

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบังคับคดีของศาลหากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้บังคับคดีแล้วมิได้หมายความว่า เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดหรืออายัดทรัพย์สินได้ทุกประเภทยังมี ข้อยกเว้นทรัพย์สินที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่อาจจะยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำ พิพากษาตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 285 และมาตรา 286 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ แผลงได้กำหนดให้ทรัพย์สินบางอย่างไม่สามารถยึดหรืออายัดได้ แม้หากเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามา ขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีแล้วศาลก็ไม่อาจจะออกหมายบังคับคดีได้เพราะต้องห้ามตามกฎหมาย ดังกล่าว ซึ่งทรัพย์สินที่กฎหมายห้ามมิให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาบังคับยึดหรืออายัดนั้น เช่น เครื่อง นุ่มห่มหลับนอนหรือเครื่องใช้ในครัวเรือนหรือเครื่องใช้สอยส่วนตัวโดยประมาณรวมกันราคาไม่ เกิน 50,000 บาท หรือเป็นไปตามดุลยพินิจของศาล (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 285 (1)) เครื่องมือหรือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการเลี้ยงชีพหรือประกอบวิชาชีพโดยประมาณรวมกัน ราคาไม่เกิน 500,000 บาท หรือราคาเป็นไปตามดุลยพินิจของศาล (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง มาตรา 285 (2)) หรือในกรณีที่เป็นเบี้ยเลี้ยงชีพที่กฎหมายกำหนดไว้และเงินรายได้เป็น คราว ๆ ไป อันบุคคลภายนอกได้ยกให้เพื่อเลี้ยงชีพเป็นจำนวนรวมกันไม่เกินเดือนละ 10,000 บาท หรือตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร นอกจากนั้นในส่วนของเงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ย หวัด หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในหน่วยราชการและ เงินสงเคราะห์บำนาญหรือบำเหน็จที่หน่วยราชการได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของ บุคคลเหล่านั้น (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 286 (1), (2)) ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 286 จะบัญญัติให้อยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่ง กฎหมายอื่นก็ตาม แต่บทบัญญัตินี้ก็เป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ศาลใช้อำนาจบังคับคดีเพื่อให้ ได้มาซึ่งการชำระหนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง นอกจากนั้นมาตรการบังคับการยึดหรืออายัดนี้ก็คือ ว่าเป็นอำนาจของศาลในทางกฎหมายแพ่งเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องใช้ มาตรการทางศาลในการบังคับยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้เท่านั้น จะใช้

มาตรการของตัวเองหรือมาตรการทางเอกชนย่อมไม่อาจทำได้เนื่องจากกฎหมายไม่เปิดช่องให้เอกชนสามารถบังคับยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ได้โดยปราศจากคำสั่งของศาล

ในส่วนมาตรการบังคับทางปกครองนั้นจะไม่เหมือนกับมาตรการบังคับของศาลที่เกิดจากเอกชนเป็นผู้ร้องขอให้ศาลใช้อำนาจแทนตนในการบังคับคดียึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่ในส่วนของการบังคับทางปกครองนั้นถือว่าเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองที่กฎหมายเปิดช่องให้สามารถบังคับทางปกครองได้โดยตรงโดยไม่จำเป็นต้องขออำนาจศาลในการบังคับยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการที่สามารถจะบังคับยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ได้นั้นก็โดยอาศัย “คำสั่งทางปกครอง” เท่านั้น ดังนั้นย่อมหมายความว่าคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดจะต้องชำระหนี้ให้แก่หน่วยงานทางปกครองถ้าบุคคลผู้อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชำระให้ถูกต้องครบถ้วนกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ชำระและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 57 วรรคแรก) นอกจากนี้กฎหมายมาตราดังกล่าวยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่มีวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้นำวิธีปฏิบัติอันว่าด้วย (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 57 วรรคสอง) การบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการบังคับทางปกครองด้วย ในปัญหานี้มีปัญหาว่าจะนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ได้มากน้อยเพียงใด โดยยังมีแนวคิดของนักวิชาการอยู่สองแนวทางด้วยกัน กล่าวคือ แนวทางแรกเห็นว่าการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กำหนดให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมนั้นแต่ตามมาตรา 285 และมาตรา 286 ที่ผู้ศึกษาได้กล่าวมาข้างต้นเป็นบทบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินและสิทธิเรียกร้องที่ไม่อาจอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีมิใช่บทบัญญัติว่าด้วยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ดังนั้นหลักเกณฑ์ตามมาตราดังกล่าวจึงไม่นำมาปรับใช้กับการบังคับทางปกครองทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถยึดทรัพย์สินได้โดยไม่มีข้อจำกัด ส่วนแนวทางที่สองนี้เห็นว่าการนำวิธีการยึด การอายัด หรือการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับนั้นเป็นบทบัญญัติซึ่งอยู่ในหลักการทั่วไปในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนั้นทรัพย์สินใดที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตามที่กำหนดไว้ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินนั้นก็ต้องห้ามเช่นเดียวกันและในขณะเดียวกันยังมีปัญหาอีกว่าถ้าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อเอกชนต้องทำให้

เอกชนได้รับความเสียหายจนหน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ให้แก่เอกชนนั้นแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิไล่เบี้ยแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ปัญหาว่าจะออกคำสั่งทางปกครองให้บังคับยึดหรืออายัดเงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ยหวัดหรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในส่วนราชการได้หรือไม่นั้นก็ยังเป็นปัญหาที่จะต้องเป็นประเด็นศึกษาเพราะรายได้ดังกล่าวมาข้างต้นเป็นบทบัญญัติที่ห้ามศาลบังคับยึดแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาในคดีแพ่งเมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 57 วรรคสอง ให้นำบทบัญญัติในเรื่องของการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับก็เท่ากับว่าหน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจจะยึดหรืออายัดรายได้ของข้าราชการหรือลูกจ้างดังกล่าวได้เลย นอกจากนั้นยังมีปัญหาที่ตัวบุคลากร อาทิเช่น หากเป็นศาลปกครองมีสำนักงานศาลปกครอง เป็นองค์กรที่บังคับตามคำสั่งทางปกครอง ส่วนในทางศาล ศาลแพ่งจะมีกรมบังคับคดี เป็นหน่วยงานในการบังคับตามคำสั่งของศาลแพ่ง และกรมราชทัณฑ์นั้นเป็นหน่วยงานในการบังคับตามคำสั่งของศาลอาญา

ในส่วนของหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการบังคับทางปกครองนั้นก็ควรมีหน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครองเพราะเมื่อมีกฎหมายกลางตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แล้ว ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายมาตรฐานกลางหรือมาตรฐานขั้นต่ำที่การปฏิบัติราชการทางปกครองจะต้องมีมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งหลักการนี้เป็นหลักการที่ผู้ศึกษาเห็นด้วยเป็นอย่างมาก แต่มีปัญหายุ่งตรงที่หน่วยงานผู้บังคับคำสั่งทางปกครองนั้นไม่มีกฎหมายหรือหน่วยงานกลางในการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งต่างจากการที่มีกรมบังคับคดีเพื่อบังคับคดีแพ่ง หรือคดีล้มละลาย กรมราชทัณฑ์ บังคับคดีอาญา เป็นต้น แต่ในส่วนของการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายในการบังคับทางปกครองและไม่มีกฎหมายเฉพาะในการบังคับทางปกครองด้วยแต่อย่างใด โดยไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 57 วรรคสอง หรือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 72 ล้วนแต่ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่งมาใช้บังคับแทบทั้งสิ้น ในประเด็นนี้เป็นปัญหาที่ผู้ศึกษาจะได้ทำการศึกษาและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ผู้ศึกษาเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่สำคัญสมควรหยิบยกขึ้นมาศึกษาโดยผู้ศึกษาจะศึกษาในปัญหาของการบังคับคดีโดยองค์กรศาลเปรียบเทียบกับการบังคับคดีของฝ่ายปกครองในเรื่องของการบังคับยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ รวมทั้งขอบเขตและหลักเกณฑ์ในการบังคับคดีกับทรัพย์สินของลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการ ลูกจ้างส่วนราชการหรือเอกชนผู้อยู่ภายใต้คำสั่งทาง

