

บทที่ 4

การวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ในการดำเนินกิจการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ทำให้มีการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้ใช้ไฟ จึงเป็นโอกาสทำให้เจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่โดยนำเงินที่ผู้ใช้ไฟชำระให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวไม่นำมาส่งมอบให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ในกรณีของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค นอกจากการทุจริตแล้วเจ้าหน้าที่ยังประพฤติผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 โดยเจ้าหน้าที่ขบถขบถด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้เกิดความเสียหาย เจ้าหน้าที่นำพัสดุอุปกรณ์ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไปใช้ในการก่อสร้างแล้วไม่นำกลับคืนมาให้ครบตามจำนวน นำวัสดุอุปกรณ์ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวเจ้าหน้าที่ไปทำการติดตั้งมิเตอร์และเปลี่ยนขนาด แล้วไม่ออกใบเสร็จรับเงินให้ แต่กลับต่อไฟตรงให้ผู้ใช้ไฟแทน และนำเงินที่ผู้ใช้ไฟจ่ายค่าติดตั้ง ค่ามิเตอร์ไปใช้ส่วนตัว เจ้าหน้าที่ควบคุมงานก่อสร้างส่งคืนสายไฟจากงานรื้อถอนไม่ครบถ้วน เจ้าหน้าที่พัสดุละเลยหน้าที่ขาดการควบคุม ปลอมปนละเลยงาน จัดเก็บพัสดุไม่เป็นหมวดหมู่ เป็นเหตุให้พัสดุขาดบัญชีจำนวนมาก ถือเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การกระทำละเมิดดังกล่าวข้างต้น ผู้กระทำละเมิดต้องชดเชยค่าเสียหายต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เนื่องจากเจ้าหน้าที่ต้องชดเชยสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เป็นผลให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชำระเงินได้ในเวลาที่กำหนด ซึ่งคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่ชำระโดยถูกต้องครบถ้วนให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นต้องชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด

แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันถ้าไม่มีการปฏิบัติ

ตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ในปีหนึ่งๆ จะมีกรณีเจ้าหน้าที่ทุจริตกระทำละเมิดต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นจำนวนมาก เช่น

ในปี พ.ศ. 2547 มีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จำนวน 13 เรื่อง เป็นวงเงินค่าเสียหายที่ต้องชดใช้ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจำนวน 2,071,402.54 บาท

พ.ศ. 2548 มีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จำนวน 12 เรื่อง เป็นวงเงินค่าเสียหายที่ต้องชดใช้ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจำนวน 8,203,946.55 บาท

พ.ศ. 2549 มีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จำนวน 2 เรื่อง เป็นวงเงินค่าเสียหายที่ต้องชดใช้ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจำนวน 318,737.50 บาท เป็นข้อมูลจากสำนักกฎหมายการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

เมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ทราบถึงการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย และความผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากข้อเท็จจริงปรากฏอย่างไรก็จะมีการลงโทษทางวินัย และมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้เงินให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จากข้อเท็จจริงของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำความผิดได้รับคำสั่งให้ชดใช้เงินจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคแล้วเป็นเวลานาน การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจึงส่งเรื่องให้สำนักอัยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่สำนักงานอัยการมีหนังสือที่ อส.(กท) 0049/ (ร) 010 ลงวันที่ 19 มกราคม พ.ศ 2549 แจ้งว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้โดยขายทอดตลาด เพื่อชำระเงินให้ครบตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องต่อศาลและส่งเรื่องคืนกลับให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดนั้นเป็นไปตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เลขที่ 113/2548 ระหว่างกรมสรรพกรและพนักงาน ซึ่งทุจริตต่อหน้าที่เบียดบังเงินค่าภาษีอากรไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นว่าเมื่อข้อเท็จจริงในคดีปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีคือกรมสรรพกรได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงิน และได้มีหนังสือเตือนแล้ว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชำระเงินภายใน 7 วัน ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ปฏิบัติตามคำเตือน ผู้ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามนัยมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ กรณีจึงถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย

ของผู้ฟ้องคดี ไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้

สำหรับกรณีของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีลักษณะเช่นเดียวกับคดีของกรมสรรพากร แต่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ยังมีได้นำคดีไปฟ้องศาลปกครอง หรือดำเนินมาตรการบังคับทางปกครอง มาใช้บังคับแต่อย่างใด

ต่อมา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือที่ นร. 0503/ว. 134 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2547 แจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยความว่า ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2547 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ที่กระทรวง และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาบางฉบับเป็นร่างกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนมีความผิดทางอาญาและมีบทกำหนดโทษ ในกรณีที่เป็นความผิดเพียงเล็กน้อยและมีโทษปรับ หากจะต้องดำเนินคดีในทางอาญาอาจเป็นความยุ่งยากและไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น ในกรณีผู้ฝ่าฝืนไม่ยินยอมเปรียบเทียบปรับ หากดำเนินการในทางอาญา อาจต้องควบคุมตัว จัดทำประวัติและลายพิมพ์นิ้วมือ การกักขังแทนโทษปรับ เป็นต้น ประกอบกับจะเป็นเหตุที่ทำให้คดีอาญาที่มีโทษเพียงเล็กน้อยขึ้นสู่ศาลและเป็นภาระแก่ศาลโดยไม่จำเป็น จึงสมควรที่กระทรวง หน่วยงาน ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้นำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2534 ส่วนที่ 8 การบังคับทางปกครอง ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาด เพื่อชำระเงินตามมาตรา 57, 58 และ มาตรา 61 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) และฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2542) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ หรือปรับปรุงกฎหมายให้สามารถนำมาตรการดังกล่าวมาใช้บังคับ ให้มากยิ่งขึ้น น่าจะมีความเหมาะสมมากกว่า และกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่มท. 0208.2/ว 2326 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2547 แจ้งหน่วยงานที่ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรวมถึงการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ด้วย โดยขอความร่วมมือให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายหรือร่างกฎหมายทราบมติคณะรัฐมนตรีและใช้เป็นแนวทางในการบังคับใช้กฎหมาย หรือเสนอร่างกฎหมายของหน่วยงานต่อไป

เนื่องจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองในการให้นำมาตรการบังคับทางปกครอง มาใช้บังคับนั้นเป็นแนวทางเดียวกันกับมติคณะรัฐมนตรีที่ต้องการให้นำมาตรการบังคับทางปกครอง มาใช้กับกฎหมายต่างๆ ซึ่งตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น เหมาะสมที่จะนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้ เพราะการทำละเมิด หรือการทุจริตบางกรณี มีจำนวนเงินไม่มากนัก แต่ถ้าไม่นำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้ก็ไม่สามารถบังคับให้ชำระเงินได้

เนื่องจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคยังมีได้นำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้ตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด เพราะจะเกิดปัญหาต่างๆ ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหากรณีศาลปกครองไม่รับฟ้องคดีต่อหน่วยงานของรัฐและให้ใช้มาตรา 57 ของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ปัญหาที่ศาลปกครองไม่รับฟ้องคดีที่หน่วยงานของรัฐพิจารณาขอให้บังคับเอกชนให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง โดยศาลเห็นว่าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครองเองได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535 ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเลขที่ 113/2548 ซึ่งเป็นกรณีของกรมสรรพากร เรียกให้เจ้าหน้าที่ที่ทุจริตเงินค่าภาษี ขอให้ศาลบังคับให้ชำระเงินแต่ศาลไม่รับฟ้อง และเห็นว่าหน่วยงานสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่การใช้ตามมาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยการกระทำทุจริตต่อหน้าที่และหน่วยงานได้มีคำสั่งทางปกครองให้ชดใช้เงินและเจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้นั้น เมื่อศาลปกครองไม่รับคดีโดยมีความเห็นว่าหน่วยงานสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 ได้ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้มีหนังสือขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดียื่นฟ้องนายมนัส ต่วนเย็น อดีตพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและผู้กำกับข้อหาผิดสัญญาจ้างแรงงาน พนักงานอัยการ สำนักงานคดีแรงงาน เขต 6 พิจารณาแล้วเห็นว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยงานของรัฐ ขณะเกิดเหตุนายมนัส ต่วนเย็นเป็นพนักงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ที่ยักยอกนำสายไฟฟ้าขนาดต่างๆ ของคลัง กฟน.นครสวรรค์ ไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวเป็นมูลค่าจำนวน 6,533,368.29 บาท จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ คือ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย จึงเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นคดีปกครองมิใช่คดีแรงงาน ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองพิชญ์โลก ทั้งนี้ตามคดีศาลปกครองพิชญ์โลก เลขแดงที่ 169/2548 ระหว่างนายอดุลย์ พิทยายน ผู้ฟ้องคดี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ผู้ถูกฟ้องคดี มิใช่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจึงมีสิทธิเรียกให้นายมนัส ต่วนเย็น กับผู้กำกับรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้มีคำสั่งเรียกให้นายมนัส ต่วนเย็น ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำความผิด พร้อมมีหนังสือบอกกล่าวแก่นายมนัส ต่วนเย็น ชดใช้ค่าเสียหายแล้วแต่ยังคงเพิกเฉย ถือได้ว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้นายมนัส ต่วนเย็น ชำระค่าเสียหายภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา 12

แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนายมนัส ส่วนเย็น ขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องต่อศาล การที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคแจ้งว่าการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว ปัจจุบันยังมีปัญหาในการปฏิบัติอยู่มาก หากใช้มาตรการบังคับทางปกครองซึ่งจะต้องมีขั้นตอน ยึด อายัด ตลอดจนขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้กระทำละเมิด แม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลมก็ตาม หรืออ้างว่าภายหลังจะได้ส่งสำนวนการสอบสวนดังกล่าวให้กระทรวงการคลังก็ตาม แต่ระยะเวลาที่จะดำเนินการกับผู้กระทำละเมิดก็ได้ล่วงพ้น 2 ปีไปแล้วตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง ก็ตาม เห็นว่าไม่ใช่เหตุจำเป็นที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะนำมาอ้างเพื่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวได้¹ แต่ในมาตรา 57 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนในการดำเนินการบังคับทางปกครองไว้ เพราะการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นการล่วงเข้าไปในสิทธิของทรัพย์สิน หากไม่มีหลักเกณฑ์ขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจนแล้ว เจ้าหน้าที่จะไม่กล้าที่จะดำเนินการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพราะอาจถูกฟ้องร้องได้ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาได้

4.2 ปัญหาจากการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้กับมาตรการทางปกครองโดยอนุโลม

การที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะนำมาตรา 57 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้ในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมนั้น ในเรื่องระยะเวลาในการยึดทรัพย์และขายทอดตลาดต้องดำเนินการภายใน 10 ปีตามมาตรา 271 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยจะนับเริ่มต้นในวันใด คือ วันที่การไฟฟ้ามีคำสั่งให้ยึดหรืออายัด หรือวันที่เจ้าหน้าที่ได้ทำการยึดหรืออายัด ซึ่งตามประมวลแพ่งให้เริ่มนับตั้งแต่มีคำพิพากษา แต่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องใช้คำพิพากษา ทำให้เกิดปัญหาในการตีความ เช่น เจ้าหน้าที่ได้มีการดำเนินการยึด หรืออายัด ทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครองภายในเวลา 10 ปี นับจากวันที่มีคำสั่งทางปกครอง ต่อมาเมื่อมีการขายทอดตลาดหลังจาก 10 ปีไปแล้วจะถูกฟ้องตามประมวลแพ่งหรือไม่ เพราะการขายทอดตลาดตามประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง

¹ หนังสืออัยการสูงสุดที่ อส.(กท) 0049/(ร)010 ลงวันที่ 19 มกราคม 2549.

หากมีการยึดภายใน 10 ปี นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา แต่ทำการขายทอดตลาดหลังจากล่วงเลย 10 ปี แล้ว ก็ยังถือว่าการขายทอดตลาดนั้นยังชอบด้วยกฎหมายอยู่

นอกจากนั้นยังมีแนวคำพิพากษาศาลฎีกา เมื่อมีการดำเนินการยึดอายัดแล้ว หากทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ยึดอายัดนั้น มีบุคคลภายนอกอ้างว่าทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ของผู้ที่ถูกบังคับในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ศาลจะเป็นผู้ชี้ขาดว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของผู้ใด ซึ่งเรียกว่าการร้องขอคืนทรัพย์สิน แต่ในการบังคับทางปกครองในการชี้ขาดว่าทรัพย์สินเป็นของผู้ใดจะเป็นอำนาจของใครเป็นผู้ชี้ขาด ซึ่งการชี้ขาดในกรณีของทรัพย์สินนั้น ถ้าให้เจ้าหน้าที่หน่วยงานที่ทำการยึด หรืออายัด เป็นผู้ชี้ขาด ก็ไม่เหมาะสมเพราะเป็นการใช้อำนาจเหมือนศาล ซึ่งในการใช้อำนาจของศาลในการชี้ขาดนั้น มีกฎหมายให้อำนาจไว้ชัดเจน แต่สำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมิได้มีกฎหมายรองรับอำนาจในการชี้ขาดไว้ จึงเป็นปัญหาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะชี้ขาดได้หรือไม่ สำหรับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ข้อ 1 การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ได้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ ซึ่งอำนาจผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอยู่ในข้อ

(4) ผู้บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐแล้วแต่กรณี

ซึ่งจะเห็นได้ว่าตามกฎหมายแล้วให้อำนาจเฉพาะทรัพย์สินของผู้อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองเท่านั้น สำหรับผู้ที่ร้องขอคืนทรัพย์สินตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะให้ศาลเป็นผู้ชี้ขาด แต่สำหรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมิได้ให้อำนาจผู้ออกคำสั่งทางปกครองในการชี้ขาด การร้องขอคืนทรัพย์สินจึงเป็นปัญหาว่าฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการชี้ขาดหากมีการร้องขอคืนทรัพย์สินเกิดขึ้น และหากมีการร้องขอคืนทรัพย์สินจะให้หน่วยงานใดเป็นผู้ชี้ขาด ควรมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการชี้ขาดดังกล่าวให้ชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาการฟ้องร้องภายหลัง

4.3 ปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ค้าประกัน

เมื่อเกิดการกระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แล้ว และมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินในการไฟฟ้าส่วนภูมิกานั้น ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ มาตรา 13 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และ มาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัว และความรับผิดชอบและพฤติกรรมแห่งกรณีประกอบด้วย และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้มีข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2545 ข้อ 19.4 ในกรณีความเสียหายเกิดแก่เงิน ให้ชดใช้เป็นเงินเพียงอย่างเดียวตามหลักเกณฑ์ที่การไฟฟ้าส่วนภูมิกากำหนด ข้อ 19.4 จัดให้มีผู้ค้าประกันและในกรณีที่เห็นสมควรจะให้วางหลักประกันด้วยก็ได้ ตามปัญหาคือ หากผู้ถูกคำสั่งทางปกครองไม่ชดใช้เงินและต้องมีการยึดอายัด ขายทอดตลาด ผู้ค้าประกันจะต้องรับผิดชอบเพียงใด มาตรการบังคับทางปกครองจะครอบคลุมไปถึงผู้ค้าประกันด้วยหรือไม่ แต่คำสั่งทางปกครองผูกพันเฉพาะผู้รับคำสั่ง ผู้ค้าประกันไม่ได้เป็นผู้รับคำสั่งทางปกครอง ก็ไม่น่าจะมีผลบังคับถึงผู้ค้าประกัน แต่ถ้าหน่วยงานออกคำสั่งทางปกครองถึงผู้ค้าประกันแจ้งให้ชดใช้เงินตามที่ได้ประกันไว้คำสั่งที่หน่วยงานออกก็ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ถ้าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ก็สามารถที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ค้าประกันตามคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยตรงกับผู้ค้าประกันได้ ถึงแม้ความสัมพันธ์ของผู้ค้าประกันจะเป็นความสัมพันธ์ทางแพ่ง แต่ต้นเหตุแห่งการค้ำประกันเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเงินให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคแต่ก็ไม่ได้รับการชดใช้ ซึ่งตามคำตัดสินของศาลปกครองสูงสุด คำสั่งให้ชดใช้เงินของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคถือเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกับคำสั่งของกรมสรรพากร ดังนั้นการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เช่นเดียวกัน แต่ปัญหาคือ เมื่อไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการบังคับทางปกครองไว้ให้ชัดเจน เจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิกาก็ไม่กล้าดำเนินการบังคับทางปกครองดังกล่าว เพราะเกรงจะถูกดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญาได้ สำหรับกรณีผู้ค้าประกัน คดีนายมนัส ต่วนเย็น ซึ่งทุจริตต่อหน้าที่ ต้องชดใช้เงินจำนวน 6,533,368.29 บาท ซึ่งอัยการมีความเห็นว่าสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่การไฟฟ้าส่วนภูมิกาก็จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ค้าประกันของนายมนัส ต่วนเย็นได้หรือไม่ นั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้

4.4 ปัญหากรณีการออกคำสั่งให้ใช้เงิน กรณีเจ้าหน้าที่กระทำผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกจากราชการไปแล้ว

เมื่อเกิดความเสียหายต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และได้มีการสอบสวนตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งโทษในการกระทำผิดที่ต้องชดใช้เงินให้แก่การไฟฟ้า ส่วนภูมิกานั้นเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งมีโทษทางวินัยด้วย คือ ไล่ออก ปลดออก ในระหว่างที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา การไฟฟ้า ส่วนภูมิภาคได้ลงโทษทางวินัย โดยปลดออก ไล่ออก ไปแล้ว ต่อมาเมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็น กลับมาที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่ามีความผิด แต่พนักงานได้ออกจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไปแล้ว การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ที่ออกจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไปแล้ว ชดใช้เงินได้หรือไม่ ในเรื่องนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็น เลขเสร็จที่ 266/2545 ว่าพนักงานขับรถยนต์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบแห่งกระทำละเมิดได้ลาออก จาการาชการไปแล้ว หน่วยงานรัฐไม่สามารถออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อให้เจ้าหน้าที่นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนได้ เมื่อไม่สามารถออกคำสั่ง ทางปกครองได้ก็ไม่สามารถที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ดังนั้นส่วนราชการจึงต้องฟ้อง คดีต่อศาลเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องภายในอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่ส่วนราชการมีความเห็นตาม กระทรวงการคลัง ดังนั้นจึงเป็นปัญหาที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อให้บังคับตาม สิทธิเรียกร้องของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคภายในอายุความ 1 ปี นับแต่ได้รับแจ้งจากกระทรวงการคลัง ซึ่งปัญหาดังกล่าวการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคต้องระมัดระวังเรื่องอายุความ ต้องฟ้องภายในกำหนดอายุความ ดังกล่าว

4.5 ปัญหากรณีไม่ได้ออกคำสั่งให้ชดใช้เงินภายในอายุความ

กรณีการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคยังไม่เคยใช้มาตรการ ดังกล่าว แต่กรณีศึกษาจากกรมสรรพากร ซึ่งได้มีหนังสือขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ว่าการที่เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนนั้น เจ้าหน้าที่จะต้อง ดำเนินการดังกล่าวภายในระยะเวลาเท่าใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือแจ้ง² ความเห็นต่อข้อหาหรือว่า เมื่อกรมสรรพากรได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินภายในอายุความมาตรา 10 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับดังกล่าวภายใน 10 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน ตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งตามมาตรา 57 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม สำหรับกรณีนี้หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจน การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคสามารถดำเนินการกับพวกทุจริตต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ โดยวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองและในคำสั่งให้ชดใช้เงินนั้น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะได้ระบุถึงสิทธิในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งทราบด้วยว่าถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้ครบก่อน ตามคำสั่งทางปกครองได้ และจะกำหนดระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง คือ 10 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งทางปกครองไป เป็นเงื่อนไขในการออกคำสั่งทางปกครองด้วย จะทำให้คำสั่งทางปกครองมีความสมบูรณ์ และหากมีการปล่อยให้ออกคำสั่งทางปกครองล่าช้า หรือใช้มาตรการบังคับล่าช้า ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป 1 ระดับควรมีความรับผิดชอบด้วยตามส่วน แต่ไม่ใช่หลักกฎหมายร่วมกัน

หากเกิดกรณีการเรียกให้ชดใช้เงินดังกล่าวนี้ ผู้ออกคำสั่งปล่อยระยะเวลาให้ล่วงเลยไปจนเกิน 10 ปีแล้ว จะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้หรือไม่ และปัญหาที่ตามมาก็คือ การใช้คำสั่งทางปกครองมาเป็นฐานในการเรียกชำระหนี้ นั้น การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองถือเป็นสาระสำคัญของการออกคำสั่งทางปกครองด้วยหรือไม่ หากไม่อาจเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินได้เพราะความล่าช้า ปล่อยเวลาให้เกิน 10 ปี ผู้บังคับบัญชาสมควรจะต้องร่วมรับผิดชอบด้วยอย่างน้อยเพียงใด

เนื่องจากปัญหาบางประการเป็นปัญหาที่มีลักษณะเดียวกันกับหน่วยราชการอื่น ซึ่งการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคยังไม่มีตัวอย่างเกิดขึ้น เพราะยังไม่เคยนำมาตราการบังคับทางปกครองมาใช้กับเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดทางละเมิด ถึงแม้ว่าอัยการจะให้ความเห็นว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคสามารถจะนำมาตราการบังคับทางปกครองมาใช้ได้ แต่เมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดรายละเอียดขั้นตอนในการปฏิบัติไว้ให้ชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่กล้านำมาตราการบังคับทางปกครองมาใช้เพราะเกรงว่าจะถูกฟ้องกลับทั้งในทางแพ่งและทางอาญา

² หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร. 0905/305 ลงวันที่ 30 เมษายน 2546.