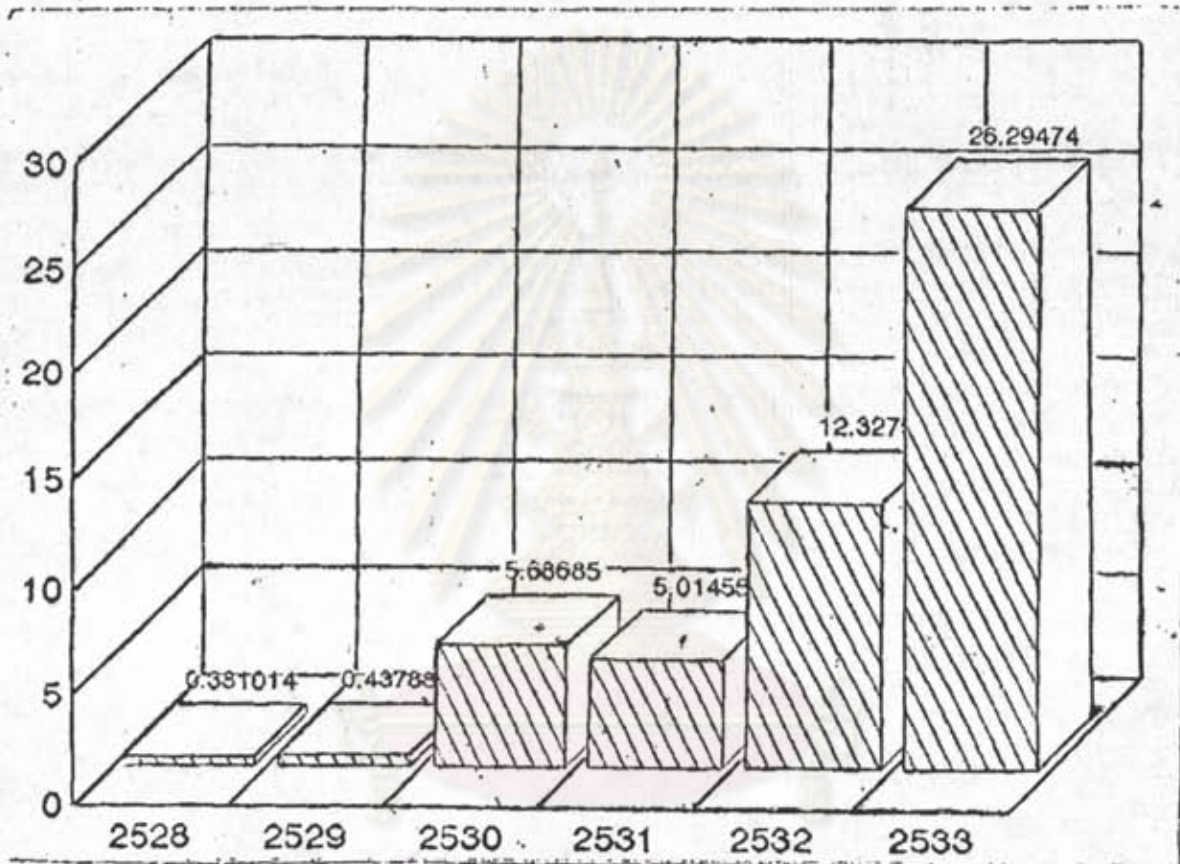
สำนักงานอัยการสูงสุด



แผนภูมิที่ 2

สถิติจำนวนทุนทรัพย์ในคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในศาลยุติธรรม  
ที่พิพากษาเอกฉันท์ฐานละเมิดและจำเลยที่วราอาญาจักร พ.ศ. 2528-2533

พันล้านบาท



รายละเอียด

พ.ศ. 2528	ทุนทรัพย์	381,014,294.69	ล้านบาท
พ.ศ. 2529	ทุนทรัพย์	437,886,605.54	ล้านบาท
พ.ศ. 2530	ทุนทรัพย์	5,686,850,038.57	ล้านบาท
พ.ศ. 2531	ทุนทรัพย์	5,014,553,258.07	ล้านบาท
พ.ศ. 2532	ทุนทรัพย์	12,327,496,163.93	ล้านบาท
พ.ศ. 2533	ทุนทรัพย์	26,294,744,852.04	ล้านบาท

ที่มา : สำนักงานวิชาการ  
สำนักงานอัยการสูงสุด

คดีแพ่งในศาลใดศาลหนึ่งหรือหลายศาล ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตนเป็นประจําหรือเฉพาะคดีใดคดีหนึ่งให้ขออนุมัติอัยการสูงสุด เมื่ออัยการสูงสุดเห็นชอบก็ได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบ ข้าราชการผู้นั้นก็มีอำนาจดำเนินคดีแพ่งให้กระทรวง ทบวง กรม หรือทรวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกระทรวง หรือกรมที่ตนสังกัดได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา อย่างไรก็ตามก็ดี อำนาจการว่าต่างแก่ต่างคดีแพ่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือทรวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกระทรวง หรือกรม ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเท่านั้นในปัจจุบัน\*

นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายบริหารทุกกระทรวง ทบวง กรม ในราชการบริหารส่วนกลาง รัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในแต่ละกระทรวง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาราชการบริหารส่วนภูมิภาคของหน่วยงานที่สังกัด นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำกับดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลทรัพย์สินของทางราชการทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้วางระเบียบให้ทุกส่วนราชการปฏิบัติว่า<sup>36</sup> เมื่อเกิดความสูญหายและเสียหายแก่ทรัพย์สินของส่วนราชการจะต้องให้ส่วนราชการรายงานให้กระทรวงการคลังทราบ ทั้งตั้งกรรมการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบเพิ่มขึ้น เพื่อดำเนินการเรียกให้ผู้ต้องรับผิดชอบค่าเสียหายแก่ทางราชการรวมทั้งฟ้องร้องดำเนินคดีแก่ผู้ต้องรับผิดชอบค่าเสียหายดังกล่าวด้วย<sup>37</sup> สำหรับหน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจ เฉพาะที่อยู่ในสังกัดกระทรวงการคลังอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงการคลัง

\*มีส่วนราชการหลายแห่ง เคยมีหนังสือขอความเห็นชอบจากอัยการสูงสุดขอให้ข้าราชการของตนที่สำเร็จนิติศาสตร์บัณฑิตและ เนติบัณฑิตเป็นผู้ดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับส่วนราชการนั้นเป็นประจําได้เองในทุกศาล แต่อัยการสูงสุดไม่เคยอนุมัติให้ส่วนราชการใดแต่งตั้งข้าราชการเป็นผู้ดำเนินคดีแพ่งตามที่ส่วนราชการนั้นขอความเห็นชอบ เช่น หนังสือกรุงเทพมหานคร ที่ กท 0306/2211 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2534 ขอความเห็นชอบให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับกรุงเทพมหานครเป็นประจําได้เอง แต่อัยการสูงสุดได้มีหนังสือที่ อส 0002/621 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2534 ว่าควรวินิจฉัยพนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีให้

<sup>36</sup>สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นว 155/2503", ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503.

<sup>37</sup>กระทรวงการคลัง, "หนังสือที่ นว 39411/2488", ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2488.

ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้อยู่ในสังกัดของกระทรวงการคลังอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวง ทบวง กรมที่สังกัด ไม่จำเป็นต้องรายงานถึงกระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐเหล่านั้นได้วางระเบียบปฏิบัติ ของตนเองให้รายงานไปยังส่วนราชการที่รัฐวิสาหกิจหน่วยนั้นสังกัด โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับ ดูแลการเงินและงบประมาณ<sup>38</sup>

เงินและทรัพย์สินใด ๆ ที่ส่วนราชการได้รับมาอันเนื่องมาจากการ หน้าที่แห่งจะต้องนำเสนอเป็นรายได้แผ่นดิน<sup>39</sup> แต่เงินและทรัพย์สินใด ๆ ที่หน่วยงานของรัฐอื่น เช่น รัฐวิสาหกิจได้รับมาอันเนื่องมาจากการหน้าที่แห่งเป็นรายได้ของหน่วยงานนั้น ๆ ส่วนกำไรสุทธิประ จำปีหลังจากเหลือจ่ายโบนัสนกรรมการและพนักงานแล้วต้องนำเสนอคลัง<sup>40</sup>

สำหรับคดีที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐพิพาทกับเอกชน และศาลแพ่งเห็นว่าอยู่ใน "แผนกคดีปกครอง" ตามคำสั่งศาลแพ่งที่ 6/2533 ลงวันที่ 18 มกราคม 2533<sup>41</sup> ศาลแพ่งจะลง หมายเลขคดีเป็นคดีหมายเลขคดีที่ ปค..../ปีพ.ศ.ที่ฟ้องคดี สำหรับคดีที่รับฟ้องแล้วยังไม่มีคำพิพากษา หรือคำสั่งเสร็จเด็ดขาด และจะลงหมายเลขคดีเป็นคดีหมายเลขคดีที่ ปค..../ปี พ.ศ.ที่ศาล แพ่งมีคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีเสร็จเด็ดขาดแล้ว คดีเหล่านี้เกือบทั้งหมดเป็นคดีที่ส่วนราชการและหน่วยงาน ของรัฐถูกเอกชนฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง บางคดีก็เป็นคดีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็น โจทก์ฟ้องเอกชน ส่วนคดีที่กฎหมายบัญญัติให้เจ้าพนักงานหรือพนักงานอัยการต้องเข้าสิทธิร้อง หรือฟ้อง ต่อศาลยุติธรรม ศาลแพ่งก็จะถือว่าอยู่ในแผนกคดีปกครองเช่นกัน<sup>42</sup> สำหรับการพิจารณาคดีศาลแพ่ง

<sup>38</sup>คณะรัฐมนตรี, "ระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2506", ข้อ 6, 29.

<sup>39</sup>พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 24.

<sup>40</sup>คณะรัฐมนตรี, "ระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2506", ข้อ 12.

<sup>41</sup>ดูเอกสารผนวก ก.

<sup>42</sup>เช่นคดีหมายเลขคดีที่ ปค.31/2532 ระหว่าง พนักงานอัยการ กรมอัยการ (กองคดี แพ่ง กอง 6) ผู้ร้อง นายเมธี บริสุทธิ์ ผู้คัดค้าน เรื่อง ขอให้ยึดทรัพย์สินนายเมธี บริสุทธิ์ เป็นของแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518.

วิชาชีพประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งตั้งแต่การรับฟ้องจนถึงชั้นการบังคับคดี คดีแพ่งใน "แผนกคดีปกครอง" เหล่านี้ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2533 มี 192 คดี พ.ศ. 2534 มี 48 คดี และ พ.ศ. 2535 ถึงเดือนตุลาคม 2535 มี 30 คดี คดีปกครองส่วนใหญ่เป็นเรื่องฟ้องค่าชดเชยการเวนคืนที่ดิน<sup>43</sup>

การที่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐเป็นโจทก์ฟ้องเอกชน ไม่ได้หมายความว่าส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องชนะคดีเสมอไป ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นโจทก์อาจเป็นฝ่ายแพ้คดีต้องเสียค่าฤชาธรรมเนียมมาที่แก่จำเลยตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ในบางกรณีเอกชนที่เป็นจำเลยก็อาจฟ้องแย้งโจทก์รวมมาในคำให้การ หรือเอกชนที่เป็นบุคคลภายนอกก็ได้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม หรือร้องสอดเข้ามาในฐานะจำเลยร่วมและฟ้องแย้งโจทก์ กรณีต่าง ๆ เหล่านี้ ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นโจทก์เริ่มต้นฟ้องคดีนั้นอาจตกเป็นผู้แพ้คดีต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ในทางอ้อมเดียวกัน คดีที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐตกเป็นจำเลยในคดีแพ่งหรือคดีปกครองก็อาจจะเป็นผู้ชนะคดีนั้นก็ได้

เมื่อศาลได้มีคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาด และถึงที่สุดแล้ว ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐหากอยู่ในฐานะ เป็นผู้ชนะคดีก็มีหน้าที่ต้องติดตามดำเนินการบังคับคดีให้เอกชนปฏิบัติตามคำบังคับและคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลยุติธรรม หากตกเป็นผู้แพ้คดี ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้น ก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลเช่นกัน จากสถิติคดีเปรียบเทียบกรณีส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐมีคดีพิพาทกับเอกชนเป็นคดีแพ่ง พบว่าสัดส่วนการแพ้ชนะคดีมีจำนวนใกล้เคียงกัน แต่สัดส่วนจำนวนทุนทรัพย์ที่ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายชนะคดีแพ่งนั้นมีจำนวนสูงกว่าที่เอกชนเป็นฝ่ายชนะคดีอยู่มาก ปรากฏตามตารางเปรียบเทียบสถิติจำนวนคดีและทุนทรัพย์ที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐพิพาทกับเอกชนและผลของคดีถึงที่สุดแล้วปรากฏว่าเป็นฝ่ายชนะหรือแพ้คดีระหว่างปี พ.ศ. 2528-2533 ซึ่งได้ทำการศึกษาวิจัยและนำมาเปรียบเทียบดังนี้

43 ที่มาของสถิติจากสารบบรับฟ้องของศาลแพ่ง

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบสถิติ

จำนวนคดีและทุนทรัพย์ในคดีแพ่งที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐพิพาทกับเอกชน  
ผลของคดีถึงที่สุดแล้ว ปรากฏว่าเป็นฝ่ายชนะหรือแพ้คดี

พ.ศ. 2528-2533

(ไม่รวมคดีที่มีการประนีประนอมยอมความ ถอนฟ้อง หรือจำหน่ายคดี)

พ.ศ.	ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ เป็นฝ่ายชนะคดี		ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ เป็นฝ่ายแพ้คดี	
	จำนวน/คดี	ทุนทรัพย์/บาท	จำนวน/คดี	ทุนทรัพย์/บาท
2528	494	270,444,289.30	332	41,013,931.89
2529	653	789,290,756.47	609	49,724,929.55
2530	871	368,991,115.01	503	79,990,607.84
2531	757	670,328,351.55	926	101,459,203.29
2532	878	550,475,582.07	812	86,486,783.34
2533	913	2,512,083,969.10	440	51,642,737.87

ที่มา: สำนักงานวิชาการ

สำนักงานอัยการสูงสุด

การติดตามค่า, นินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลยุติธรรมที่ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐพิพาทกับเอกชนแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1. กรณีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้ชนะคดี

เมื่อศาลได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดและคดีถึงที่สุดแล้ว ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐผู้ เป็นคู่ความในคดีแพ่งหรือคดีปกครอง จะได้รับทราบผลคดีผ่านทางพนักงานอัยการผู้ว่าคดี<sup>44</sup> ไม่ว่าส่วน ราชการและหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ชนะหรือแพ้คดี พนักงานอัยการจะมีหนังสือแนะนำไปว่าควรจะ อุตธรรมหรือฎีกาหรือควรจะค่า, นินการอย่างไรต่อไป พร้อมกับการแจ้งผลคดีนั้น ส่วนราชการและหน่วย งานของรัฐจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าควรจะทำฎีกาหรือค่า, นินการตามที่พนักงานอัยการแนะนำหรือไม่

ในทางปฏิบัติส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐจะต้องแจ้งผลคดีไปยังกระทรวงการคลัง พร้อมกับความเห็นของพนักงานอัยการว่าควรจะค่า, นินการอย่างไรต่อไป ในกรณีที่ส่วนราชการและ หน่วยงานของรัฐเป็นผู้แพ้คดีหรือได้รับค่า, รับค่า, เสียหายไม่เต็มตามที่ขอไว้ในฟ้อง กระทรวงการคลังมี ระเบียบปฏิบัติว่า ให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐนั้นแจ้งให้พนักงานอัยการค่า, นินการอุทธรณ์หรือ ฎีกาต่อไปจนกว่าคดีจะถึงที่สุด<sup>45</sup> ในกรณีที่ไม้อาจจะอุทธรณ์ต่อไปได้ในปัญหาข้อเท็จจริง ตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 224 ซึ่งกำหนดว่า ในคดีที่ราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่ พิพาทกันเกินอุทธรณ์ไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ห้ามมิให้คู่ความ อุทธรณ์ในข้อเท็จจริง เว้นแต่ผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาในคดีนั้นในศาลชั้นต้นได้ทำความเห็นแย้งไว้ หรือ รับรองว่ามีเหตุอันควรอุทธรณ์ได้ หรือถ้าไม่มีความเห็นแย้งหรือรับรองเช่นนั้น ต้องได้รับอนุญาตให้ อุทธรณ์เป็นหนังสือจากอธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น หรืออธิบดีผู้พิพากษาภาคผู้มีอำนาจแล้วแต่กรณี และ กฎหมายได้ห้ามฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 248 ซึ่ง กำหนดว่า ในคดีที่ราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกันเกินฎีกาไม่เกินสองแสนบาทหรือไม่เกิน จำนวนที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ห้ามมิให้คู่ความฎีกาในข้อเท็จจริง เว้นแต่ผู้พิพากษาที่ได้นั่งพิจารณา คดีนั้น ในศาลอุทธรณ์ได้มีความเห็นแย้ง หรือผู้พิพากษาที่ได้นั่งพิจารณาในศาลชั้นต้นก็ดี ศาลอุทธรณ์ก็ดี ได้รับรองไว้ หรือรับรองในเวลาตรวจฎีกาว่ามีเหตุสมควรที่จะฎีกาได้ ถ้าไม่มีความเห็นแย้งหรือค่า,

<sup>44</sup>กรมอัยการ, "ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการค่า, นินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2533", ข้อ 27, ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2532.

<sup>45</sup>กระทรวงการคลัง, "หนังสือที่ กค 0502/ว.177", ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2535.

รับรองเช่นว่านี้ ต้องได้รับอนุญาตให้มีกาเป็นหนังสือจากอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์<sup>46</sup> กระทรวงการคลังจึงได้กำหนดว่า กรณีที่อุทธรณ์หรือฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงไม่ได้ดังกล่าว ถ้าเป็นคดีที่ฟ้องร้องกันในศาลในกรุงเทพมหานครให้อัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่งเป็นผู้สั่งยุติการดำเนินคดีต่อไปได้ ถ้าเป็นคดีที่ฟ้องร้องกันในศาลในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร ก็ให้อัยการพิเศษประจำเขตผู้รับคดีชอบเป็นผู้สั่งยุติการดำเนินคดี แต่ในกรณีอื่น ๆ กระทรวงการคลังยังเป็นผู้ตัดสินใจว่า จะอุทธรณ์หรือฎีกาคดีอีกต่อไปหรือไม่<sup>47</sup>

เมื่อผลของคดีถึงที่สุด การดำเนินการบังคับคดีมีดังต่อไปนี้

### 1.1 การบังคับคดีที่สภาพของข้อหาเป็นเรื่องกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีที่สภาพของข้อหาเป็นเรื่องกฎหมายเอกชน หมายถึง คดีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐพิพาทกับเอกชนในเรื่องการทำนิติกรรมสัญญาตามกฎหมายเอกชน เช่น การฟ้องร้องและบังคับให้เอกชนปฏิบัติตามสัญญาซื้อขาย การฟ้องร้องขับไล่เอกชนออกจากทรัพย์สินที่ให้เช่าเนื่องจากหมดสัญญาเช่า หรือเอกชนประพฤติผิดสัญญาเช่า รวมทั้งการฟ้องร้องคดีอื่นเนื่องมาจากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐได้ทำสัญญากับเอกชน ตามรูปแบบสัญญาต่าง ๆ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานพัสดุ พ.ศ. 2521<sup>48</sup>

นอกจากนั้น สภาพของข้อหาอาจจะเป็นเรื่องที่เจ้าพนักงานของรัฐซึ่งเป็นข้าราชการ หรือลูกจ้างของรัฐ ได้กระทำละเมิดให้ทรัพย์สินของทางราชการเสียหายโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ เช่น เจ้าพนักงานทุจริตยักยอกเงินของรัฐ หรือพนักงานขับรถของรัฐได้ขับรถชนกับรถยนต์ของเอกชน ซึ่งฝ่ายเจ้าพนักงานของรัฐหรือเอกชนเป็นฝ่ายประมาทฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือทั้งสองฝ่ายก็ตาม ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องเรียกค่าเสียหายเอาจากเจ้าพนักงานของรัฐหรือเอกชนผู้กระทำละเมิดเป็นส่วนตัว

<sup>46</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 224 และ 248 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2534 มาตรา 14 และ 18.

<sup>47</sup>กระทรวงการคลัง, "หนังสือที่ กค 0502/ว.177", ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2535.

<sup>48</sup>ปัจจุบันระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานพัสดุ พ.ศ. 2531 ได้ถูกยกเลิกและใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานพัสดุ พ.ศ. 2535 แทน

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า คดีที่สภาของข้อหาเป็นเรื่องกฎหมายเอกชนที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐพิพาทกับเอกชนนั้น หมายถึง คดีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐมีกรณีพิพาทกับเอกชน เกี่ยวกับนิติ เหตุหรือนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งศาลยุติธรรมจะต้องใช้หลักของความเสมอภาคกันในการนำสืบถึง เจตนาของคู่กรณีเป็นหลักในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี

คดีแพ่งเหล่านี้ เมื่อศาลมีคำวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว ในคดีที่ศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งซึ่งจะต้องมีการบังคับคดี แต่ศาลยังมีได้ออกค้ำบังคับ เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีจะต้องดำเนินการขอให้ศาลออกค้ำบังคับภายในกำหนด 45 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เว้นแต่คดีถึงที่สุดให้ขอออกค้ำบังคับภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด<sup>49</sup> และหากระยะเวลาที่ศาลได้กำหนดไว้ เพื่อให้ปฏิบัติตามค้ำบังคับได้ล่วงพ้นไปแล้ว และถูกหนีตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามค้ำบังคับ ให้ยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดีภายใน 15 วันนับแต่ล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าว พนักงานอัยการจะมีหนังสือนำเสนอหมายบังคับคดีให้ตัวความซึ่งเป็นส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐผู้ขอให้ดำเนินคดีภายใน 15 วันนับแต่ศาลออกหมายบังคับคดี เพื่อให้ตัวความดำเนินการบังคับคดีต่อไป<sup>50</sup>

ในส่วนของการบังคับคดีเมื่อคดีถึงที่สุด พนักงานอัยการจะทำหน้าที่เป็นเพียงทนายของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐผู้ชนะคดีเท่านั้น จะไม่ดำเนินการถึงขั้นยึดทรัพย์หรือบังคับคดีโดยวิธีอื่น พนักงานอัยการจะเป็นผู้ให้ความสะดวก และประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐผู้ชนะคดีกับเจ้าพนักงานบังคับคดีและศาล ส่วนการบังคับคดีจะดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปนี้

1.1.1 หน้าที่การดำเนินการบังคับคดี เมื่อส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายชนะคดีและจะต้องดำเนินการบังคับคดี การบังคับคดีอยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐผู้เป็นเจ้าของเรื่องที่พิพาทกับเอกชน ในอันที่จะต้องควบคุมสอดส่องดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาล เป็นต้นว่า ดำเนินการสืบหาหลักทรัพย์ของเอกชนผู้แพ้คดีว่าอยู่ที่ใดบ้าง และส่งเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ มานำเจ้าพนักงาน

<sup>49</sup>กรมอัยการ, "ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532", ข้อ 47.

<sup>50</sup>เรื่องเดียวกัน, ข้อ 49.



งานบังคับคดีไปทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาผู้แพ้คดี หรือในกรณีที่สภาพแห่งหนี้ใหม่เปิดช่องให้บังคับเอาแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ อาทิเช่น การจับใส่ผู้แพ้คดีออกจากที่พิพากษา ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ จะต้องสอดส่องดูแลว่า ผู้แพ้คดียินยอมออกจากที่พิพากษาหรือไม่ หากไม่ยอมออกก็จะต้องแจ้งให้พนักงานอัยการทราบ ซึ่งพนักงานอัยการจะได้ดำเนินการขออนุญาตจับตัวผู้แพ้คดีมาศาลต่อไป เป็นต้น

ในคดีที่สภาพแห่งหนี้ใหม่เปิดช่องให้บังคับเอาแก่ทรัพย์สินของผู้แพ้คดีดังกล่าว ภายหลังจากที่ศาลออกหมายจับตัวผู้แพ้คดีแล้ว ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐผู้ชนะคดีจะต้องจัดส่งเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจมา เจ้าพนักงานตำรวจพร้อมกับหมายจับของศาลไปจับตัวเอกชนผู้แพ้คดี รวมทั้งอาจขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีรื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินที่พิพากษาด้วย

ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐผู้ชนะคดีจะต้องแจ้งชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ติดตามลูกหนี้ตามคำพิพากษาผู้แพ้คดีและสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลไปให้กระทรวงการคลังทราบด้วย<sup>51</sup>

1.1.2 การแจ้งและรับทราบผลคดี เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการจะต้องแจ้งผลคดีให้กับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐผู้เป็นเจ้าของเรื่องทราบ ซึ่งส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐผู้เป็นเจ้าของเรื่องเมื่อรับทราบผลคดีแล้วจะมีการทวงถามวิเคราะห่กันในแผนกกฎหมายของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ หลังจากนั้นก็จะส่งเจ้าหน้าที่ไปประสานงาน กับพนักงานอัยการและเจ้าพนักงานบังคับคดีต่อไป ขั้นตอนช่วงนี้ไม่มีระเบียบปฏิบัติที่แน่นอน

1.1.3 การขอออกค้ำบังคัมและส่งค้ำบังคัม ในคดีที่เอกชนผู้แพ้คดีมาฟังคำพิพากษา ศาลจะออกค้ำบังคัมให้ผู้แพ้คดีปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาล หากผู้แพ้คดีไม่มาฟังคำพิพากษาหรือคำสั่ง พนักงานอัยการจะเป็นผู้แถลงต่อศาล ขอให้ศาลออกค้ำบังคัมภายใน 15 วัน นับแต่คดีถึงที่สุด ตามปกติแล้วศาลจะกำหนดว่าวันค้ำบังคัมให้ผู้แพ้คดีปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบค้ำบังคัม ถ้าผู้แพ้คดีไม่ได้อยู่ต่อหน้าศาล พนักงานอัยการจะเป็นผู้นำส่งค้ำบังคัมให้เอกชนผู้แพ้คดีทราบโดยทางเจ้าพนักงานศาลเป็นผู้ส่ง หลังจากนั้น พนักงานอัยการก็จะมีหนังสือแจ้งให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องทราบว่า ได้มีการออกและส่งค้ำบังคัม

<sup>51</sup>กระทรวงการคลัง, "หนังสือที่ กค 0514/5233", ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2530.

ไปให้ผู้แพ้คดีทราบแล้ว พร้อมทั้งแจ้งด้วยว่า ผู้แพ้คดีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลหรือไม่ พนักงานอัยการมีหน้าที่ติดตามว่า ผู้แพ้คดีได้ปฏิบัติตามคำสั่งหรือไม่ เช่น มีการนำเงินที่ต้องชำระตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลมาวางศาลแล้วหรือยัง

1.1.4 การออกหมายบังคับคดีและตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี ถ้าผู้แพ้คดีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาล พนักงานอัยการจะยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ออกหมายบังคับคดีและตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี

การออกหมายบังคับคดีและตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีนี้ พนักงานอัยการจะระบุไว้กว้าง ๆ ในคำขอต่อศาลว่าจะใช้วิธีการยึดทรัพย์ ปล่อยปล่อยลูกสร้างออกจากที่พิพาท จับไล่จำเลยหรือบริวารออกจากที่พิพาท หรือขอให้ศาลออกหมายจับผู้แพ้คดีมาศาล คำขอดังกล่าวนี้พนักงานอัยการปฏิบัติไปตามความประสงค์ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐผู้ชนะคดี ซึ่งจะต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ของวิธีการในการบังคับคดีนั้นมาให้พนักงานอัยการปฏิบัติ

เมื่อศาลมีคำสั่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี และส่งหมายบังคับคดีแล้ว พนักงานอัยการจะแจ้งให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องทราบ ถึงการออกหมายบังคับคดีดังกล่าว พร้อมทั้งแจ้งไปด้วยว่าให้จัดส่งหนังสือมอบอำนาจให้ผู้ใดเป็นผู้ดำเนินการบังคับคดี โดยพนักงานอัยการจะเป็นผู้ยื่นใบมอบอำนาจนั้นต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี ถ้าเป็นการยึดทรัพย์นอกเขตอำนาจศาล พนักงานอัยการก็จะยื่นคำขอต่อศาลและเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อขอให้ศาลส่งหมายบังคับคดีไปขอให้ศาลท้องถิ่นดำเนินการบังคับคดีแทน<sup>52</sup>

1.1.5 หน้าที่ติดตามลูกหนี้ เมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดและมีการดำเนินการขออนุญาตบังคับคดีแล้ว หากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐไม่สามารถสืบหาตัวลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่มีทรัพย์สินพอที่จะชำระหนี้ ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐก็จะรายงานถึงกระทรวงการคลังหรือส่วนราชการที่ตนสังกัดเพื่อรายงานต่อไปยังกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณี เพื่อขอจําหน่ายหนี้สูญ<sup>53</sup>

<sup>52</sup>กรมอัยการ, คู่มือการดำเนินคดีแห่งในหน้าที่พนักงานอัยการ, หน้า 85.

<sup>53</sup>ตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2520 ข้อ10 กำหนดว่า ลูกหนี้ที่มีชื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจรายใด ถ้าไม่เป็นที่แน่นอนว่าจะเรียกชำระได้ หรือค้างชำระเกินกว่าสองปีนับจากวันที่ถึงกำหนดชำระ ให้รัฐวิสาหกิจตั้งสำรองหนี้สูญเท่าจำนวนหนี้นั้น.

ต่อมาการรายงานเจ้าหน้าที่ผู้ดูแล มีปริมาณเพิ่มมากขึ้น กระทรวงการคลังจึงได้กำหนดว่า หากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการสืบหาหลักทรัพย์ของลูกหนี้แล้ว ไม่ปรากฏว่าลูกหนี้มีทรัพย์สินที่จะนำมาชำระหนี้ได้ และกรณีอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะฟ้องร้องเป็นคดีล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 ได้ ก็ให้ส่วนราชการเจ้าหน้าที่ดำเนินการฟ้องเป็นคดีล้มละลายต่อไปทุกกรณี<sup>54</sup>

## 1.2 การบังคับคดีที่สภาพของข้อหาเป็นเรื่องกฎหมายมหาชน

คดีที่สภาพของข้อหาเป็นเรื่องกฎหมายมหาชน ได้แก่ คดีที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการกระทำผิดกรรมทางปกครองกับเอกชนในรูปแบบต่าง ๆ และเป็นการกระทำตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ไม่ว่าจะให้อำนาจไว้ในลักษณะของกฎหมายบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปหรือให้อำนาจไว้ตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง<sup>55</sup>

กรณีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐมีข้อพิพาทกับเอกชนในสภาพของข้อหาที่เป็นเรื่องกฎหมายมหาชนถึงขั้นฟ้องร้องกันในศาลยุติธรรม จะเกิดขึ้นทั้งในกรณีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐฟ้องเอกชนและกรณีที่เอกชนเป็นฝ่ายฟ้องส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ

1.2.1 กรณีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นโจทก์ฟ้องเอกชน กรณีเช่นนี้เกิดได้ดังต่อไปนี้

1.2.1.1 กฎหมายบัญญัติให้ต้องดำเนินการทางศาล ได้แก่ กรณีที่กฎหมายบัญญัติบังคับว่า ฝ่ายปกครองจะต้องใช้สิทธิทางศาล เช่น การร้องขอให้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ บ.ป.บ. ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 มาตรา 20 วรรคสาม บัญญัติว่า "ทรัพย์สินที่คณะกรรมการ บ.ป.บ. วินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่รั่วรัวขึ้นโดยผิดปกตินั้น ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้วินิจฉัยว่าทรัพย์สินเป็นของแผ่นดิน" พนักงานอัยการจะยื่นคำร้องต่อศาล ส่วนผู้ที่ถูกดำเนินการคดีร้องขอให้ทรัพย์สินของตนตกเป็นของแผ่นดินดังกล่าว ก็จะยื่นคำคัดค้านเข้ามาในคดี ลักษณะของคำร้องในคดีเช่นนี้เป็นเช่นเดียวกับการฟ้องคดีแพ่งโดยทั่ว ๆ ไป

นอกจากนั้น ได้แก่กรณีที่กฎหมายกำหนดให้นายทะเบียน

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>55</sup> ดูเอกสารผนวก ก.

เรือไทยร้องขอต่อศาลาให้มีคำสั่งขายทอดตลาดเรือไทยที่ตกเป็นของผู้ไม่ต้องที่จะถือกรรมสิทธิ์เรือไทย ได้ตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 การร้องขอต่อศาลของนายทะเบียนนาฬิกาสั่งถอนสัญชาติไทยของบุคคล ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 17 การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอต่อศาลให้สั่งรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างผิดแบบลงโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 42

การดำเนินคดีเหล่านี้ ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ เจ้าของเรื่องจะขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้โดยคำสั่งจ่ายของหน่วยงานนั้น ในกรณีที่พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่เป็นคู่ความในคดีโดยกฎหมายบัญญัติ เช่นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 พนักงานอัยการจะเข้าเป็นคู่ความในคดีโดยตำแหน่งของพนักงานอัยการเอง ในฐานะผู้ดำเนินคดีแทนรัฐบาลหรือฝ่ายปกครองในศาลทั้งปวง ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (1) และ (2)

1.2.1.2 ฝ่ายปกครองเลือกใช้สิทธิทางศาล แม้ว่าจะมีกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเจตนาหลายฉบับให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะกระทำนิติกรรมทางปกครองได้เอง โดยออกคำสั่งบังคับให้เอกชนปฏิบัติตามกฎหมาย และหากเอกชนนั้นไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานดังกล่าว เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองก็มีอำนาจที่จะดำเนินการตามกฎหมายโดยอิสระ ไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล เช่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 41 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการรื้อถอนอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 23 หรือรื้อถอนอาคารผิดไปจากแผนผังบริเวณ แบบแปลนและรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตไว้แล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ระงับการรื้อถอนอาคารนั้น และให้เจ้าของอาคารยื่นคำขอรับอนุญาตรื้อถอนอาคารที่ถูกต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่มีคำสั่งให้ระงับการรื้อถอนอาคาร แต่ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าอาคารที่ถูกสั่งระงับการรื้อถอนไว้นั้นอาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการรื้อถอนเองได้

ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 58 และ 59 ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ผู้รับอนุญาตทำการประมงรื้อถอนเครื่องมือทำการประมงสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือซึ่งประทอนบัตรสิ้นอายุแล้วและไม่รื้อถอนตามคำสั่ง เจ้าพนักงานมีอำนาจเข้ารื้อถอนเอง โดยผู้รับอนุญาตหรือผู้ฝ่าฝืนเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการรื้อถอน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย สำหรับกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับ

จังหวัดอื่นที่จะ เพิกถอนโฉนดที่ดินหนังสือรับรองการทําประโยชน์ที่ดิน หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ได้กระทำไปโดยคลาดเคลื่อนหรือผิดกฎหมาย ซึ่งในมาตรานี้ก็มีบทบัญญัติให้อํานาจศาลยุติธรรมที่จะสั่ง เพิกถอนได้ด้วย

การที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองมีอํานาจสั่งการและปฏิบัติการทางปกครองดังกล่าวได้ตามกฎหมาย แต่ก็เลือกที่จะใช้วิธีฟ้องศาลให้ศาลมีคำสั่งในเรื่องนั้น แม้ว่า จะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อํานาจแก่ศาลยุติธรรมที่จะวินิจฉัยชี้ขาดและสั่งการในเรื่องนั้น ๆ ได้ ก็ โดยเหตุผลที่ว่าตามระบบการควบคุมการกระทำทางปกครองของไทยให้อํานาจองค์กรภายนอกที่จะเข้ามาตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองโดยทางศาลยุติธรรมได้ด้วย ศาลยุติธรรมถือว่า แม้จะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่จะให้อํานาจศาลเข้าไปตรวจสอบนิติกรรมทางปกครอง แต่ถ้าไม่มีกฎหมายใดบัญญัติว่าให้นิติกรรมทางปกครองในเรื่องนั้นถึงที่สุด เมื่อเอกชนฟ้องร้องให้ศาลเข้าไปวินิจฉัย ศาลยุติธรรมก็มีอํานาจวินิจฉัยชี้ขาดได้<sup>56</sup>

ตัวอย่างของการที่เอกชนฟ้องศาลให้วินิจฉัยการกระทำทางปกครอง เช่น ในปัจจุบันมีเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินได้ออกให้แก่เอกชนทับที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ โดยมีขอบด้วยกฎหมายจำนวนมาก ต่อมามีการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอํานาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ได้สั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ซึ่งออกโดยมิชอบดังกล่าว แต่ก็ต้องถูกเอกชนผู้มีชื่อตามเอกสารสิทธิ์หรือสิทธิเกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงดังกล่าวฟ้องเป็นคดีอาญาต่อศาลยุติธรรม ในข้อหาเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 รวมทั้งถูกฟ้องเป็นคดีแพ่งฐานละเมิดและเรียกค่าเสียหายจากส่วนราชการและเจ้าพนักงานผู้เป็น ส่วนตัวอีกด้วย<sup>57</sup> ทำให้

<sup>56</sup>คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 910/2510 ศาลฎีกาที่เหตุผลว่า คดีนี้โจทก์ฟ้องว่า คำสั่งให้รื้อถอนอาคารของจำเลย ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคดีที่มีข้อโต้แย้ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 และไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดบัญญัติให้อํานาจแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีอํานาจสั่งในกรณีดังกล่าวแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารได้โดยเด็ดขาดและถึงที่สุด ศาลจึงมีอํานาจวินิจฉัยคดีนี้ได้

<sup>57</sup>ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 1694/2492 และ คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 179/2495 ตัดสินให้เจ้าพนักงานต้องรับผิดชอบฐานละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของตนที่ผิดพลาด

ข้าราชการผู้เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสิ่งเพิกถอนดังกล่าว เช่น อธิบดีกรมที่ดิน ผู้ว่าราชการจังหวัด เกิดความท้อถอยและหาหนทางเพื่อหลีกเลี่ยง หรือถ่วงเวลาการสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ดังกล่าวไว้ จนกว่าตนจะได้ย้ายพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ที่จะรับผิดชอบในการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ดังกล่าวตามวาระต่อไป<sup>58</sup>

นอกจากนั้น ผลกระทบอื่น ๆ ของการที่ข้าราชการถูกฟ้องคดีอื่น เนื่องมาจากการออกนิติกรรมทางปกครองของตนมีดังต่อไปนี้

ระหว่างพิจารณาคดี ข้าราชการที่ถูกฟ้องคดีอาญาจะไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2519) ข้อ 9 และข้อ 12 ทำให้ความเจริญก้าวหน้าในชีวิตการรับราชการของข้าราชการผู้นั้นต้องหยุดชะงักลง

กรณีเกษียณอายุราชการแล้ว หากข้าราชการผู้นั้นเกษียณอายุราชการแล้ว และคดียังไม่เสร็จสิ้น ข้าราชการผู้นั้นต้องเดือดร้อน ต้องเดินทาง ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายส่วนตัวไปฟังการพิจารณาและ เบิกความที่ศาลซึ่งพิจารณาคดีนั้นจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะเบิกจากทางราชการไม่ได้<sup>59</sup>

ผลของคดี หากผลของคดีถึงที่สุดปรากฏว่า ทางราชการเป็นฝ่ายชนะคดี ข้าราชการผู้ถูกฟ้องคดีก็มีผลเพียงเสมอตัว แต่ถ้าหากแพ้คดีโดยถูกศาลพิพากษาให้จ่ายค่าเสียหายฐานละเมิดและปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ก็จะมีผลเป็นการบั่นทอนความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการเป็นอย่างยิ่ง พร้อมทั้งยังอาจจะถูกใส่เบี้ยหวัดต้องรับผิดชอบค่าเสียหายจากทางราชการเป็นส่วนตัวอีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ในทางปฏิบัติ การออกนิติกรรมทางปกครองของเจ้าพนักงาน ซึ่งเป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงสิทธิอันทรัพย์สินของเอกชน เช่น การรื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างที่ผิดกฎหมาย การเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ที่ดิน การเพิกถอนใบอนุญาตต่าง ๆ เจ้า

<sup>58</sup>รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กมร.) ครั้งที่ 1/2535 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2535 ณ ห้องประชุมตึกบัญชาการ ชั้น 3 ทานิยมรัฐบาล เรื่องที่ 2.5 "การแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ฯลฯ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการที่ถูกฟ้องคดีอื่นเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินของรัฐโดยสุจริต", (อัดสำเนา).

<sup>59</sup>กระทรวงการคลัง, "หนังสือที่ กค 0514/16882", ลงวันที่ 20 เมษายน 2532.

พนักงานฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจมักจะ เลือกใช้วิธีฟ้องศาลยุติธรรมให้ศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับกิจการนั้น เป็นการป้องกันการถูกเอกชนฟ้องคดีเป็นส่วนตัว

1.2.2 กรณีที่เอกชนเป็นโจทก์ฟ้องส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ เอกชนที่ได้รับผลกระทบจากนิติกรรมทางปกครองอาจ เลือกใช้วิธีฟ้องร้องส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในสภาพของข้อหาที่เป็นเรื่องกฎหมายมหาชน ดังนี้

1.2.2.1 การขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองในรูปของคำฟ้อง  
กรณีเช่นนี้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายว่า หากฝ่ายปกครองกระทำนิติกรรมทางปกครองและมีผลกระทบถึงเอกชน ให้เอกชนผู้มีส่วนได้เสียมีอำนาจยื่นฟ้องศาลสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวและอาจกำหนดให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ เช่น

ตามประมวลรัษฎากร มาตรา 29 กำหนดให้เอกชนอุทธรณ์การประเมินภาษีอากรของเจ้าพนักงานประเมินต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และอุทธรณ์คำวินิจฉัยการประเมินภาษีอากรของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อศาล ภายในกำหนด 15 วัน นับแต่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งกรณีเช่นนี้ เอกชนผู้รับแจ้งการประเมินจะต้องใช้วิธีฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคดีมีข้อพิพาทต่อศาล<sup>60</sup>

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60, 81 กำหนดให้คู่กรณีที่ไม่พอใจคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดิน ฟ้องศาลเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดิน

การสั่งให้เพิกถอนหนังสือสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493 มาตรา 9 การที่นายทะเบียนคนต่างด้าวสั่งให้บุคคลใดออกนอกราชอาณาจักร โดยที่บุคคลนั้นอ้างว่าตนเป็นบุคคลมีสัญชาติไทย การที่นายทะเบียนคนต่างด้าวสั่งถอนสัญชาติไทย เอกชนที่ต้องการจะขอเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานดังกล่าว กฎหมายบัญญัติให้ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมสั่งเพิกถอนคำสั่งของนายทะเบียน คดีเหล่านี้เป็นคดีที่ศาลยุติธรรมถือว่าเป็นคดีที่มีการโต้แย้งสิทธิ และจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ต้องเสนอคดีเป็นคำฟ้อง<sup>61</sup>

<sup>60</sup>คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 1013/2500.

<sup>61</sup>คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 1317/2495 คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 162/2497 คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 1783/2499 คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 1987-1995/2525.

ในบางกรณีศาลยุติธรรมก็ไม่รับฟ้อง หากเป็นเรื่องการ  
ใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เช่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา  
107 บัญญัติให้ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งได้ภายในหนึ่ง  
เดือน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้บังคับบัญชา แต่ตามมาตรา 120 บัญญัติว่า ในระ  
หว่างที่ยังมิได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง สิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของผู้ถูกลงโทษทาง  
วินัยตามความในมาตรา 107 ยังไม่ทำให้ชั้นบังคับ มีเอกชนได้ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมขอให้ศาลยุติธรรม  
สั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา  
107 ดังกล่าว แต่ศาลยุติธรรมไม่รับพิจารณา โดยไม่รับฟ้องหรือยกฟ้อง<sup>62</sup>

#### 1.2.2.2 การขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองในรูปของคำร้อง

กรณีเช่นนี้จะมีบัญญัติไว้ในกฎหมายว่า หากฝ่ายปกครองกระทำนิติกรรมทางปกครองและมีผลกระทบต่อ  
เอกชน ให้เอกชนผู้มีส่วนได้เสียร้องขอต่อศาลยุติธรรม ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น  
เช่น

ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา  
57 ผู้ใดอ้างว่าเป็นคนมีสัญชาติไทย ถ้าไม่ปรากฏหลักฐานอันเพียงพอที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะเชื่อถือว่า  
เป็นคนมีสัญชาติไทย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้นั้นเป็นคนต่างด้าว จนกว่าผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมี  
สัญชาติไทย โดยต้องขอพิสูจน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายก่อน หากไม่พอใจคำสั่งของพนักงาน  
เจ้าหน้าที่ก็ให้ร้องขอต่อศาลพิจารณาสั่งว่าตนเป็นบุคคลมีสัญชาติไทย เมื่อศาลได้รับคำร้องดังกล่าว  
แล้ว ศาลมีหน้าที่แจ้งพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาโต้แย้งคำร้องขอของเอกชนดังกล่าวได้

ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
พ.ศ.2522 มาตรา 78 กำหนดให้เอกชนผู้ประสงค์จะเป็นคำร้องคัดค้านผลการเลือกตั้งที่ผู้ว่าราชการ  
จังหวัดได้ประกาศแจ้งผลการเลือกตั้งแล้วให้ยื่นคำร้องดังกล่าวต่อศาลภายใน 30 วัน ผู้ว่าราชการ  
จังหวัดจะแต่งตั้งพนักงานอัยการเป็นนายคัดค้านคำร้องของเอกชนดังกล่าว

#### 1.2.2.3 การฟ้องร้องเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมาย

แพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 กำหนดประเภททรัพย์สินของแผ่นดินไว้ 3 ประเภท ได้แก่ ประเภท  
แรกที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมา เป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น

<sup>62</sup>เช่น คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 2370/2520.



ตามกฎหมายที่ดิน ประเภทที่สอง ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ขายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ และประเภทที่สาม ทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น อาวุธ ยุทธภัณฑ์ ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินของรัฐจะเกิดกรณีพิพาทจำนวนมากที่เอกชนยื่นฟ้องฝ่ายปกครอง เช่น กรณีดังต่อไปนี้

ข้อพิพาทอันเนื่องมาจาก การที่ฝ่ายปกครองอนุญาตให้ เอกชนใช้หรือหาประโยชน์จากทรัพย์สินของแผ่นดิน ในรูปของการบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้เอกชนจัดทำในรูปของการให้สิทธิผูกขาดการให้สัมปทาน ซึ่งเรียกว่าสัญญาในทางปกครอง<sup>63</sup> ข้อพิพาทเหล่านี้ บางกรณีเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว บางกรณีเป็นข้อพิพาทจากการที่ฝ่ายปกครองออกประกาศให้สัมปทานแก่เอกชน เมื่อเอกชนได้ยื่นขอรับสัมปทานลงทุนสำรวจ ออกแบบ และปฏิบัติตามเงื่อนไขการที่จะยื่นขอรับสัมปทานจากฝ่ายปกครองแล้ว แต่ต่อมาภายหลังมีความจำเป็นบางประการทำให้ฝ่ายปกครองต้องยกเลิกโครงการให้สัมปทานดังกล่าว ซึ่งทำให้เอกชนได้รับความเสียหาย<sup>64</sup>

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของรัฐเนื่องจาก บุคคลอาจได้สิทธิในที่ดินของรัฐได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ใดๆก็ดี มีกฎหมายเฉพาะจำนวนมากที่สงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐโดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 พระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อใช้ในราชการทหาร พ.ศ. 2481 ที่ดินที่มีกฎหมายสงวนหวงห้ามเหล่านี้เป็นที่ดินของรัฐตามกฎหมาย แต่โดยข้อเท็จจริงมีประชาชนจำนวนมากบุกรุกเข้าไปและอ้างสิทธิ์ว่าได้ครอบครองมาก่อนกฎหมายสงวน

<sup>63</sup> มาลี ทองภูสวรรค์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 8-15 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรไทย, 2533), หน้า 743.

<sup>64</sup> เช่น ข้อพิพาทการดำเนินการในการขอรับสัมปทานก่อสร้างทางหลวงสัมปทาน รังสิต-สระบุรี ซึ่งบริษัทวิจิตรภัณฑ์ก่อสร้าง จำกัด ร่วมค้าบริษัทสีแสงการโยธา (1979) จำกัด ได้ยื่นขอรับสัมปทานก่อสร้างขยายทางหลวงแผ่นดินสายรังสิต-สระบุรี ตามที่กรมทางหลวงออกแจ้งความประกวดราคา แต่หลังจากที่บริษัทดังกล่าวทำการสำรวจออกแบบแล้ว ทางคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยกเลิกโครงการให้สัมปทานดังกล่าว ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2533 ซึ่งขณะนั้นมีการดำเนินการคดีในศาลแพ่งตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ปลด. 133/2533.

หวงห้าม ศาลยุติธรรมเคยตัดสินว่า ข้อพิพาทเหล่านี้ หากเอกชนไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินไว้ก่อน ฎหมายหวงห้าม ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 5 เอกชนจะฟ้องบังคับให้เจ้าพนักงานจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไว้ไม่ได้<sup>65</sup> แต่ฟ้องให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้<sup>66</sup>

1.2.3 การบังคับคดีแพ่งและคดีปกครองที่สภาพของข้อหาเป็นเรื่องกฎหมายมหาชน เมื่อส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ชนะคดีแพ่งหรือคดีปกครองที่สภาพของข้อหาเป็นเรื่องกฎหมายมหาชน การรับทราบผลคดีจนถึงขั้นออกคำสั่งบังคับ เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการเช่นเดียวกับคดีที่สภาพของข้อหาเป็นเรื่องกฎหมาย เอกชนดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 1.1 เว้นแต่ในคดีที่พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ยึดทรัพย์สินของบุคคล ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 คดีประเภทนี้พนักงานอัยการเป็นผู้ความในคดีเอง และจะต้องดำเนินการบังคับคดีเองโดยไม่ต้องให้ส่วนราชการอื่นใดเป็นผู้ติดตามและดำเนินการบังคับคดี แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการจะประสานงานกับสำนักงาน ป.ป.ป. ในการติดตามสืบหาทรัพย์สินของบุคคลผู้ที่ถูกศาลสั่งให้ยึดทรัพย์สิน เป็นของแผ่นดินเพื่อดำเนินการบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งต่อไป

คดีที่เอกชนเป็นโจทก์ฟ้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ถ้าศาลมีคำวินิจฉัยชี้ขาดให้ยกฟ้องโจทก์จะไม่มีผลอย่างไรเกิดขึ้นกับนิติกรรมนั้น ในส่วนของคำอุทธรณ์เนียมที่ศาลสั่งให้โจทก์ผู้แพ้คดีชำระแทนจ่าย ค่าเอกชนมีความรับผิดชอบจะต้องชำระค่าฤชาธรรมเนียมแทนส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐผู้ชนะคดี ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะแจ้งให้พนักงานอัยการยื่นคำขอต่อศาลออกหมายบังคับคดีและตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี

สำหรับคดีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายฟ้องคดีเอกชน และเป็นฝ่ายชนะคดีนั้น จะต้องมีการร้องขอให้ตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเช่นเดียวกับคดีแพ่งที่สภาพของข้อหาเป็นเรื่องกฎหมายเอกชน ทั้งเป็นหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของเรื่องจะต้องสอดส่องและติดตามให้มีการบังคับคดีตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลยุติธรรม

<sup>65</sup>คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 1270/2509.

<sup>66</sup>คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 1300/2501.

## 2. กรณีมีส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้แพคคี

สำหรับกรณีที่ศาลได้คำวินิจฉัยชี้ขาดถึงที่สุดให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายแพคคี ทางปฏิบัติพนักงานอัยการจะแจ้งผลคดีให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นตัวความในคดีทราบเช่นเดียวกับกรณีที่ชนะคดี ศาลจะออกคำสั่งบังคับให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐผู้แพคคีปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาด เอกชนซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดีอาจขอหมายบังคับคดีและตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการบังคับคดีก็ได้ ดังต่อไปนี้

### 2.1 กรณีที่สภาพของข้อหาเป็นเรื่องกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

หากข้อพิพาทนั้นเป็นเรื่องทางกฎหมายเอกชน การที่เอกชนผู้ชนะคดีจะดำเนินการบังคับคดีต่อส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีดังนี้

2.1.1 คดีที่ศาลสั่งให้ชำระเงิน ในคดีที่ศาลพิพากษาหรือสั่งให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐชำระเงินค่าเสียหาย ค่าสินไหมทดแทน หรือหนี้เงินอย่างอื่น รวมทั้งค่าฤชาธรรมเนียมศาล เมื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐได้รับทราบคำสั่งของศาล หากเป็นหนี้เงินจำนวนเล็กน้อยก็จะนำเงินจากงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายของส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐที่แพคคีมาชำระหนี้ แต่ถ้าเป็นหนี้จำนวนมากก็จะขอตั้งงบประมาณชำระหนี้จากกระทรวงการคลังต่อไป

จากการที่ได้ศึกษาพบว่า มีกรณีเกิดขึ้นน้อยมากที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐจะไม่ยอมปฏิบัติตามการชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาล ทั้งนี้เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบอาจจะถูกเอกชนฟ้องร้องฐานละเมิด และเรียกค่าเสียหายให้ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว ทั้งอาจถูกดำเนินคดีอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ถ้าส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐไม่ยอมปฏิบัติตามการชำระหนี้ตามคำสั่งของศาล เจ้าพนักงานบังคับคดีก็จะดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินใด ๆ ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ได้ เนื่องจากเป็นทรัพย์สินที่มอู่ในข่ายของความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 285 (4) และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 และมาตรา 1307

ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เช่น เทศบาล เป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 สุขาภิบาล เป็นไปตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2496 เมืองพัทยา เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 กรุงเทพมหานคร

เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งตามกฎหมายเฉพาะดังกล่าว ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยวิธีการงบประมาณ การเงิน การพัสดุ ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐเหล่านี้เป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในข่ายของความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีด้วย โดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ภายในเขตเทศบาล สุขาภิบาล ฯลฯ เป็นหน้าที่ของเทศบาล สุขาภิบาล เหล่านี้ที่จะดูแลรักษา ที่ดินเหล่านี้ก็ไม่อยู่ในข่ายของการบังคับคดีเช่นกัน ฉะนั้น หน่วยงานของรัฐเหล่านี้หากเป็นฝ่ายแพ้คดีและจะต้องชำระเงินตามคำพิพากษาของศาลก็จะดำเนินการตั้งงบประมาณเบิกจ่ายประจำปี เช่นเดียวกับกรณีของส่วนราชการ

ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ มีสองประเภท คือ ประเภทแรกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เช่น ที่ดิน เขื่อนกักเก็บน้ำ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งรัฐบาลมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นใช้หรือหาผลประโยชน์ได้ ทรัพย์สินเหล่านี้ไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี อีกประเภทหนึ่งได้แก่ทรัพย์สินที่รัฐวิสาหกิจได้มาหรือมีไว้เป็นของตนเอง และไม่ใช่อสังหาริมทรัพย์ของแผ่นดิน เช่น ใบหุ้น พันธบัตร ยานพาหนะที่ซื้อมาด้วยเงินของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น เงินสดที่ได้จากการค้าขายและแสวงหาผลกำไร ทรัพย์สินเหล่านี้เป็นทรัพย์สินธรรมดาที่เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถยึดอายัด และนำมาขายทอดตลาดได้

กรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐเป็นฝ่ายแพ้คดีอันเนื่องมาจากการปฏิบัติการตามหน้าที่ ถ้าโจทก์มิได้ฟ้องให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ต้นสังกัดของเจ้าพนักงานผู้นั้นร่วมรับผิดชอบ ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้น ไม่สามารถตั้งงบประมาณชดเชยค่าเสียหายแทนเจ้าพนักงาน เพราะยึดถือหลักกฎหมายว่าคำพิพากษาของศาลยุติธรรมไม่ผูกพันบุคคลภายนอก ฉะนั้น เจ้าพนักงานจึงจะต้องรับผิดชอบค่าเสียหายเป็นส่วนตัว กรณีเช่นนี้ทำให้เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติการตามหน้าที่และถูกฟ้องเป็นคดีแพ่งได้รับความเดือดร้อน ต่อมาจึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาค่าเสียหายที่คืนของรัฐ พ.ศ. 2535 ขึ้น ให้ความคุ้มครองต่อเจ้าพนักงานของรัฐที่ถูกฟ้องเป็นจำเลยดังนี้

"5.1.4 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาหรือคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาหรือในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือในการปฏิบัติการตามกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และเป็นกรณีที่อัยการรับเป็นทนายความแก่ต่าง ๆ ต่างคดีให้ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาล ก็ให้ได้รับความคุ้มครองโดยมิต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหาย เมื่อแพ้คดี..."

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวได้ให้ความคุ้มครองเฉพาะเจ้าพนักงานอุกฟ่องเป็นจำเลยในการปฏิบัติหน้าที่แก้ไขปัญหาหรือป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐเท่านั้น ยังไม่คุ้มครองไปถึงเรื่องอื่น เป็นต้น ในการดำเนินการบังคับคดีที่นำขึ้นเรื่องที่ดินของรัฐ

2.1.2 คดีที่ศาลสั่งให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐกระทำการ หรือ งดเว้นกระทำการ กรณีเช่นนี้เมื่อศาลออกคำสั่งบังคับนำส่งให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐผู้แพ้คดีทราบ ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้นจะปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลโดยไม่จำเป็นต้องตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี เช่น กรณีมีคำพิพากษาให้เปิดทางสาธารณะยอม ให้ส่งมอบทรัพย์สินที่ยึดหวงไว้โดยไม่มีสิทธิ ทางปฏิบัติ กรณีเช่นนี้จะไม่มีปัญหาและไม่เคยปรากฏว่าศาลต้องออกหมายบังคับคดี แม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 276 จะมีบทบัญญัติให้ออกหมายบังคับคดีได้ก็ตาม<sup>67</sup>

## 2.2 กรณีสภาพแห่งข้อหาเป็นเรื่องกฎหมายมหาชน

ถ้าส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายแพ้คดี สภาพแห่งการบังคับคดี มีดังนี้

2.2.1 คดีที่ศาลสั่งให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง เมื่อได้รับคำสั่งจากศาล เจ้าพนักงานจะเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองตามคำสั่งศาล แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า คำสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองทางศาลไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป แต่จะมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดี ทั้งนี้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145 ที่บัญญัติว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ของศาล ให้ถือว่าผูกพันคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่ง แต่จะไม่ผูกพันบุคคลภายนอก เว้นแต่เป็นคำพิพากษาเกี่ยวกับฐานะหรือความสามารถของบุคคล คำพิพากษาหรือคำสั่งให้เลิกนิติบุคคลคำสั่งเรื่องล้มละลาย คำพิพากษาที่วินิจฉัยถึงกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินอาจย้ายบุคคลภายนอกได้

ศาลยุติธรรมจะมีความระมัดระวังในการพิพากษาหรือมีคำสั่งที่อาจมีผลให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง และเจ้าพนักงานจะต้องผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามทั่วไป ตัวอย่างเช่น กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายว่า ให้ใช้วิธีการควบคุมโดยชลอการให้สัญชาติไทยหรือคืนสัญชาติไทยให้แก่คนภูวนอพยพที่มีมารดาเป็นคนสัญชาติไทย หรือคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วย

<sup>67</sup> ประพันธ์ ศาตะมาน, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4, หน้า 135-136.

กฎหมาย แต่มีบิดาเป็นทวนอพยพ และบิดามารดาไม่จดทะเบียนสมรสกัน โดยจะขอเอาที่ซ้าที่สุด แต่ได้มีการฟ้องร้องถึงชั้นศาลแล้ว หากเจ้าพนักงานเป็นฝ่ายแพ้คดี ก็ต้องดำเนินการให้ต่อไปเฉพาะคดีนั้น<sup>68</sup>

2.2.2 คดีเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ กรณีเช่นนี้เกิดขึ้นเมื่อเอกชนอ้างว่าตนมีสิทธิดีกว่าในที่ดินของรัฐ หรือเมื่อเจ้าพนักงานที่ดินปฏิเสธไม่ยอมรับว่าออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน เนื่องจากเอกชนนำรังวัดรุกล้ำหรือทับที่ดินของรัฐ

ข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินระหว่างเอกชนกับราชการ และหน่วยงานของรัฐว่าที่ดินที่พิพาทเป็นที่เอกชนหรือเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรณีเช่นนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยว่า ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เอกชนผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจาก การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 19 แต่เป็นคดีแพ่งซึ่งผู้ร้องทุกข์ขอที่จะเสนอคดีต่อศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง<sup>69</sup> แต่กรณีเดียวกันนี้ศาลยุติธรรมก็เคยมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่า ที่ดินที่มีแต่หนังสือรับรองการทาบประโยชน์ ยังไม่มีโฉนดหรือยังไม่มีผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ ยังคงเป็นที่ดินของรัฐ เอกชนไม่อาจร้องขอให้ศาลสั่งให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นได้<sup>70</sup>

กรณีที่ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หากเอกชนอ้างว่าตนครอบครองกระทำประโยชน์อยู่แล้วจึงไม่อาจร้องขอต่อศาลยุติธรรมสั่งให้ออกโฉนดที่ดินแก่ตนได้ คดีเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการฟ้องร้องว่า ทางราชการบุกรุกเข้าไปบนที่ดินของเอกชนที่มีเอกสารสิทธิ์ หรือเอกชนซึ่งมีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ติดต่อกับที่ดินของรัฐรุกล้ำเข้าไปบนที่ดินของรัฐ ศาลยุติธรรมมีอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดว่า ที่ดินบริเวณพิพาทเป็นที่ดินของรัฐหรือเป็นที่ดินของเอกชน และมีอำนาจที่จะสั่งให้แก้ไขรายการในโฉนดที่ดินหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงหรือระวางแผนที่ที่ดินให้ตรงกับความเป็นจริง เอกชนผู้ชนะคดีจะคัดคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลไปแสดงต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อให้แก้ไขรายการในเอกสารเกี่ยวกับที่ดินให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

<sup>68</sup>จจัดภัย บุรุษพัฒน์, "คำบรรยายเรื่องปัญหาผู้อพยพลี้ภัยต่อความมั่นคงของชาติ", 21 พฤษภาคม 2532, โรงแรมซีวีวี รีสอร์ท พัทยา, (อค์สานา).

<sup>69</sup>คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 39/2533.

<sup>70</sup>คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 3016/2525.

2.2.3 คดีที่ศาลสั่งให้ชำระเงิน คดีที่มีสภาพข้อหาตามกฎหมายมหาชน ซึ่งศาลยุติธรรมจะสั่งให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐชำระเงินให้แก่เอกชน เป็นไปตามกฎหมายมหาชนที่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ เช่นคดีที่เอกชนฟ้องให้ชำระเงินชดเชยการเวนคืนที่ดิน เมื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่เวนคืนที่ดินตามกฎหมายเป็นฝ่ายแพคดี ก็จะต้องตั้งงบประมาณจ่ายเงินตามจำนวนที่ศาลสั่งมาวางศาลเพื่อให้เอกชนรับไพบ จากการศึกษาปรากฏว่า คดีเหล่านี้ไม่เคยมีส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาล

### 3. สภาพปัญหาและอุปสรรค

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับคดีที่เอกชนพิพาทกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในศาลยุติธรรม หากเอกชนเป็นฝ่ายชนะคดีจะไม่มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดตามคำพิพากษาของศาล เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่แพคดี หากเพิกเฉยไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาล ก็อาจถูกเอกชนฟ้องให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัวฐานละเมิด หรือถูกดำเนินคดีอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตั้งได้กล่าวมาแล้ว เจ้าพนักงานสมควรที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาล เพื่อจะให้เป็นเรื่องพ้นจากความรับผิดชอบของตนโดยเร็ว

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นเป็นกรณีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายชนะคดี แต่เอกชนผู้แพคดีมักจะไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาล ซึ่งจำเป็นต้องมีการบังคับคดี แต่มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการบังคับคดีต่อเอกชนดังต่อไปนี้

#### 3.1 กรณีที่ศาลสั่งให้เอกชนชำระหนี้เป็นเงิน

ปัญหานี้เกิดขึ้นเนื่องจากเมื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายชนะคดีแล้วและศาลมีคำวินิจฉัยชี้ขาดให้เอกชนชำระหนี้ต่อรัฐเป็นเงิน ไม่ว่าจะ เป็นมูลหนี้ที่เกิดจากภาษีอากร สัญญา ละเมิด หรือเงินที่ต้องชำระอื่น ๆ ตามกฎหมาย คดีส่วนใหญ่ปรากฏว่า ไม่สามารถจะติดตามบังคับคดีได้ดังปรากฏตามข้อหาหรือของกระทรวงการคลังปีงบประมาณ<sup>71</sup> ดังนี้

"ขณะนี้ส่วนราชการหลายแห่งประสบปัญหาในการบังคับคดีถูกหนี้ตามคำพิพากษา ใน

<sup>71</sup>ปัจจุบันคือสำนักงานอัยการสูงสุด ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535.

คดีที่ส่วนราชการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องคดี และเป็นฝ่ายชนะคดีแล้ว ต่อมา ลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งส่วนราชการเจ้าของเรื่องก็จะต้อง ดำเนินการบังคับคดี โดยการยึดทรัพย์ลูกหนี้ออกขายทอดตลาดเพื่อเอาชำระหนี้ตาม คำพิพากษา แต่ปรากฏว่าส่วนราชการส่วนใหญ่มิสามารถติดตามสืบหาหลักทรัพย์ หรือทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อประโยชน์ในการออกหมายบังคับคดีได้ ซึ่งถ้าเป็นในภาคเอกชนแล้ว ภาชนะในการติดตามสืบหาหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินของ ลูกหนี้จะใช้วิธีดำเนินการโดยเจ้าพนักงานความเป็นผู้ดำเนินการแทนโดยมีการแบ่ง ผลประโยชน์ให้แก่สำนักงานทนายความนั้น แต่ในกรณีของส่วนราชการไม้อาจใช้วิธี ดำเนินการเช่นเดียวกับเอกชนได้ เพราะไม่มีกฎหมายหรือระเบียบเปิดช่องให้กระทำ ดังกล่าวได้ จึงอยากทราบว่ามีวิธีการใด ๆ หรือไม่ ที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว"<sup>72</sup>

ซึ่งข้อหาหรือดังกล่าวยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด

สาเหตุของการที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ ไม่สามารถติดตามสืบหา หลักทรัพย์หรือทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อประโยชน์แห่งการบังคับคดีตามคำพิพากษาได้ มีดังต่อไปนี้

3.1.1 ไม่มีมาตรการการตรวจสอบล่วงหน้าเพื่อลดความเสี่ยง เมื่อเอกชน เริ่มเข้ามาผูกนิติสัมพันธ์กับรัฐ ในรูปของการทำสัญญากับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ หรือการ ขออนุญาตชำระเงินใด ๆ (เช่น การขออนุญาตชำระเงินค่าปรับฐานผิดสัญญา การขออนุญาตชำระเงิน ค่าภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ) ไม่มีระเบียบของทางราชการที่จะกำหนดวิธีการให้มีมาตรการ การตรวจสอบล่วงหน้าเพื่อลดความเสี่ยงของบุคคลบางประเภทที่มักจะไม่ชำระหนี้ รวมทั้งวางมาตรฐานว่าบุคคลประเภทใดที่น่าเชื่อถือ (credit) ที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐควรเชื่อถือให้ เข้าทำสัญญาหรือผูกนิติสัมพันธ์ใด ๆ กับรัฐได้

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานพัสดุ พ.ศ.2521 กำหนด แต่เพียงให้ มีหนังสือค้ำประกันจากธนาคาร เงินสด หรือพันธบัตรรัฐบาล วางเป็นประกันการปฏิบัติตาม สัญญา ซึ่งจะมีมูลค่าเพียงร้อยละ 5-10 ของราคาพัสดุที่สั่งซื้อหรือสั่งจ้างในสัญญา<sup>73</sup> ซึ่งเป็นมูลค่าน้อย

<sup>72</sup>กระทรวงการคลัง, "หนังสือที่ กค 0502/6431", ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2533.

<sup>73</sup>ปัจจุบัน คือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานพัสดุ พ.ศ.2535 ซึ่งมีบทบัญญัติ เกี่ยวกับหลักประกันสัญญา เช่นเดียวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานพัสดุ พ.ศ.2521.



มากมักจะไม่ใช่เพียงพบกับความเสียหายที่เกิดขึ้น หากเอกชนไม่ปฏิบัติตามสัญญา ทว่าก็ต้องมีการฟ้องคดี เรียกค่าเสียหายแทบทุกคดีที่ผิดสัญญา และมักจะบังคับคดีไม่ได้ หลักประกันสัญญาไม่เข้ามาตรการการตรวจสอบล่วงหน้าเพื่อลดความเสี่ยง หรือเพื่อตรวจสอบว่าคู่กรณีมีฐานะทางทรัพย์สินเพียงพอที่จะชำระหนี้ได้เพียงพอกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้น ระเบียบของทางราชการในเรื่องเหล่านี้ ไม่ปรากฏว่า มีการถือปฏิบัติเป็นการทั่วไปในการทำสัญญากับเอกชน เว้นแต่ในสัญญาสำคัญเฉพาะเรื่อง เช่น สัญญาสัมปทานที่มีมูลค่าสูงจึงจะมีการตรวจสอบหรือวางมาตรการลดความเสี่ยงดังกล่าว

### 3.1.2 ความเพิกเฉยของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง

เนื่องจากคดีแพ่งและคดีปกครอง ที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง ได้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการว่าต่างหรือแก้ต่างนั้น โดยปกติจะต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่ขั้นตอนภายในของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง ขั้นตอนภายในของพนักงานอัยการ จนกระทั่งกว่าจะมีคำวินิจฉัยชี้ขาดถึงที่สุดของศาลก็ใช้เวลาหลายปี โดยเฉลี่ยอยู่ในระหว่าง 1-8 ปีทำให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องหลงลืม บางทีก็เฝ้าคิดว่าเมื่อชนะคดีแล้วหน้าที่ติดตามบังคับคดีเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ นอกจากนั้นยังมีการหมุนเวียนเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับส่วนคดีแพ่งหรือคดีปกครองเรื่องนั้น ทว่าก็ไม่มีการติดตามดำเนินการบังคับคดีอย่างต่อเนื่อง หลักทรัพย์ต่าง ๆ ของเอกชนผู้แพ้คดีก็หมุนเวียนเปลี่ยนไปจนยากที่จะสืบหาและติดตามมาบังคับคดี

เกี่ยวกับความเข้าใจที่ว่าหน้าที่ติดตามบังคับคดีเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ ปรากฏความสับสนในการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่ยังได้ยังคงอยู่ดังต่อไปนี้

"พนักงานอัยการที่เป็นนายแผ่นดิน มีหน้าที่ไปตามยึดในส่วนนี้ เขาปล่อยให้ปล่อย ทำให้เงินทองของรัฐสูญเสียไม่รู้เท่าไร เขาไม่ได้ทำหน้าที่ของเขาเลย อย่างเช่นศาลตัดสินคดีอาญาจับพ่อค้าที่ส่งสินค้ามา หรือหนีภาษี โดยไม่ยอมเสียภาษีสุภาษิตศาลก็สั่งปรับ เช่นปรับบุคคลสืบล้านบาท บริษัทอีกสืบล้านบาท ถ้าไม่ชำระค่าปรับนิติบุคคลก็ขังไม่ได้ ผู้จัดการขังได้ ผู้จัดการก็เอาเงินสืบล้านบาทมาชำระให้ศาล แต่นิติบุคคลไม่ชำระ เมื่อไม่ชำระทางพนักงานอัยการก็ไม่ตามเรื่อง ไม่ตามยึด ไม่ติดตามอะไรอีก จึงทำให้เงินส่วนนี้สูญหายไปมาก"<sup>74</sup>

<sup>74</sup>สมชัย ศิริบุตร. อธิบติกรมบังคับคดี. สัมภาษณ์, หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (1 มกราคม 2534): 1, 16.

ในกรณีที่การบังคับคดีตามคำสัมภาษณ์ของอธิบดีกรมบังคับคดีตั้ง

กล่าวข้างต้น กรมอัยการได้แถลงข่าวตอบไว้ว่า

"1....พนักงานอัยการผู้ทำหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องคดีนั้น ๆ มิได้มีฐานะเป็นเจ้าของที่ตามคำพิพากษา....

2....เมื่อกรณีศาลมีคำพิพากษาลงโทษปรับในคดีอาญาแก่จำเลย ซึ่งเป็นนิติบุคคลแล้ว หากนิติบุคคลนั้นไม่ยอมชำระค่าปรับ ย่อมเป็นอำนาจของศาลโดยแท้ที่จะต้องดำเนินการบังคับคดี ให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้น ๆ โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 ที่บัญญัติถึงสิทธิของนิติบุคคลนั้นมาชำระปรับเสีย ซึ่งในการยึดทรัพย์สินนี้ อาจจะต้องมีผู้ทำหน้าที่ชี้และนำยึดทรัพย์สินของนิติบุคคลนั้นด้วย แต่อย่างไรก็ตาม หน้าที่เช่นนี้ก็มิใช่เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ และศาลก็ไม่มีอำนาจสั่งให้พนักงานอัยการทำหน้าที่ดังกล่าวได้"<sup>75</sup>

ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับหน้าที่ติดตามบังคับคดีดังกล่าวเกิดจากสาเหตุที่ว่า ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่แน่ชัดที่จะกำหนดหน้าที่ในการติดตามบังคับคดีแห่ง คดีปกครอง และคำขอส่วนแบ่งในคดีอาญาว่าเป็นของส่วนราชการ หรือหน่วยงาน หรือเจ้าพนักงานผู้ใด ทั้งเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจติดตามบังคับคดีจะมีอำนาจและหน้าที่เพียงใด ทางปฏิบัติจะใช้วิธีเช่นเดียวกับที่เอกชนปฏิบัติ คือ ให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องที่มีฐานะเป็นเจ้าของที่ตามคำพิพากษาดำเนินการติดตามสืบหาหลักทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเอาเอง นอกจากนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดการสอดส่องดูแลให้แน่ชัดว่า ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐใด หรือเจ้าพนักงานใดจะเป็นผู้สอดส่องดูแลให้มีการติดตามดำเนินการบังคับคดีอย่างจริงจัง รวมทั้งเจ้าพนักงานผู้ใดในชั้นตอนใดจะเป็นผู้มีหน้าที่โดยตรงในการติดตามบังคับคดี

โดยเฉพาะ ในคดีแพ่งหรือคดีปกครองที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งให้พนักงานอัยการเป็นผู้ว่าต่างหรือแก้ต่างคดี บางคดีมีหลายส่วนราชการ หลายหน่วยงานของรัฐ และเจ้าพนักงานหลายตำแหน่งหน้าที่ หลายสังกัด เป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมพิพาทกับเอกชน ปัญหาที่เกิดขึ้นว่าเมื่อชนะคดีแล้ว ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐแห่งใด เจ้าพนักงานผู้ใดของหน่วยงานใดจะเป็นผู้มีหน้าที่ติดตามบังคับคดี

ในการยึดทรัพย์สินชำระค่าปรับในคดีอาญา เช่น คดีหลักเลียงภาษี

<sup>75</sup>จุลสาร สบข. กรมอัยการ 36 (ธันวาคม 2533): 1-3.

ศาลฎีกา บัญญัติก็เกิดขึ้นเช่นเดียวกันว่า กรมศาลฎีกา พนักงานอัยการ หรือศาล ที่จะ เป็น เจ้าหนี้ ตาม คติพิพากษาคำ เนินการ บังคับคดี ยึดทรัพย์ เอกชน ผู้แพคดีชำระค่าปรับภาษีศาลฎีกา\*

นอกจากนั้น ยังปรากฏด้วยว่า ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ เจ้า ของ เรื่อง มักจะ เพิกเฉยรอให้ ล้างบัญชีหนี้สิน เป็น สูญ เพื่อ สะดวกแก่ การ ปฏิบัติงาน ดัง ปรากฏ ใน รายงาน การประชุม ของ กรมอัยการ ดังนี้

"เมื่อขอออกค้ำบังคับแล้ว การปฏิบัติงานของอัยการยังไม่สิ้นสุด ถ้าลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามอัยการจะต้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี และมีหน้าที่แจ้งการบังคับคดีแก่ตัว ความให้ตัวความบังคับคดี โดยอัยการจะคอยเป็นที่เสี่ยง บางหน่วยงานก็ต้องการ บังคับคดีจริง ๆ บางหน่วยงานก็ต้องการเพียงคำพิพากษาถึงที่สุดเพื่อที่จะล้างบัญชี หนี้สินให้ เป็น สูญ เมื่อกรมอัยการมีหนังสือแจ้งการบังคับคดีไปแล้ว หากหน่วยงานซึ่ง เป็น ตัวความ จะ บังคับคดีจริง ๆ ก็คงจะทำได้ ขณะนี้ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยังมีคดีแพ่งที่ กำลัง ดำเนินการ บังคับคดี ค้าง อยู่ เป็น จำนวน มาก"<sup>76</sup>

3.1.3 ความเพิกเฉยของพนักงานอัยการ เนื่องจากพนักงานอัยการถือว่า ในคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ อัยการจะทำหน้าที่ เป็น เพียง ทนาย ว่า ต่าง หรือ กัด ต่าง ให้แก่ ส่วนราชการ หรือ หน่วยงาน ของ รัฐ ที่ ส่ง เรื่อง มา ให้ ดำเนินคดี เท่านั้น พนักงานอัยการ จะ ไม่ เข้า ไป ยุ่ง เกี่ยว ด้วย ในการ ติดตาม บังคับคดี รวมทั้ง การ สอดส่อง ดูแล ให้ มีการ บังคับคดี ดัง ปรากฏ ใน รายงาน การประชุม ของ กรมอัยการ ดังนี้

"เมื่ออัยการดำเนินคดีแพ่งจนชนะคดีและศาลตั้ง เจ้าพนักงาน บังคับคดีแล้ว อัยการมัก จะ หยุด ดำเนินการ เพียง เท่านั้น และ เมื่อ มีการ รอยกย้าย สับเปลี่ยน ตำแหน่ง อัยการ ที่ มา รับ สำนวน ต่อ ก็ ไม่ ทราบ ว่า สำนวน นั้น ค้าง อยู่ ตรงไหน ในกรณีดังกล่าวข้างต้น เคย มี คดี ซึ่ง อัยการ ที่ มา รับ สำนวน ต่อ ได้ เรียก นิติกร ของ หน่วยงาน ที่ เป็น ตัวความ เพื่อ ขอให้

<sup>76</sup> สวัสดิ์ ไชยมงคล, "รายงานการประชุมกรมอัยการ", เอกสารรายงานการประชุม กรม อัยการ ครั้งที่ 2/2533 วันที่ 16 มีนาคม 2533 ณ ห้องประชุม ก.อ. กรมอัยการ, (อัดสำเนา).

\*สำนักงานอัยการสูงสุด ได้เคยมีคำวินิจฉัย ที่ 43/2532 ตอบอัยการพิเศษประจำเขต 4 ว่า พนักงานอัยการไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีอาญา ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้จำเลยใช้ค่าปรับ แต่จำเลยไม่ยอมชดเชยค่าปรับ ศาลขอที่จะยึดทรัพย์สินจำเลยชดเชยค่าปรับได้เองตามกฎหมาย.

แต่งทนายความ และได้บันทึกไว้ในสำนวนด้วยว่า นิติกรรับจะส่งใบแต่งทนายความ มาเพื่อจะยื่นคำขอตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี ทั้งอัยการและนิติกรต่างก็ลืมจนขาดอายุ ความบังคับคดี คดีนั้นก็เสียหาย แต่เราได้ชี้แจงไปว่า นิติกรไม่ได้ส่งใบแต่งทนาย ความมาให้ ซึ่งตัวความไม่ทราบเรื่องเลย" 77

ทางปฏิบัติ พนักงานอัยการเพียงแต่มีหนังสือแจ้งตัวความให้ติดตาม สืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ หากลูกหนี้ไม่ยอมชำระหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อยึดทรัพย์สินชำระหนี้ตามคำพิพากษา และแจ้งด้วยว่า หากลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินก็ให้ฟ้องคดีเป็นคดีล้มละลายตามที่กระทรวงการคลังวางเป็น แนวปฏิบัติ<sup>78</sup> แต่พนักงานอัยการไม่ได้มีหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลหรือสอดส่องในการติดตามทรัพย์สินเป็น หน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ จะต้องควบคุมดูแลการดำเนินงานสืบหาหลักทรัพย์ของลูก หนี้เพื่อประโยชน์แห่งการบังคับคดีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นผู้ชนะคดี

วิธีการสืบหาหลักทรัพย์ของลูกหนี้ ทุกส่วนราชการและหน่วยงานของ รัฐผู้ชนะคดีจะมีวิธีปฏิบัติคล้าย ๆ กัน กล่าวคือจะมีหนังสือขอความร่วมมือไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ขอทราบหลักทรัพย์ที่มีชื่อลูกหนี้ถือสิทธิ์ เช่น ติดต่อไปยังสำนักงานที่ดิน สำนักงานทะเบียนหุ้นส่วน บริษัท กรมการขนส่งทางบก ว่ามีเอกสารสิทธิ์หรือชื่อลูกหนี้ถือสิทธิ์ในที่ดิน หุ้นส่วนบริษัท หรือรถยนต์ ใดๆ หรือไม่ แต่ก็ปรากฏว่า ระบบการเก็บข้อมูลและข่าวสารของส่วนราชการเหล่านั้นยังมีไม่ เพียงพอทั้งส่วนราชการเหล่านั้นก็ไม่ได้มีการตรวจสอบอย่างจริงจัง โดยเฉพาะไม่ได้มีการตรวจสอบ การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับชื่อลูกหนี้ที่เคยปรากฏอยู่ในเอกสารสิทธิ์หรือทะเบียนของทางราชการ ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะขาดระบบการใช้เครื่องส่องกล้องเข้ามาช่วยบันทึกข้อมูล ซึ่งตามระเบียบของทาง ราชการหรือกฎหมายใด ๆ ก็ไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่พนักงานอัยการที่จะสอดส่องดูแลให้มีการปฏิบัติ การสืบหาหลักทรัพย์โดยวิธีอื่นที่ดีกว่านี้

3.1.4 ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการที่แน่ชัด ความเพิกเฉย ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งพนักงานอัยการและเจ้าพนักงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องงาน การดำเนินการบังคับคดีแห่งดังกล่าว เกิดจากสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่ง คือไม่มีระเบียบของทาง

77 ชัยวัฒน์ เกตุบริชาสวัสดิ์, "รายงานการประชุมกรมอัยการ", เอกสารรายงาน การประชุมกรมอัยการ ครั้งที่ 2/2533, (อัดสำเนา).

78 กระทรวงการคลัง, "หนังสือที่ กค 0514/2533", ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2530.

ราชการ กฎ ข้อบังคับและกฎหมายใดที่กำหนดตำแหน่งหน้าที่ พนักงานอัยการและเจ้าพนักงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องทำอย่างไรกันต่อไป หลังจากที่ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายชนะคดี ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

3.1.4.1 ไม่มีกรกำหนดองค์กรหรือเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบ เนื่องจากกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐผู้ชนะคดีแห่ง ที่จะติดตามบังคับคดีในปัจจุบัน คือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในลักษณะของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติของระเบียบราชการ กฎ ข้อบังคับ หรือกฎหมายใดอื่นอีกที่จะบัญญัติไว้อย่างชัดเจนแจ้งว่า ถ้าส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ชนะคดี เจ้าพนักงานหรือองค์กรของรัฐใดที่จะมีหน้าที่รับผิดชอบการติดตามบังคับคดี รวมทั้งสอดส่องดูแลให้มีการบังคับคดีได้อย่างได้ผล

อุปสรรคและปัญหาที่สำคัญอยู่ที่ว่าส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะ เป็นนิติบุคคลมีอยู่มากมายนับพันองค์กร ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเหล่านี้ เมื่อมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา การจะติดตามบังคับคดีอย่างไร หรือไม่ ขึ้นอยู่กับตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในแต่ละองค์กรนั้นเอง ขาดการประสานงานและความมีเอกภาพในการติดตามบังคับคดี

ตัวอย่างเช่น ในคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ 17852/2528 ของศาลแพ่ง ระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดสุโขทัย โจทก์ นางสาวกาญจนา เชื้อเกตุ กับพวกรวม 2 คน จำเลย เรื่อง ผิดสัญญาประกันตัวผู้ต้องหา ศาลพิพากษาให้จำเลยชำระเงินจำนวน 205,917.80 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงินจำนวน 200,000.- บาท นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้โจทก์ กับคดีที่สอง คือคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ 25892/2529 ของศาลแพ่ง ระหว่าง พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรนนทบุรี โจทก์ นางสาวกาญจนา เชื้อเกตุ กับพวกรวม 2 คน จำเลย เรื่อง ผิดสัญญาประกันตัวผู้ต้องหา ศาลแพ่งพิพากษาให้จำเลยชำระเงินจำนวน 180,000.- บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้โจทก์ คดีถึงที่สุดแล้ว ทั้งสองคดี โจทก์ในคดีแรกได้ดำเนินการบังคับคดี โดยได้ทำการยึดที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ 56126 หมู่ที่ 2 บ้านท่าแร่ แขวงออเงิน เขตบางเขน กรุงเทพฯ เนื้อที่ 1 ไร่ ของนางสาวกาญจนา เชื้อเกตุ จำเลย ออกขายทอดตลาด หลังจากนั้นโจทก์ในคดีที่สองก็ได้ดำเนินการยึดที่ดินแปลงเดียวกันซ้ำอีก แล้วดำเนินการขายทอดตลาดเช่นกัน เป็นเหตุให้โจทก์ในคดีแรกยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งในคดีที่สองคัดค้านว่า การยึดทรัพย์ของโจทก์ในคดีที่สองเป็นริบฉะ เพราะยึดทรัพย์รายเดียวกันกับที่ได้ยึดไว้ในคดีแรก แม้ว่าโจทก์ทั้งสองจะเป็นเจ้าพนักงานในหน่วยงานของรัฐคนละหน่วย คือพนักงานอัยการ กรม

อัยการ ในคดีแรก กับพนักงานสอบสวน กรมตำรวจ ในคดีที่สอง แต่จะเห็นได้ว่าเป็นผลประโยชน์  
ของรัฐบาลในเรื่องเดียวกันคือการบังคับคดียึดทรัพย์เป็นค่ารับส่งเป็นรายได้เข้ารัฐตามสัญญาประกันตัวผู้  
ต้องหา เป็นลักษณะต่างคนต่างทำไม่มีผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะในการเร่งรัดติดตามดำเนินการบังคับคดี\*

ในคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ 355/2521 ของศาลจังหวัด  
นครสวรรค์ ระหว่าง องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร โจทก์ ห้างหุ้นส่วนจำกัด หนองเบนประจักษ์จิต  
กับพวก จำเลย เรื่องผิดสัญญาบังคับจำนอง ศาลพิพากษาถึงที่สุดให้จำเลยชดเชยเงินแก่โจทก์ จำนวน  
18,693,186.32 บาท และให้บังคับจำนองที่ดินที่จำเลยจำนองเป็นประกันแก่โจทก์ แต่ปรากฏว่า  
จนถึงปัจจุบันนี้ เป็นเวลากว่า 14 ปี ก็หาได้มีการบังคับจำนองที่ดินตามคำพิพากษาของศาลแต่ประ  
การใด ในกรณีเช่นเดียวกันนี้ก็ปรากฏในคดีแพ่ง หมายเลขแดงที่ 13393/2531 ของศาลแพ่ง  
ระหว่าง บริษัทพี.เอส.แอสฟัลท์ จำกัด กับพวก โจทก์ กรมทางหลวง จำเลย เรื่องผิดสัญญาซื้อขาย  
ยางแอสฟัลท์ ศาลพิพากษาให้โจทก์ชำระเงิน 2,482,995.00 บาท แก่กรมทางหลวงจำเลยซึ่งได้  
ฟ้องแย้งโจทก์เรียกค่าเสียหาย ปรากฏว่า ธนาคารมหานคร จำกัด และธนาคารศรีนคร จำกัด ผู้ค้า  
ประกันโจทก์ยินยอมชำระหนี้ส่วนที่ค้าประกัน แต่ส่วนที่ยังขาดอยู่ต้องเรียกเอาจากโจทก์ โจทก์ไม่

\*เกี่ยวกับคดีนี้ กรมอัยการได้มีหนังสือที่ มท 0203/ว.115 ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2533  
วางระเบียบปฏิบัติว่า "การที่พนักงานอัยการดำเนินคดีในลักษณะเช่นนี้ เป็นการต่อสู้คดีกันเอง เป็น  
การไม่เหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้กรณีเช่นเดียวกันนี้เกิดขึ้นอีก หากโจทก์ในคดีแพ่งที่พนักงานอัยการ  
รับว่าต่างให้ดำเนินการบังคับคดียึดทรัพย์ใดของจำเลยไว้แล้ว แต่ยังมีได้มีการขายทอดตลาด แล้ว  
โจทก์ในคดีแพ่งอีกคดีหนึ่ง ซึ่งพนักงานอัยการว่าต่างให้ทำการยึดทรัพย์เดียวกันนั้นของจำเลยเดียวกัน  
นั้นซ้ำอีก ดำเนินการขายทอดตลาดจนเสร็จสิ้นแล้ว ห้ามมิให้พนักงานอัยการผู้ว่าคดีนั้นนำหักกับโจทก์ที่ยึด  
ทรัพย์ของจำเลยไว้ก่อน ยื่นคำร้องคัดค้านการยึดทรัพย์และการขายทอดตลาดของโจทก์ในคดีหลังที่ยึด  
ทรัพย์รายเดียวกันของจำเลยซ้ำว่าเป็นโรมมะ หากแต่ให้ดำเนินการแจ้งให้ตัวความเสียหายหลักทรัพย์อื่น  
ของจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อบังคับชำระหนี้ต่อไป"

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่า ถึงแม้กรมอัยการจะวางระเบียบปฏิบัติเช่นนี้ก็ยังไม่สามารถแก้  
ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นด้านตนเองเดียวกันนี้ได้ทั้งหมด เพราะในคดีแพ่งพนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ใน  
ฐานะทนายของตัวความ หากตัวความยังคงยืนยันให้ยื่นคำร้องคัดค้านการยึดทรัพย์ ปัญหาที่จะเกิดขึ้น  
ว่าพนักงานอัยการจะปฏิบัติอย่างไร.

ยอมชำระหนี้ต้องดำเนินการบังคับคดี พนักงานอัยการแจ้งให้กรมทางหลวงดำเนินการสืบหาหลักทรัพย์ของโจทก์เพื่อดำเนินการบังคับคดี กรมทางหลวงแจ้งว่า สืบหาหลักทรัพย์ไม่พบ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า บริษัทพี.เอส.แอสฟัลท์ จำกัด นี้ยังมีคดีพิพาทกับกรมทางหลวงในคดีแพ่งอีกมาก ทั้งที่คดีถึงที่สุดแล้วและที่กำลังพิจารณาอยู่ในศาล คือ\*

คดีแพ่งหมายเลขคดีที่ 9523/2534 ระหว่าง กรมทางหลวง โจทก์ บริษัทพี.เอส.แอสฟัลท์ จำกัด กับพวกรวม 9 คน จำเลย

คดีแพ่งหมายเลขคดีที่ 9440/2534 ระหว่าง กรมทางหลวง โจทก์ บริษัทพี.เอส.แอสฟัลท์ จำกัด กับพวกรวม 11 คน จำเลย

คดีแพ่งหมายเลขคดีที่ 9446/2534 ระหว่าง กรมทางหลวง โจทก์ บริษัทพี.เอส.แอสฟัลท์ จำกัด กับพวกรวม 10 คน จำเลย

คดีแพ่งหมายเลขคดีที่ 9473/2534 ระหว่าง กรมทางหลวง โจทก์ บริษัทพี.เอส.แอสฟัลท์ จำกัด กับพวกรวม 15 คน จำเลย

คดีแพ่งหมายเลขคดีที่ 14740/2534 ระหว่าง กรมทางหลวง โจทก์ บริษัทพี.เอส.แอสฟัลท์ จำกัด กับพวกรวม 2 คน จำเลย ศาลพิพากษาให้จำเลยชดเชยเงินค่าเสียหายแก่โจทก์เป็นเงิน 2,574,486.92 บาท

คดีแพ่งหมายเลขคดีที่ 23598/2534 ระหว่าง กรมทางหลวง โจทก์ บริษัทพี.เอส.แอสฟัลท์ จำกัด กับพวก จำเลย ศาลพิพากษาให้จำเลยชดเชยเงินค่าเสียหาย 2,927,196.70 บาท

คดีแพ่งหมายเลขคดีที่ 24477/2532 ระหว่าง กรมทางหลวง กับพวก โจทก์ บริษัทพี.เอส.แอสฟัลท์ จำกัด กับพวก จำเลย

บริษัทพี.เอส.แอสฟัลท์ จำกัด ได้แต่งตั้งนายความและนายทนายมาเบิกความต่อศาลในคดีที่กำลังพิจารณาอยู่ในศาล และได้วางเงินค่าฤชาธรรมเนียมในการดำเนินคดีต่อศาลทุกคดีเป็นจำนวนเงินนับล้านบาท แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า บริษัทฯนี้ยังคงประกอบการอยู่และมีทรัพย์สินเพียงพอที่จะนำมาบังคับชำระหนี้ได้บ้าง แต่ที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการ

\*รายละเอียดของข้อเท็จจริงปรากฏอยู่ในสำนวนคดีแพ่งของศาลจังหวัดนครสวรรค์ และศาลแพ่งตามเลขคดีที่อ้างถึง.

การสืบหาหลักทรัพย์ เพื่อประโยชน์แห่งการบังคับคดีเลย คงอาศัยเพียงหนังสือโต้ตอบทางราชการ ระหว่าง กรมทางหลวง กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม นายทะเบียนการค้า ว่าบริษัทฯไม่มีหลักทรัพย์ใด ๆ

ความเพิกเฉยของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในการติดตามบังคับคดีลูกหนี้ตามคำพิพากษาในทางอ้อมเกี่ยวกับคดีของบริษัท พี.เอส.แอสฟัลท์ จำกัด นี้ยังปรากฏอยู่ในคดีอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมากที่ไม่มีการติดตามการบังคับคดีอันเนื่องมาจากการขาดองค์การของรัฐที่จะทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการเร่งรัดติดตามบังคับคดีลูกหนี้ของรัฐตามคำพิพากษาของศาล

3.1.4.2 ไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และขั้นตอนการปฏิบัติ นอกจากจะไม่มีกฎหมายกำหนดองค์การและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการติดตามบังคับคดีแล้ว ยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใด ๆ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ วิธีการ ขั้นตอนของการสืบหาหลักทรัพย์ของลูกหนี้ผู้ผิดพร้อมทั้งการสอดส่องดูแลให้มีการติดตามบังคับคดี

ในปัจจุบันแต่ละส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐมีระบบการจัดการต่าง ๆ เป็นของตัวเองโดยเฉพาะ โดยมุ่งเน้นการขยายงานและตำแหน่งทางราชการ การบริการ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน แต่การสร้างระบบการเงินการบัญชี การจัดการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของรัฐ รวมทั้งทรัพย์สินอื่น ๆ ของทางราชการยังไม่มี การจัดสร้างระบบที่ดีเพียงพอ การประสานงานระบบข่าวสารทางการจัดการ เพื่อให้ส่วนราชการทั้งหลายมีข้อมูลที่จะเป็นต่อการบริหาร การจกระบบการจัดเก็บหนี้ การป้องกันการสูญเสียในการจัดเก็บหนี้ ยังไม่มีส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐใด ดำเนินการปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้

ผู้ที่จะมีอำนาจในการปรับปรุงและสร้างระบบบริหารดังกล่าวข้างต้น จะต้องดำเนินการในระดับรัฐบาล แต่รัฐบาลยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติที่แน่นอนว่าจะต้องให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสร้างระบบเพื่อป้องกันการสูญเสียในการบังคับคดีอย่างไร รวมทั้งไม่มี การสร้างระบบการปฏิรูประบบราชการให้สามารถจัดเก็บหนี้ได้เพิ่มเติม สอดส่องดูแลการจัดเก็บหนี้เหล่านี้ก่อให้เกิดความสูญเสียแก่ทรัพย์สินของทางราชการอย่างมหาศาล ตามข้อเท็จจริงที่ได้รวบรวมศึกษา ก็ปรากฏว่าในปัจจุบันนี้ยังปราศจากหน่วยงานของรัฐที่จะสำรวจตรวจตราว่า ในปีหนึ่ง ๆ รัฐได้สูญเสียรายได้ที่ควรจะได้รับอันเนื่องมาจากศาลได้พิพากษาให้รัฐเป็นฝ่ายชนะคดีเป็นจำนวนเท่าไร หรือสามารถจัดเก็บหนี้ได้ตามคำพิพากษาได้เป็นจำนวนเท่าไร ในทางตรงกันข้าม ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐกลับมีการร้องขอที่จะปรับฐานะจากกองเป็นกรม จากกรมเป็นกระทรวง



หรือทรวงอีกนับสิบแห่ง มีการร้องขอให้เปิดระบบสวัสดิการสังคมอย่างกว้างขวาง ให้เปิดมหาวิทยาลัย  
ของรัฐบาลให้มากขึ้น ให้มีการประกันราคาพืชผล ผลผลิตทางการเกษตร และผลิตภัณฑ์ทางอุตสาหกรรม  
ให้มีการขยายบริการของรัฐวิสาหกิจโดยลงทุนเพิ่มเติม เพื่อประกอบการให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ทั้ง ๆ  
ที่มีการขาดทุนสะสมอยู่มากมายนับหมื่น ๆ ล้านบาท อันมีสาเหตุหนึ่งเนื่องมาจากความด้อยประสิทธิภาพ  
ในการจัดเก็บหนี้<sup>79</sup>

3.1.4.3 ใบว่าให้อำนาจจ้างเอกชนจัดเก็บหนี้ เนื่องจากความไม่  
คล่องตัวของระเบียบราชการและภาระกิจอื่น ๆ อันมากมายของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ ที่  
จะดำเนินการสืบหาหลักทรัพย์และบังคับคดีเอาแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา ความสูญเสียอันเกิดจากการ  
ไม่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บหนี้ขึ้นบังคับคดีเหล่านี้ อาจแก้ไขได้โดยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการสืบ  
หาหลักทรัพย์ของลูกหนี้และดำเนินการบังคับคดี แต่ก็ไม่มียกกฎหมายหรือระเบียบใดให้อำนาจแก่ส่วนราชการ  
และหน่วยงานของรัฐที่จะจ้างเอกชนให้ดำเนินการ เช่นว่านี้ได้

### 3.2 กรณีศาลพิพากษาให้เอกชนกระทำหรืองดเว้นกระทำ

ในคดีที่สภาพแห่งข้อหาไม่เข้าเป็นเรื่องการชำระหนี้ด้วยเงิน แต่เป็นการบังคับ  
ให้เอกชนผู้แพ้คดีกระทำหรืองดเว้นกระทำอย่างใด เช่น ให้ออกจากที่ดินของรัฐที่บุกรุกไร่หรือ  
ถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างที่ผิดกฎหมาย สภาพปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การดำเนินการบังคับคดีไม่เกิด  
ผลในทางปฏิบัติมีดังนี้

3.2.1 ความหลากหลายของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ สภาพของ  
ข้อหาในคดีที่ให้เอกชนกระทำหรืองดเว้นกระทำอย่างใด มักจะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย  
มหาชน ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะมีมากมายนับร้อยฉบับ ตัวอย่างเช่น การรื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างที่  
ผิดกฎหมาย การรื้อถอนเครื่องมือประมงที่ผิดกฎหมาย การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและพืชผลของเอกชนที่  
บุกรุกครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ การเพิกถอนใบอนุญาต การยึดทำลายอาหารปลอมและ  
ยาปลอม การยึดทรัพย์สินของบุคคลที่ได้มาอันเนื่องมาจากการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ  
การดูแลรักษาทางน้ำ ทางบก การเนรเทศคนต่างด้าวออกนอกราชอาณาจักร เหล่านี้เป็นต้น ต่างก็มี  
เจ้าพนักงานรับผิดชอบรวมทั้งส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการเป็นของตนเองโดยเฉพาะ

<sup>79</sup>อมร รัชสาส์ตย์, การปฏิรูปการบริหารงานในอังกฤษ อเมริกา และเกาหลี (กรุงเทพฯ  
มหานคร: บริษัทพิชการพิมพ์ จำกัด, 2528), หน้า (5), (6).

ในบางลักษณะคดีที่มีความซับซ้อนกันในการปฏิบัติหน้าที่ ตัวอย่างเช่น ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 การชำระค่าภาคหลวงแร่ อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรธรณี การทำเหมืองแร่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ การส่งแร่ออกนอกราชอาณาจักรจะต้องเสียภาษีศุลกากรอยู่ในความดูแลของกรมศุลกากร เมื่อมีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่นอกเขตสัมปทาน ซึ่งจะต้องบังคับคดีให้ผู้ฝ่าฝืนเสียค่าปรับตั้งแต่นั้นเท่าถึงห้าเท่าของมูลค่าแร่ ตามราคาที่กำหนดโดยกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ที่ใช้อยู่ในวันกระทำผิด ยึดแร่ที่มีไว้เป็นความผิด รื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างเหมืองแร่ที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เรียกอัตราภาษีศุลกากรที่ส่งออกนอกราชอาณาจักร การบังคับคดีส่วนแบ่งที่หลากหลายเหล่านี้จะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยที่แต่ละเจ้าพนักงานของแต่ละกฎหมายดำเนินการร้องขอให้บังคับคดีเป็นส่วน ๆ ไป การติดต่อกับเจ้าพนักงานบังคับคดีก็ต้องดำเนินการไปตามส่วนของความรับผิดชอบของแต่ละเจ้าพนักงานดังกล่าว ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัว และขาดการประสานงานที่ดี

3.2.2 ความยากลำบากในการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาด ในบางกรณี คำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลยุติธรรมทำให้เอกชนกระทำการบางอย่างอย่างใดทางแพ่ง มีความยากลำบากอย่างมากในทางปฏิบัติ เช่น การสั่งให้รื้อถอนอาคารส่วนที่ก่อสร้างผิดแบบลงต่อเดิมโดยผิดกฎหมาย ดังตัวอย่างในคดีต่อไปนี้

ในคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ 17057/2532 ระหว่าง กรุงเทพมหานคร โจทก์ บริษัทบางลำภูสรรพสินค้า จำกัด จำเลย เรื่องให้รื้อถอนอาคาร ศาลฎีกาพิพากษาให้รื้อถอนอาคารห้างสรรพสินค้าบางลำภู ส่วนที่ต่อเติมผิดกฎหมายตั้งแต่ชั้นที่ 4 ถึงชั้นที่ 7 วิธีการรื้อถอนในทางปฏิบัติจะต้องดำเนินการรื้อถอนโดยไม่ให้อาคารส่วนที่ถูกกฎหมายตั้งแต่ชั้นที่ 1 ถึงชั้นที่ 3 เสียหายและเป็นอันตราย การรื้อถอนดังกล่าวกรุงเทพมหานครโดยผู้อำนวยการเขตพระนครต้องดำเนินการหาบริษัทรับเหมารื้อถอน เพราะเจ้าพนักงานไม่มีความสามารถที่จะดำเนินการได้ด้วยตัวเอง กรุงเทพมหานครได้ตั้งงบประมาณจ้างบริษัทรับเหมารื้อถอนเป็นเงิน 5,200,000.-บาท และผู้อำนวยการเขตพระนครแจ้งว่าสินค้าที่มีอยู่ในห้างสรรพสินค้าบางลำภูตั้งแต่ชั้นที่ 4 ขึ้นไป จะดำเนินการย้ายมาเก็บไว้บริเวณอาคารจอดรถของกรุงเทพมหานคร หากขายทอดตลาดได้จะขายเพื่อนำเงินมาเป็นค่ารื้อถอน ทั้งนี้เพราะห้างสรรพสินค้าบางลำภูไม่ยอมรับอาคารส่วนที่ต่อเติมผิดกฎหมายตามคำพิพากษา และคำสั่งของศาล จึงจะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่ต้องรื้อถอนตามกฎหมาย

จากกรณีของห้างสรรพสินค้าบางลำภูปรากฏว่านายวรรณาด สุทินพันธ์

ผู้ช่วยผู้จัดการห้างสรรพสินค้าบางลำภูเปิดเผยว่า ห้างสรรพสินค้าบางลำภูจะฟ้องกลับกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่ผู้อำนวยการเขตพระนครได้ทำหนังสือส่งไปยังผู้ร่วมค้าต่าง ๆ ของห้างฯ โดยแจ้งว่ากรุงเทพมหานครจะปิดประกาศรื้อถอนอาคารในวันที่ 3 พฤศจิกายน 2535 และจะรื้อถอนหลังจากปิดประกาศ 7 วัน 1ให้ผู้ร่วมค้าขนส่งสินค้าออกไป มิฉะนั้นเจ้าพนักงานเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร จะยึดอายัดสินค้าแล้วนำออกขายทอดตลาด<sup>80</sup>

ตัวอย่างของกรณีห้างสรรพสินค้าบางลำภูดังกล่าว จะเห็นความยากลำบากในขั้นตอนการบังคับคดีของเจ้าพนักงานในการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยผิดกฎหมาย เจ้าพนักงานใหม่มีความสามารถที่จะเข้าปฏิบัติกรรื้อถอนด้วยตนเอง จึงต้องว่าจ้างเอกชนผู้มีความชำนาญเข้าดำเนินการรื้อถอน แต่การที่จะรื้อถอนอาคารโดยไม่ทำให้เสียหายแก่อาคารส่วนที่ก่อสร้างถูกต้องเป็นเรื่องที่ยากลำบากในทางปฏิบัติ ยิ่งไปกว่านั้น หลักของศาลฎีกาภาคีแห่งใหม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอก ฉะนั้น อาคารส่วนที่ต่อเติมผิดกฎหมายและมีบุคคลนอกคดีอยู่อาศัย บุคคลนอกคดีเหล่านี้ไม่ยอมรับทราบศาลฎีกา การที่จะรื้อถอนอาคารโดยไม่ทำให้กระทบกระเทือนถึงสิทธิของบุคคลภายนอกดังกล่าว ยิ่งเป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติ ฉะนั้น จึงไม่มีเอกชนที่อยากจะทำเหมารื้อถอนอาคารในกรณีเช่นนี้เพราะอาจจะถูกฟ้องร้องให้ต้องร่วมรับผิดชอบละเมิด และศาลในคดีเรื่องหลังอาจจะมีการสั่งให้ระงับการรื้อถอนไว้เป็นการชั่วคราวก็ได้

ผู้อำนวยการเขตพระนครได้เปิดเผยด้วยว่า ปัจจุบันมีห้างสรรพสินค้ารายใหญ่ ๆ ที่ทำผิดกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารในกรุงเทพมหานครและศาลได้พิพากษาคดีถึงที่สุดแล้ว กรุงเทพมหานครจะต้องเข้ารื้อถอนทั้งสิ้น 50 ราย รายใหญ่ ๆ เช่น แก้วฟ้าขอบบึงอาเขตนิวเวิลด์บางลำภู ตั้งฮั่วเส็ง พาบุรคพลาซ่า วังบูรพาพลาซ่า แต่ก็ยังไม่มีการดำเนินการบังคับคดีรื้อถอนอาคารส่วนที่ก่อสร้างผิดแบบลงผิดกฎหมาย<sup>81</sup> เพราะไม่มีหลักประกันแก่เจ้าพนักงานว่า หากเจ้าพนักงานและเอกชนผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารตามหมายบังคับคดีของศาลแล้ว ถูกฟ้องร้องให้ต้องรับผิดชอบหนึ่งอย่างใด การดำเนินการบังคับคดีระหว่างการฟ้องร้องจะดำเนินการต่อไปได้หรือไม่ นอกจากนั้นหากผลของคดีที่สุดปรากฏว่าเจ้าพนักงานและเอกชนที่เข้าดำเนินการรื้อถอนต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย เจ้าพนักงานและเอกชนผู้รื้อถอนจะต้องรับผิดชอบ

<sup>80</sup>หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน, 5352 (วันพุธที่ 4 พฤศจิกายน 2535): 21.

<sup>81</sup>หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน, 5537 (วันอังคารที่ 20 ตุลาคม 2535): 1, 22.

ส่วนตัวหรือทางราชการจะออกเงินชำระค่าเสียหายดังกล่าวไว้

3.2.3 ปัญหาของคำพิพากษาไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอก ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145 คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรม มีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดี ฉะนั้น ในคดีแพ่งและคดีปกครองจึงมีปัญหาและอุปสรรคทุกคดีหากจะใช้คำพิพากษาของศาลบังคับแก่บุคคลภายนอกคดี

ตัวอย่างเช่น ในคดีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐฟ้องร้องขับไล่เอกชนให้ออกจากที่ดินของรัฐ คดีเหล่านี้ใช้เวลาหลายปีกว่าคดีจะถึงที่สุดเป็นเหตุให้ที่ดินถูกโอนสิทธิครอบครองผ่านมือไปหลายราย โดยเฉพาะหากมีปัญหาเรื่องการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและศาลสั่งพิพากษาเพิกถอน หากมีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงพิพาท เมื่อออกคำบังคับและหมายบังคับคดีไปยังเอกชนผู้ครอบครองที่ดินแปลงนั้น ก็จะปรากฏว่าเป็นคนละคนกับคู่ความในคดีเดิม และจะไม่มีผลบังคับไปถึงเอกชนผู้นั้น เพราะไม่ใช่คู่ความในคดีนั้นและอาจจะไม่ใช่บริวารของผู้แพ้คดีจึงเกิดปัญหาการร้องคัดค้านโต้แย้งในชั้นบังคับคดีในประเด็นต่าง ๆ ออกไปเป็นสาขาคดีอีกมากจนถึงขั้นต้องฟ้องร้องเป็นคดีเรื่องใหม่ จึงเป็นเหตุให้เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบในการดูแลรักษาทรัพย์สินของแผ่นดินเกิดความเบื่อหน่ายระอาที่ต้องมีการดำเนินคดีต่อไปไม่รู้จักจบสิ้น

โดยสรุปแล้ว การดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐพิพาทกับเอกชน มีการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอย่างเคร่งครัด ไม่ว่าส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐจะเป็นฝ่ายชนะหรือแพ้คดี ศาลยุติธรรมถือว่าเจ้าพนักงานมีสิทธิหน้าที่เช่นเดียวกับเอกชน โดยไม่คำนึงว่าสภาพของข้อหาจะเป็นเรื่องของกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชน ซึ่งแตกต่างกับหลักการบังคับการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่สั่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งจะได้ศึกษาต่อไป.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย