

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะด้านกระแสไฟฟ้า และในขณะเดียวกันการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเรียกเก็บค่าบริการต่างๆ เช่น ค่ากระแสไฟฟ้า ค่าขยายเขต ค่าติดตั้งมิเตอร์ ค่าติดตั้งหม้อแปลง และอื่นๆ แก่ผู้ใช้ไฟฟ้า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเสมอคือ เจ้าหน้าที่รับชำระค่าบริการต่างๆ แล้วไม่ดำเนินการนำส่งเงินให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค กล่าวคือ ไม่แจ้งค่าขอให้บริการให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคทราบ แต่ในทางกลับกันได้นำเงิน ซึ่งได้รับจากผู้ไฟฟ้าไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว อันเป็นเหตุให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่ได้รับชำระค่าบริการต่างๆ อันมีผลกระทบต่อผู้ใช้ไฟฟ้า กล่าวคือไม่ได้รับบริการด้านกระแสไฟฟ้า เป็นเหตุให้ผู้ขอใช้ไฟฟ้าและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคต่างได้รับความเสียหาย แต่เมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคทราบถึงการกระทำความผิดดังกล่าว การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะดำเนินการตามวินัยโดยมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบมีคำสั่งลงโทษทั้งทางวินัยและตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งโทษดังกล่าวถือเป็นการกระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และมีความผิดร้ายแรง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต้องเป็นผู้รับผิดชอบใช้เงินดังกล่าว แต่เมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีคำสั่งลงโทษ ไล่ ออก ปลดออกไปแล้ว แต่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคยังมิได้รับชำระเงินคืนตามคำสั่งทางปกครองในการลงโทษเจ้าหน้าที่ ถ้าพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หน่วยงานทางปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามมาตรา 57 เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

โดยวิธีการยึดการอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้มีกฎกระทรวงให้อำนาจผู้ว่าการมีอำนาจในการมีอำนาจยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดโดยวิธีการบังคับทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม ควรมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้เป็นการเฉพาะจากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงได้ศึกษาหลักเกณฑ์วิธีการ รูปแบบมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2545 นำมาวิเคราะห์และเสนอแนะวิธีการขั้นตอนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหาและให้บรรลุดัตุประสงค์ของการกำหนดให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับใช้มาตรการทางปกครองได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองที่สามารถใช้ได้กับการปฏิบัติงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในการดำเนินการบังคับทางปกครองแก่พนักงานผู้กระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.2.2 เพื่อชี้ให้เห็นว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น จะเกิดประโยชน์สูงสุด หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนการปฏิบัติให้ชัดเจน

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่จำเป็นในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่พนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่กระทำความผิดทางละเมิดต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

1.2.4 เพื่อทราบถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่กระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

1.3 สมมุติฐานของการวิจัย

เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเกิดขึ้น เมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคทำการสอบสวนและมีคำสั่งลงโทษให้ชดเชยค่าเสียหายแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ไม่ยอมชดเชย ซึ่งศาลได้มีความเห็นว่าหน่วยงานสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งกำหนดให้ใช้หลักของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับโดยอนุโลมได้ แต่การเข้าดำเนินการตามมาตรา 57 ของประมวลกฎหมายดังกล่าว การเข้ายึด อาศัย หรือขายทอดตลาด

ทรัพย์สินของเอกชนนั้นเป็นการก้าวล่วงเข้าไปในสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิของพลเมืองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ อาจทำให้เกิดการฟ้องร้องทั้งทางแพ่งและทางอาญาต่อเจ้าหน้าที่ได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดวิธีการสำหรับแนวทางปฏิบัติและขั้นตอนการดำเนินการตามมาตราการบังคับทางปกครองให้ชัดเจน จึงก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ ซึ่งหากมีการเพิ่มเติมแนวทางปฏิบัติและขั้นตอน การดำเนินการบังคับทางปกครองลงในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้ชัดเจน จะเป็นประโยชน์ในการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่จะนำมาตราการบังคับทางปกครองมาใช้ และจะทำให้การออกคำสั่งทางปกครองของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีผลบังคับใช้ได้ตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยนี้ ศึกษาเฉพาะการนำมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับพนักงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่กระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และตามข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2545

1.5 วิธีการวิจัย

ศึกษาค้นคว้าและวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาทฤษฎี และหลักการตลอดจนมาตรการบังคับทางปกครองของกฎหมายไทย และมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมัน ประกอบกับประเทศฝรั่งเศส รวมทั้งวิเคราะห์จากบทความ รายงานการประชุม การสัมมนาและข้อคิดเห็นภาครัฐและเอกชน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทราบถึงเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้บังคับแก่พนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่กระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.6.2 ทราบถึงการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น จะเกิดประโยชน์สูงสุด หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนการปฏิบัติให้ชัดเจน

1.6.3 ทราบถึงปัญหาที่จำเป็นในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่พนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

1.6.4 ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่พนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่กระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค