

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีบทบาทอยู่ในหลายสถานะ ทั้งเป็นเจ้าพนักงานศาล เป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาและเป็นเจ้าหน้าที่รัฐสังกัดหน่วยงานทางปกครอง จากบทนิยามมาตรา 1(14) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแสดงให้เห็นว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจหน้าที่ทั้งในระหว่างการพิจารณาของศาลและหลังจากศาลมีคำพิพากษาแล้ว การปฏิบัติงานบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีมีส่วนสัมพันธ์กับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมอย่างใกล้ชิด มีกระบวนการออกคำสั่งและเงื่อนไขในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งเป็นกรณีเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เหมือนเช่นเจ้าหน้าที่รัฐทั่วไป

การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีหากเกิดความเสียหายแก่บุคคลใด กรณีจำเป็นจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าเป็นการกระทำเกี่ยวกับการปฏิบัติงานบังคับคดีหรือไม่ หากไม่ใช่ การกระทำของเจ้าพนักงานบังคับคดีดังกล่าวก็จะได้รับการพิจารณาด้วยหลักเกณฑ์ในลักษณะเดียวกันกับเจ้าหน้าที่รัฐประเภทอื่นตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และอาจมีบางกรณีที่ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีจะได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลปกครองตามบทบัญญัติเรื่องเขตอำนาจศาลปกครองมาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กรณีการกระทำละเมิดอันเกี่ยวกับการปฏิบัติงานบังคับคดี ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้บัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องความรับผิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอาไว้แล้ว เป็นกรณีเฉพาะในมาตรา 283 วรรคสอง มาตรา 284 วรรคสอง และมาตรา 296 เบญจวรรคสาม ซึ่งครอบคลุมถึงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีในทุกกรณี ตามหลักนิติวิธีกฎหมายเฉพาะย่อมจะต้องนำมาใช้บังคับก่อนบทกฎหมายทั่วไป กรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการปฏิบัติงานบังคับคดี ศาลจะต้องนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้ก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากเนื้อหาในกฎหมายสารบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไม่ได้บัญญัติไว้

กรณีก็จะต้องนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้ต่อไป

การฟ้องคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งปฏิบัติงานบังคับคดี จำเป็นจะต้องเป็นไปตามช่องทางที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้บัญญัติไว้ บางกรณีผู้เสียหายจะต้องร้องเข้าไปเป็นสาขาคดีเดิมตามมาตรา 283 วรรคสอง ประกอบมาตรา 7(2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บางกรณีผู้เสียหายจะต้องฟ้องเป็นคดีใหม่ตามมาตรา 284 วรรคสอง และมาตรา 296 เบญจวรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งล้วนแต่เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

กรณีที่ศาลปกครองรับคดีละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการปฏิบัติงานบังคับคดีไว้พิจารณานั้น ถือว่าไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 233 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพราะบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ข้อพิพาทซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองจะต้องเป็นข้อพิพาทที่เนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองเท่านั้น การปฏิบัติงานบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีส่วนสัมพันธ์กับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลซึ่งเป็นอำนาจตุลาการ เป็นการบังคับใช้กฎหมายเอกชนตามคำสั่งศาลเพื่อประโยชน์ของคู่ความหรือผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีเท่านั้น ไม่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง กรณีจึงไม่อาจถือเป็นข้อพิพาทซึ่งควรได้รับการพิจารณาโดยศาลปกครอง

การที่ศาลปกครองรับคดีละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการปฏิบัติงานบังคับคดีไว้พิจารณาก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ ทั้งประเด็นเรื่องการบังคับใช้กฎหมายละเมิด ศาลปกครองย่อมไม่สามารถหยิบยกบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งขึ้นมาบังคับใช้ได้ เป็นเหตุทำให้หลักเรื่องความรับผิดของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในกระบวนการบังคับคดีขาดสภาพบังคับ กรมบังคับคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐอาจต้องเข้ามารับผิดชอบเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาซึ่งเป็นเพียงเอกชนรายหนึ่ง การพิจารณาของศาลปกครองซึ่งใช้ระบบไต่สวนอันไม่สอดคล้องกับกระบวนการพิจารณาในชั้นบังคับคดีซึ่งศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหา รวมถึงการเกิดขึ้นของแนวคำพิพากษาศาลปกครองซึ่งไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับคำพิพากษาของศาลยุติธรรม

5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนแบ่งข้อเสนอแนะออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

5.2.1 การดำเนินการของกรมบังคับคดี

การดำเนินการของกรมบังคับคดีเมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งปฏิบัติงานบังคับคดีถูกฟ้องละเมิดยังศาลปกครอง กรมบังคับคดีโดยพนักงานอัยการจำเป็นจะต้องหยิบยกเรื่องเขตอำนาจศาลให้ศาลปกครองพิจารณาเป็นเบื้องต้นโดยการยื่นคำร้องตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542¹ ก่อนวัน

¹ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใด ถ้าคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่รับฟ้องก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหารหรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับศาลปกครองหรือศาลอื่นในการนี้ให้ศาลที่รับฟ้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และให้จัดทำความเห็นส่งไปให้ศาลที่คู่ความร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็วในกรณีเช่นว่านี้ให้ศาลที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลตน และศาลที่รับความเห็นมีความเห็นพ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเดิมนั้นต่อไป

(2) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งซึ่งคู่ความอ้างและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นพ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลนั้น หรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ ตามที่ศาลเห็นสมควรโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม

(3) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น ให้ศาลที่ส่งความเห็นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นให้คณะกรรมการลงมติให้ขยายเวลาออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันโดยให้บันทึกเหตุแห่งความจำเป็นนั้นไว้ด้วย

นั่งพิจารณาคดีครั้งแรกของศาลปกครอง แต่มีข้อสังเกตที่สำคัญเรื่องการยื่นคำร้องกรณีนี้คือ กรมบังคับคดีโดยพนักงานอัยการมิใช่เพียงกล่าวโต้แย้งในคำให้การไว้เท่านั้นว่าศาลปกครองไม่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี หากแต่จะต้องยื่นคำร้องต่างหากอีกฉบับหนึ่งจึงจะถือว่าเข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มิฉะนั้นศาลปกครองอาจถือได้ว่ามิได้มีการยื่นคำร้องดังกล่าวมาแต่ต้นประกอบกับศาลปกครองก็มิได้เห็นเองจึงวินิจฉัยพิพากษาคดีไปตามปกติ การยื่นคำร้องดังกล่าวนี้หากศาลปกครองยังมีความเห็นที่ขัดหรือแย้งกับศาลยุติธรรมอยู่ กรณีจะถูกเสนอเรื่องต่อยังคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเพื่อให้คณะกรรมการฯ ซึ่งประกอบไปด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทนายและผู้ที่ได้รับคัดเลือกอีกจำนวนหนึ่งได้ร่วมกันวินิจฉัยและชี้ขาดประเด็นปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลต่อไป

ในการยื่นคำร้องตามที่กล่าวมาข้างต้น กรมบังคับคดีโดยพนักงานอัยการอาจแสดงเหตุผลตามที่ปรากฏในแนวคำวินิจฉัยที่ 36/2550 , 19/2550 และ 11/2550 ซึ่งล้วนแต่พิจารณาเป็นไปในแนวทางเดียวกันว่าข้อพิพาทซึ่งสืบเนื่องมาจากกระบวนการวิธีบังคับคดีในทางแพ่งไม่มีลักษณะเป็นคดีปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

5.2.2 การดำเนินการของศาลปกครอง

ศาลปกครองจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงหลักนิติวิธีและการใช้การตีความกฎหมายมหาชนซึ่งต้องคำนึงถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะมาตรา 233 ซึ่งบัญญัติถึงเขตอำนาจศาลปกครอง ศาลปกครองจำเป็นจะต้องวางหลักเกณฑ์เป็นการทั่วไปว่าข้อพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการบังคับคดีถือเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ไม่ใช่คดีปกครองที่จะอยู่ใน

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่ง (1) และ (2) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจศาลตามวรรคหนึ่ง (3) ให้เป็นที่สิ้นสุด และมีให้ศาลที่อยู่ในลำดับสูงขึ้นไปของศาลตามวรรคหนึ่งยกเรื่องเขตอำนาจศาลขึ้นพิจารณาอีก

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับกรณีที่ศาลเห็นเอง ก่อนมีคำพิพากษาด้วยโดยอนุโลม”

เขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แม้ว่าหากพิจารณาตามองค์ประกอบภายนอกแล้วจะเห็นได้ว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีคือเจ้าหน้าที่รัฐสังกัดหน่วยงานทางปกครองประเภทหนึ่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่เมื่อสารัตถะของการปฏิบัติงานบังคับคดีโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีมีส่วนสัมพันธ์กับกระบวนการพิจารณาคดีของศาลอย่างใกล้ชิด² กรณีจึงต้องถือเป็นข้อยกเว้นในลักษณะเดียวกันกับเขตอำนาจของศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษซึ่งมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า "เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง... (3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่น"

ในส่วนของตัวบทกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ผู้เขียนไม่เห็นถึงความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อแก้ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลนี้ แต่ผู้เขียนเสนอให้ใช้หลักนิติวิธีตามระบบกฎหมายในภาพรวมระหว่างระบบกฎหมายมหาชนและระบบกฎหมายเอกชนซึ่งหากทุกองค์กรณีมีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน บังคับใช้กฎหมายอย่างสอดคล้องต้องกันเป็นระบบ ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการปฏิบัติงานบังคับคดีนี้ก็ย่อมที่จะคลี่คลายและถูกแก้ไขไปได้

² คล้ายกับการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ซึ่งข้อพิพาทในกระบวนการของคดีล้มละลายก็ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นกัน แต่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลล้มละลายตามบทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542