

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

เนื่องจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยงานของรัฐ และมีการกระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจำนวนมาก และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง และมีคำสั่งลงโทษให้พนักงานชดใช้เงินตามระเบียบ แต่ก็ไม่ได้รับการชดใช้และเมื่อศาลปกครองสูงสุดได้ตัดสินไว้ว่าหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระให้ถูกต้องครบถ้วนให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นมาชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำเตือนเจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อไม่มีการกำหนดวิธีการขั้นตอนการดำเนินมาตรการบังคับทางปกครองให้ชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าเข้าดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 เพราะการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น เป็นการก้าวล่วงเข้าไปในดินแดนแห่งสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชนและสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญด้วย ผู้ที่ก้าวล่วงเข้าไปอาจถูกฟ้องคดีแพ่งหรือคดีอาญาก็ได้ ถ้าไม่มีกฎหมาย ซึ่งมีรายละเอียดขั้นตอนต่างๆ มารองรับอำนาจการเข้าไปดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ชัดเจน หากสามารถเพิ่มเติม วิธีใช้มาตรการบังคับทางปกครองขึ้นในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2539 แทนการใช้วิพากษ์โดยอนุโลมแล้ว จะทำให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องดำเนินมาตรการบังคับทางปกครองมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานโดยตรงซึ่งจะส่งผลให้มีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพิ่มมากขึ้น ตรงกับเจตนารมณ์ของศาลที่ต้องการให้ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ได้รับความคุ้มครองเนื่องจากมีหลักเกณฑ์ ขั้นตอนปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ชัดเจน เป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติตามกฎหมายด้วย สำหรับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคก็เช่นเดียวกัน จะได้นำขั้นตอนวิธีการในการบังคับ

ทางปกครองมาใช้กับพนักงาน ซึ่งกระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค มีคำสั่งให้ชดใช้เงินแล้วแต่ไม่ยอมชดใช้ หากมีมาตรการบังคับทางปกครองอย่างจริงจัง จะส่งผลให้พนักงานมีความเกรงกลัวที่จะถูกบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครอง มีผลให้การกระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ลดลง ซึ่งจะทำให้บริการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นบริการสาธารณะนั้น มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมของประเทศ

ผลจากการวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกับพนักงานที่ถูกคำสั่งให้ชดใช้เงินกรณีกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น

5.1.1 ปัญหาเนื่องจากหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้มาตรการทางปกครอง ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองมาตรา 57 ซึ่งกำหนดให้ใช้แพ่งโดยอนุโลม ซึ่งไม่ใช่มาตรการบังคับทางปกครองที่ชัดเจนเพราะการบังคับตามวิแพ่งเป็นการบังคับตามคำสั่งศาล แต่เมื่อการบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองไม่มีกฎหมายกำหนดให้ชัดเจน ทำให้พนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่กล้าใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพราะเกรงว่าจะถูกดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้ เพราะการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น เป็นการก้าวล่วงไปในสิทธิของทรัพย์สินและสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ชัดเจนโดยเพิ่มขึ้นในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

5.1.2 ปัญหาในการใช้วิแพ่งบังคับโดยอนุโลม กรณีมีการร้องขอชดใช้เงินตามวิแพ่งศาลจะเป็นผู้ชี้ขาดว่าทรัพย์นั้นเป็นของผู้ใด แต่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่มีกฎหมายให้อำนาจผู้ใดเป็นผู้ชี้ขาดในกรณีมีการร้องขอชดใช้เงินเกิดขึ้น ทำให้ไม่สามารถหาข้อยุติได้ว่าทรัพย์ดังกล่าวเป็นของผู้ใด ทำให้การดำเนินการยึดทรัพย์ขายทอดตลาดตามมาตรการบังคับทางปกครองไม่สามารถดำเนินการได้ หากมีการร้องขอชดใช้เงิน

5.1.3 ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ค้าประกัน ในการเข้าทำงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกัน 2 คน เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำความผิดทางละเมิดและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคออกคำสั่งทางปกครองให้ต้องชดใช้เงินที่เกิดจากการกระทำความผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อแนวทางของศาลปกครองและสำนักงานอัยการมีความเห็นว่า ผู้ออกคำสั่งทางปกครองสามารถใช้ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คือ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

โดยยึดหรืออาศัยทรัพย์สินของผู้อื่นและขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระให้ครบถ้วน ซึ่งกรณีผู้ค้ำประกันการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคก็จะมีหนังสือแจ้งให้ชำระเงินเหมือนกัน แต่ผู้ค้ำประกันมิใช่เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิด ดังนั้น จึงไม่น่าจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดอาศัยทรัพย์สินขายทอดตลาดของผู้ค้ำประกันได้

5.1.4 ปัญหาการออกคำสั่งให้ใช้เงิน กรณีผู้กระทำความผิดทางละเมิดออกจากราชการไปแล้ว กรณีดังกล่าว เมื่อผู้กระทำความผิดออกจากราชการไปแล้ว ก็ไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองให้ชดใช้เงินตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ ดังนั้นการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง เพื่อบังคับทางปกครองภายในอายุความ 1 ปี นับแต่วันได้รับแจ้งผลจากกระทรวงการคลัง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะต้องระมัดระวังเรื่องอายุความ 1 ปี ต้องดำเนินการภายในอายุความ หากไม่ดำเนินการเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเรื่องดังกล่าวต้องมีความผิดฐานปฏิบัติงานล่าช้าเกินสมควร แต่ถ้าไม่ดำเนินการเลยถือว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวละเว้นในการปฏิบัติหน้าที่ต้องมีความผิด

5.1.5 ปัญหากรณีไม่ได้ออกคำสั่งให้ชดใช้เงินภายในอายุความ การที่เกิดปัญหาไม่ได้ออกคำสั่งให้ชดใช้เงินภายในอายุความนั้น เนื่องจากขั้นตอนการปฏิบัติยังไม่ชัดเจน เจ้าหน้าที่งานผู้มีหน้าที่ยังขาดความเข้าใจหรืออาจจะเลย ซึ่งมีผลทำให้ผู้ถูกคำสั่งทางปกครองที่ออกคำสั่งเลยกำหนดเวลาหรืออายุความในการใช้เงิน สามารถนำเรื่องอายุความขึ้นมาต่อสู้เพื่อไม่ต้องชำระเงินได้ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการออกคำสั่งดังกล่าวจึงต้องระมัดระวังในเรื่องอายุความให้มาก เพราะนอกจากเป็นความผิดของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งแล้ว ยังทำให้หน่วยงานเสียหายอีกด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยตามที่ได้วิเคราะห์ถึงรายละเอียดและสรุปผลของปัญหามาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้กับเจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

5.2.1 ในการดำเนินการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งมีช่องทางให้เจ้าหน้าที่ทุจริตและกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ เมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคทราบก็จะดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนและมีคำสั่งทางปกครองให้ชดใช้เงิน และเมื่อแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเลขที่ 113/2548 ประกอบกับความเห็นของอัยการได้กำหนดแนวทางให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง วิธีการ ขั้นตอนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพิ่มเติมให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อจะได้ไม่เกิดปัญหาในการใช้มาตรการบังคับ

ทางปกครองและเจ้าหน้าที่กักล้าที่จะดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครอง เพราะได้มีหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ ระเบียบในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ชัดเจน

5.2.2 ควรตั้งหน่วยงานกลางที่ดำเนินการบังคับตามมาตรการทางปกครองขึ้นเหมือน กรมบังคับคดี หากมีการตั้งบังคับทางปกครองของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ สามารถส่งเรื่องมาบังคับ ทางปกครอง ณ หน่วยงานเดียวกัน เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีความเหมือนกันและ เป็นแนวทางเดียวกันทุกหน่วยงาน

5.2.3 สำหรับการป้องกันการกระทำละเมิดของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคนั้น นอกจากจะนำ มาตรการบังคับทางปกครองมาใช้แล้ว ควรนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ในการเก็บข้อมูลตรวจสอบ ข้อมูลให้ถูกต้องอยู่เสมอป้องกันการทุจริตได้

5.2.4 ในการชำระค่าบริการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหากจะป้องกันการทุจริตการนำเงิน ไปใช้ส่วนตัวของพนักงาน การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคควรส่งเสริมให้มีการชำระเงินผ่านธนาคารจะเป็น การลดปัญหามากกว่าใช้ตัวแทนเก็บเงินหรือพนักงานเก็บเงิน

5.2.5 เมื่อศาลปกครองสูงสุดและอัยการได้พิจารณาให้หน่วยงานที่ออกคำสั่งให้ชำระเงิน และไม่ได้รับชำระสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ และยังไม่มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบ การใช้มาตรการทางปกครอง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคควรกำหนดระเบียบในการใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองขึ้นเพื่อจะได้นำมาใช้ก่อนมีการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบเฉพาะขึ้น เพื่อการดำเนินการ บังคับทางปกครองของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะได้มีระเบียบให้ปฏิบัติได้ เพื่อให้บรรลุลวัตถุประสงค์ ของกฎหมายในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งผู้เขียนได้ทำการร่างระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยแบ่งเป็นหมวดต่างๆ ดังนี้ หมวด 1 หมวดทั่วไป หมวด 2 การยึดทรัพย์สิน หมวด 3 การอายัดทรัพย์สิน หมวด 4 การขายทอดตลาดทรัพย์สิน หมวด 5 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง หมวด 6 การถอนการบังคับทางปกครอง หมวด 7 การรับและ การจ่ายเงิน ซึ่งรายละเอียดอยู่ในภาคผนวก ก. ซึ่งหากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้นำระเบียบดังกล่าว มาใช้จะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะสามารถนำมาปฏิบัติได้ อย่างมีประสิทธิภาพ