ปกครองที่สั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น เช่น มูลนิธิภักดีอากร เป็นต้น และผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิทยานิพนธ์นี้จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนผู้อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครอง

นอกจากนั้นหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นประโยชน์ในวงการวิชาการ วงการนักกฎหมาย รวมทั้งประเทศชาติสืบไป

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายในการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง
2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายในการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีที่ว่าด้วยอำนาจฝ่ายปกครองในการบังคับยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลใด ๆ ทฤษฎีการกระทำทางปกครองเป็นต้น
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง
5. เพื่อศึกษาและค้นหามาตรการที่เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางแก้ไขกฎหมายในการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

## สมมติฐานของการศึกษา

การบังคับยึดและอายัดทรัพย์สินโดยฝ่ายปกครองตามคำสั่งทางปกครองยังไม่มีประสิทธิภาพและยังไม่มี ความเหมาะสม ในส่วนของการบังคับยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต้นสังกัดที่มีการไล่เบี้ยอันเกิดจากมูลละเมิดที่เจ้าหน้าที่ไปกระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 285 และมาตรา 286 ได้บัญญัติห้ามมิให้ศาลบังคับยึดทรัพย์สินดังกล่าว ขณะเดียวกันในส่วน of ฝ่ายปกครองนั้นก็ไม่ว่าจะยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าว เพราะพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 57 วรรคสอง ได้กำหนดให้ตามบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการบังคับคดีทางปกครองด้วย ดังนั้นแม้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง

บำเหน็จ บำนาญจากหน่วยงานต้นสังกัด ผู้ใช้สิทธิไต่เบี่ยก็ไม่อาจจะยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าวได้ ในส่วนของประเด็นของการบังคับทางปกครองอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองให้เอกชนชำระหนี้ นั้น ในกรณีนี้ก็ต้องมีลักษณะเช่นเดียวกัน นอกจากนั้นควรมีกฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงานกลางในการบังคับคำสั่งทางปกครองหรือหน่วยงานผู้รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งจะทำให้การบังคับทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพื่อเป็นการประกันสิทธิแก่ผู้อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองให้มีความเป็นธรรมในการปฏิบัติการตามคำสั่งทางปกครอง

### ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวិทยานิพนธ์นี้ผู้ศึกษาจะได้ทำการศึกษาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 285 และมาตรา 286 ถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายในการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยจะศึกษาเปรียบเทียบการบังคับยึดหรืออายัดทรัพย์สินโดยองค์กรศาลและองค์กรฝ่ายปกครองว่ามีลักษณะอย่างไรและอำนาจในการบังคับเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร หลังจากนั้นก็จะได้ทำการศึกษาปัญหาของการบังคับคดีบุคคลที่อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐเอง หรือเอกชนที่ถือว่าเป็นคู่กรณีตามกฎหมายปกครอง รวมทั้งหน่วยงานที่มีอำนาจในการบังคับหรือหน่วยงานกลางในการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง นอกจากนั้นผู้ศึกษาก็จะได้ทำการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีรวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวเพื่อเป็นข้อมูลในการนำมาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและได้มาซึ่งบทสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

### วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยค้นคว้าจากเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายในการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนตำรากฎหมาย ด้วบทกฎหมาย บทความทางวิชาการ ในสาขานิติศาสตร์และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง ค้นคว้าในห้องสมุดของทางมหาวิทยาลัย และของทางสถาบันต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลที่ได้อาจจากการค้นคว้าทางอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่บนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาวิเคราะห์และนำมาแก้ไขปัญหาทางกฎหมายต่อไป

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายในการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง
2. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายในการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีที่ว่าด้วยอำนาจฝ่ายปกครองในการบังคับยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลใด ๆ ทฤษฎีการกระทำทางปกครอง เป็นต้น
3. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายในการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง
4. ทำให้ได้ทราบถึงผลการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง
5. ทำให้ทราบมาตรการที่เหมาะสมเพื่อนำมาใช้เป็นข้อเสนอแนะปัญหาทางกฎหมายในการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง