

ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ผู้กระทำละเมิดชดใช้เงิน



นางจินตนา นุชสาคร

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2564

Problems on Application of Administrative Enforcement Measures  
to Enforce of Government Officers Who Commit Wrongful  
Act to Make the Payments

Mrs. Chintana Nuchsakhorn

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Tammathirat Open University

2021

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดคดีใช้เงิน
ชื่อและนามสกุล	นางจินตนา นุชสาคร
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิงครัต ดลเจิม

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2564

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิงครัต ดลเจิม)



..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกวลิน ต่อปัญญาชัย)



.....  
(รองศาสตราจารย์วารุฒิ เทพทอง)  
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา **ค้นคว้าอิสระ** ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการเรียกให้เจ้าหน้าที่  
 ของรัฐผู้กระทำละเมิดคดีใช้เงิน  
**ผู้ศึกษา** นางจินตนา นุชสาคร **รหัสนักศึกษา** 2624000473 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิงครัต ดลเจิม  
**ปีการศึกษา** 2563

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับมาตรการ  
 บังคับทางปกครองในการเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดคดีใช้เงิน (2) ศึกษาหลักเกณฑ์ของกฎหมายใน  
 มาตรการบังคับทางปกครองในการเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดคดีใช้เงินของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี  
 สาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศไทย (3) วิเคราะห์มาตรการบังคับทางปกครองในการเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐ  
 ผู้กระทำละเมิดคดีใช้เงิน (4) เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงมาตรการบังคับทางปกครองในการเรียกให้  
 เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดคดีใช้เงินให้มีประสิทธิภาพ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยทางเอกสาร จากตำรา บทความ  
 วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ รายงานการวิจัย วารสารเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองในการ  
 เรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดคดีใช้เงินทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

ผลการวิจัยพบว่า (1) แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้อง คือ ทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับ  
 ผิดทางละเมิดทั้งในกฎหมายแพ่งและกฎหมายมหาชน (2) ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีหลักเกณฑ์ปรากฏใน  
 รัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ.1953 สาธารณรัฐฝรั่งเศสปรากฏหลักเกณฑ์  
 ในรัฐบัญญัติฉบับที่ 92 - 1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 1992 และประเทศไทยปรากฏหลักเกณฑ์ใน  
 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (3) ในมาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว สหพันธ์  
 สาธารณรัฐเยอรมนีอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม สาธารณรัฐฝรั่งเศสกฎหมายกำหนดให้มาตรการบังคับทาง  
 ปกครองในเรื่องดังกล่าวฝ่ายปกครองสามารถกระทำการโดยทำเป็นคำสั่งบังคับซึ่งไม่ต้องไปดำเนินกระบวนการ  
 ทางศาลแต่มีผลเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาลและนำไปบังคับชำระหนี้ได้ทันทีซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่  
 การใช้มาตรการบังคับทางปกครองอยู่ในอำนาจของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองให้  
 เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดคดีใช้เงินโดยหากไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้จะต้องเสนอศาล  
 ปกครองเพื่อพิจารณาต่อไป (4) สมควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 302 วรรคหนึ่ง (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธี  
 พิจารณาความแพ่งโดยเพิ่มข้อความตอนท้ายว่า “เว้นแต่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นโดยเฉพาะกำหนดไว้ให้อยู่  
 ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี” ทั้งนี้ ควรให้มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะในการใช้มาตรการบังคับทาง  
 ปกครองดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย

**คำสำคัญ** ละเมิด เจ้าหน้าที่ มาตรการบังคับทางปกครอง



**Independent Study title:** Problems on Application of Administrative Enforcement Measures to Enforce of Government Officers Who Commit Wrongful Act to Make the Payments

**Author:** Mrs. Chintana Nutsakorn: **ID:** 2624000473 **Degree:** Master of Law

**Independent Study advisor:** Dr. Ingrat Dolcharoen, Assistant Professor;

**Academic year:** 2020

### Abstract

This Independent Study aims to (1) study concepts and principles on administrative enforcement measures to enforce of government officers who commit wrongful act to make the payments, ( 2 ) study criteria on laws in administrative enforcement measures to enforce of government officers who commit wrongful act to make the payments of Federal Republic of Germany, Republic of France, and Thailand, (3) analyze administrative enforcement measures to enforce of government officers who commit wrongful act to make the payments, ( 4 ) recommend guidelines for improving administrative enforcement measures to enforce of government officers who commit wrongful act to make the payments to be efficient.

This Independent Study is a qualitative research based on documentary research method from textbooks, articles, theses, independent studies, research reports, and journals in respect of administrative enforcement measures to enforce of government officers who commit wrongful act to make the payments both domestic and foreign countries.

According to the Research, (1) the relevant concepts and principles are legal theories as to liability for wrongful act both civil and public laws; (2) in Federal Republic of Germany, there are criteria as appearing in the Act of Enforcement Measures against Administrative Officers, 1953 and in Republic of France, there are criteria as appearing in the Act Nos. 92 – 1476 dated December 31, 1992, and in Thailand, there are criteria as appearing in the Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996); (3) the aforesaid administrative enforcement measures, in Federal Republic of Germany, are in the jurisdiction of court of justice, in Republic of France, administrative agencies can take actions under laws providing that the administrative enforcement measures mentioned above can issue compulsory execution which needs not to conduct the court proceedings but is equivalent to the writ of execution of the court and can immediately be used in compulsory performance which is different from Thailand which exercises administrative enforcement measures under the powers of the state agencies which issue the administrative orders to enable the wrongful acting officers to make the payments, which, in the case of inability to exercise the administrative enforcement measures, shall be proposed to the administrative court for further consideration; and (4) the provision of Section 31, paragraph one (2) of the Civil Procedure Code ought to be amended by adding the contents that “unless there are the provisions of other laws as in particular provided to be under liability of the judgment enforcement,” provided that a specific work unit should be established to apply to the aforementioned administrative enforcement measures as also contained in the Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996).

**Keyword:** wrongful act, officers, administrative enforcement measures.

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิงครัต ตลเจิม อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้สละเวลาอันมีค่าในการให้คำปรึกษา และให้คำแนะนำในการค้นคว้าหาข้อมูล ชี้แนะในการอธิบายเนื้อหา แนวทางในการนำเสนอข้อมูล วิธีการวิเคราะห์ปัญหา ตลอดจนข้อเสนอแนะต่าง ๆ และติดตามการทำค้นคว้าอิสระครั้งนี้อย่างใกล้ชิดตลอดมา นับตั้งแต่เริ่มต้นจนสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณคณะกรรมการสอบทุกท่านที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็น กรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระและให้คำชี้แนะเพื่อทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระมีความสมบูรณ์มากขึ้น ตลอดจนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชที่ให้โอกาสผู้วิจัยเข้าศึกษาต่อในระดับมหาบัณฑิต ณ สถานที่แห่งนี้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ครอบครัว รวมไปถึงคณาจารย์ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เพื่อนนักศึกษาและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการศึกษา ค้นคว้าอิสระครั้งนี้ทุกท่านที่ได้กรุณาให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ และให้กำลังใจตลอดมา หากสารนิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

จินตนา นุชสาคร

สิงหาคม 2564

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
3. สมมติฐาน.....	5
4. ขอบเขตการศึกษาวิจัย.....	6
5. รูปแบบและวิธีการศึกษา.....	6
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
บทที่ 2 แนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครอง ในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงิน.....	7
1. แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.....	7
2. แนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง.....	13
บทที่ 3 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง ในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงิน.....	25
1. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	25
2. สาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	49
3. ประเทศไทย.....	71
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้กระทำละเมิดชดใช้.....	103
1. วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย.....	105
2. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.....	115
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	120
1. บทสรุป.....	120
2. ข้อเสนอแนะ.....	125
บรรณานุกรม.....	126
ประวัติผู้ศึกษา.....	131

สารบัญตาราง

ตารางที่ 4.1	มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมาย.....	หน้า 104
--------------	--------------------------------------	-------------



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เดิมประเทศไทยได้ดำเนินการเกี่ยวกับการชดเช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหาย ไม่ว่าจะความเสียหายนั้นจะเกิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐด้วยกัน หรือบุคคลภายนอก เจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบชดเช้ค่าสินไหมทดแทนกับความเสียหายที่เกิดขึ้นทุกกรณีและต้องชดเช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มตามจำนวนความเสียหาย เสมือนว่าเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดนั้นได้กระทำละเมิดในฐานะส่วนตัว<sup>1</sup> หากการกระทำละเมิดเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐหลายคนไม่ว่าเจ้าหน้าที่รัฐแต่ละคนร่วมกันกระทำละเมิดหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่แต่ละคนเป็นส่วนหนึ่งก่อให้เกิดละเมิดขึ้น เจ้าหน้าที่รัฐผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดทุกคนก็ต้องร่วมกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม ซึ่งหมายความว่าเจ้าหน้าที่รัฐทุกคนที่มีส่วนร่วมในการกระทำละเมิดหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำละเมิดต้องร่วมกันชดเช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้เสียหายซึ่งอาจจะเป็นบุคคลภายนอก หรือเจ้าหน้าที่รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณีจนเต็มจำนวนความเสียหาย ถ้าไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนชดเช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เจ้าหน้าที่รัฐที่เหลือก็ต้องรับผิดชอบชดเช้ค่าสินไหมทดแทนจนเต็มจำนวน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด<sup>2</sup> ซึ่งสาเหตุดังกล่าวเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นการกระทำแทนหน่วยงานของรัฐทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่กล้าใช้ดุลพินิจหรือดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐในอดีตเป็นอย่างมาก

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 โดยมีวัตถุประสงค์แยกความรับผิดทางละเมิด

---

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (2539, 14 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก หน้า 25.

<sup>2</sup> จักรพงษ์ ใจพรมมา. “ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.(2561) หน้า 1.

อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐออกจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด โดยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดเรื่องความรับผิดของเจ้าหน้าที่รัฐในการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นขณะปฏิบัติหน้าที่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ให้อำนาจรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐหากเป็นการกระทำที่ไม่เป็นการจงใจหรือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อที่ไม่ร้ายแรง หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่จะต้องรับผิดแทนเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดนั้นหรือกระทรวงการคลังต้องรับผิดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานใด หากเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้ที่ได้รับความเสียหายก่อน แล้วมาใช้สิทธิไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดในภายหลังได้ ซึ่งการกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมาน้อยเพียงได้นั้น ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของหน่วยงานรัฐโดยจะต้องคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำในแต่ละกรณี และถ้าหากการละเมิดนั้นหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมในความผิดด้วย กรณีดังกล่าวจะต้องหักส่วนแห่งความรับผิดอันเกิดจากหน่วยงานของรัฐออกจากความรับผิดที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้นด้วย นอกจากนี้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังกำหนดไม่ให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้กับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยความรับผิดของเจ้าหน้าที่รัฐแต่ละคนจะมีสัดส่วนตามความรับผิดที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดได้ก่อขึ้นเท่านั้น<sup>3</sup> การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ใช้อยู่ยังมีบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจน และการบังคับใช้ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ โดยเฉพาะการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยไม่มีรายละเอียดขั้นตอนในการปฏิบัติและระยะเวลาในการบังคับทางปกครองที่ชัดเจน ประกอบกับเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการบังคับทางปกครองส่วนใหญ่ไม่มีความเชี่ยวชาญในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการบังคับทางปกครองเพื่อให้ชัดเจนมีประสิทธิภาพ จึงได้ตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

<sup>3</sup> เรื่องเดิม. หน้า 2.



ปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>4</sup> โดยให้ยกเลิกในส่วนที่ 8 ตั้งแต่มาตรา 55 ถึงมาตรา 63<sup>5</sup> และให้เพิ่มเรื่องการบังคับทางปกครองเป็นหมวด 2/1 มาตรา 63/1 ถึงมาตรา 63/25 แทน<sup>6</sup> โดยบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการสืบหาทรัพย์สิน ร้องขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดหรือมอบหมายให้หน่วยงานอื่นหรือเอกชนดำเนินการสืบหาทรัพย์สินแทนได้<sup>7</sup> เพิ่มรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน<sup>8</sup> และระยะเวลาในการบังคับทางปกครอง<sup>9</sup> ส่วนการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง หรือให้เจ้าพนักงานบังคับคดี สังกัดกรมบังคับคดี ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวก็ได้<sup>10</sup> ซึ่งการเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด<sup>11</sup> โดยคำสั่งดังกล่าวถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ในกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงินภายในกำหนดเวลา หากถึงกำหนดชำระแล้วไม่มีการชำระให้ถูกต้องและครบถ้วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้กระทำละเมิดชำระเงินก่อนแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เมื่อปรากฏว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้กระทำละเมิดนั้น โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องขอให้ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองบังคับ<sup>12</sup> ซึ่งทำให้หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการบังคับทางปกครองเองในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ ส่วนกรณีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดเป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนต่อเจ้าหน้าที่รัฐผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์ ดังนั้นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของ

<sup>4</sup>พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2560 (2562, 27 พฤษภาคม ) ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 136 ตอนที่ 69 ก หน้า 115-126.

<sup>5</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 4.

<sup>6</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 5.

<sup>7</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/11.

<sup>8</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/12.

<sup>9</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/8.

<sup>10</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/15.

<sup>11</sup>พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12.

<sup>12</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/7.

คำสั่งทางปกครองให้น้อยที่สุด<sup>13</sup> และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินจะต้องดำเนินการยึด หรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินถึงที่สุด<sup>14</sup> ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังมีปัญหาที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

**1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับชำระเงินจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิด** โดยหักจากเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการบัญญัติห้ามไว้โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 302 วรรคหนึ่ง (2) เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิด เป็นผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินโดยส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในสังกัดหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือลูกจ้าง การดำเนินการบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องบังคับให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้อยู่ใต้คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ดำเนินการชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องและครบถ้วนตามคำสั่งทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตามหากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวฝ่าฝืนไม่ดำเนินการชำระเงินให้ถูกต้องและครบถ้วนตามคำสั่งทางปกครอง และไม่มีทรัพย์สินใดให้ดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึด หรือการอายัด และนำทรัพย์สินขายทอดตลาด เพื่อนำเงินมาชำระให้ถูกต้องและครบถ้วนตามคำสั่งทางปกครอง มีเพียงเงินเดือนที่ได้รับจากหน่วยงานของรัฐในการทำงานเท่านั้น หน่วยงานของรัฐก็ไม่สามารถดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้

**1.2 การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง** โดยเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ได้กำหนดวิธีการ ขั้นตอน การยึด การอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และสามารถออกคำสั่งบังคับตัวเอง โดยไม่ต้องยื่นฟ้องศาล เพื่อเป็นการลดกระบวนการ หรือขั้นตอน แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งไม่สามารถดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่มีหน่วยงานเฉพาะ และเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจ และมีความเชี่ยวชาญในกระบวนการตามมาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึด การอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง<sup>15</sup> ซึ่งจะก่อให้เกิดความล่าช้าและเกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/2 วรรคสาม.

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/8 วรรคหนึ่ง.

<sup>15</sup> กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “รายงานสรุปผลการสัมมนาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ครั้งที่ 1” 2562 หน้า 15.



จากปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินให้กับหน่วยงานรัฐตั้งที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาหลักกฎหมายแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์และนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนามาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด และหลักการเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองในการเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงิน

2.2 เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ของกฎหมายในมาตรการบังคับทางปกครองในการเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศไทย

2.3 เพื่อวิเคราะห์มาตรการบังคับทางปกครองในการเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงิน

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนามาตรการบังคับทางปกครองในการเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินให้มีประสิทธิภาพ

## 3. สมมติฐาน

ในระบบกฎหมายไทยปัจจุบันยังพบปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินอยู่หลายประการซึ่งหากมีการพิจารณาแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและให้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะเป็นการแก้ไขปัญหาและส่งเสริมให้การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 4. ขอบเขตการศึกษาวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ผู้ศึกษามุ่งที่จะศึกษาถึงหลักกฎหมาย แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และมาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึด การอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

#### 5. รูปแบบและวิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary research) เป็นสำคัญ จากตำรา หนังสือ ตำบทยุทธศาสตร์ บทความ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ รายงานการวิจัย วารสารเอกสารต่างๆ คำพิพากษา ตลอดจนข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ที่เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินในต่างประเทศ และประเทศไทย

#### 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด และหลักการเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองในการเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงิน

6.2 ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองในการเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศไทย

6.3 ทำให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์มาตรการบังคับทางปกครองในการเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงิน

6.4 ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนามาตรการบังคับทางปกครองในการเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินให้มีประสิทธิภาพ

## บทที่ 2

# แนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครองในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงิน

ประเทศไทยมีการใช้อำนาจในการปกครองโดยมีหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่แทน ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรองรับหรือให้อำนาจกระทำไว้ จึงจะเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การบังคับทางปกครอง ซึ่งจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจหรือมีกฎหมายรับรองให้กระทำได้ เนื่องจากการกระทำดังกล่าวเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้บุคคลใดปฏิบัติตามโดยที่ฝ่ายรัฐมีอำนาจเหนือกว่า ซึ่งบทนี้จะแบ่งการศึกษาเป็นแนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางละเมิดเจ้าหน้าที่และมาตรการบังคับทางปกครอง

## 1. แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

### 1.1 ความเป็นมา

ก่อนที่จะมีการบังคับใช้กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หน่วยงานของรัฐได้มีการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดในกรณีเจ้าหน้าที่รัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้ที่ได้รับความเสียหายสามารถฟ้องร้องเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด และผู้ที่ได้รับความเสียหายอาจฟ้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐในฐานะนิติบุคคลหรือนายจ้างได้ด้วยเช่นเดียวกันตามมาตรา 425 หรือมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิไต่เบี่ยเอาจากเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดได้ในภายหลัง<sup>16</sup> ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เหมาะสมใน

<sup>16</sup> จิตภา มุสิกชนเสฏฐ์. ปัญหาในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 : ศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต).จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2553. หน้า 25 – 27.

การดำเนินการความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่<sup>17</sup> โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ และหน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำละเมิดได้เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดได้กระทำละเมิดโดยจงใจและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และการกระทำละเมิดที่เกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐหลายคน ให้เจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำละเมิดรับผิดเฉพาะส่วนที่ตนกระทำละเมิดเท่านั้น

## 1.2 แนวคิดความรับผิดทางละเมิด

แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ถือเป็นที่มาของการบัญญัติกฎหมายว่าจะให้มีเจตนากรรมหรือวัตถุประสงค์ไปในทิศทางใด ซึ่งหากพิจารณาแล้วความรับผิดในทางละเมิด ถือว่าเป็นความรับผิดทางแพ่งประเภทหนึ่งที่กฎหมายได้กำหนดให้ผู้กระทำการนั้นต้องรับผิดอันเกิดจากผลของกฎหมาย ซึ่งความรับผิดทางแพ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้กระทำมีความผิดตามหลักกฎหมายไม่มีความรับผิดโดยไม่มีความผิด(No liability without fault) ซึ่งความรับผิดทางละเมิด คือความรับผิดที่เกิดจากการฝ่าฝืนนี้ตามกฎหมายที่จะงดเว้นกระทำการ คือการที่จะต้องไม่กระทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งในสังคม หรือที่เรียกว่าความรับผิดโดยกฎหมายไม่ใช่โดยข้อตกลง<sup>18</sup> เมื่อการกระทำละเมิดเกิดขึ้นก็ถือว่าเป็นการก่อให้เกิดหนี้ตามกฎหมายที่ผู้กระทำละเมิดต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายต่อผู้กระทำละเมิด การกระทำละเมิดจึงถือว่าเป็นบ่อเกิดแห่งหนึ่งซึ่งแตกต่างจากการรับผิดทางแพ่งในกรณีความรับผิดทางนิติกรรมที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบจะเกิดขึ้นเมื่อคู่สัญญากระทำการผิดข้อตกลงตามสัญญาที่ตกลงกันไว้ไม่ใช่ผลของกฎหมายโดยตรง ในบางครั้งการกระทำละเมิดก็อาจเป็นความผิดทางอาญาด้วย เช่น การทำให้ทรัพย์สินผู้อื่นเสียหายถือเป็นการกระทำละเมิดทางแพ่งและในขณะเดียวกันก็มีความผิดในทางอาญารฐานทำให้เสียทรัพย์ด้วยเช่นกัน กรณีความรับผิดทางละเมิดกับความรับผิดทางอาญาดังกล่าวมีมูลเหตุมาจากเหตุเดียวกัน แต่มีจุดมุ่งหมายในการให้ผู้กระทำรับผิดที่ต่างกันออกไป กล่าวคือ ความรับผิดทางละเมิดนั้นมุ่งเน้นที่จะให้ผู้กระทำละเมิดได้รับการเยียวยาได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ถูกกระทำละเมิด เพื่อให้ผู้ถูกกระทำละเมิดกลับคืนสู่สถานะเดิมให้มากที่สุดเหมือนไม่เคยถูกกระทำละเมิด แต่ความรับผิดทางอาญา เป็นการกระทำตามอำนาจรัฐที่มุ่งหมายลงโทษผู้กระทำละเมิดให้เช็ดหลาบ และไม่กล้าที่จะกระทำผิดอีก

<sup>17</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 28 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2541). หน้า 367.

<sup>18</sup> ศนันท์ภรณ์ โสคติพันธ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการนอกสั่ง และลามิควรได้. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน. 2552. หน้า 11.

### 1.3 ทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

#### 1.3.1 ทฤษฎีความรับผิดเพื่อความเสียหาย

ทฤษฎีนี้มาจากแนวคิดที่มุ่งคุ้มครองสิทธิผู้ถูกระทำละเมิด ซึ่งเป็นแนวคิดในยุคแรก ๆ ในช่วงก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยมีพื้นฐานมาจากการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหายไม่ว่าจะเป็นในส่วนของสิทธิทางอาญาและสิทธิทางแพ่ง เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นย่อมจะต้องมีผู้ชดใช้ความเสียหายนั้นไม่พิจารณาถึงความนึกคิดภายในจิตใจของผู้กระทำละเมิดว่าจงใจหรือเจตนาที่ชั่วร้ายหรือไม่ หรือการขาดความระมัดระวังในการกระทำของตนหรือไม่ หลักสำคัญของทฤษฎีนี้ คือ มีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว และสามารถที่จะทราบตัวผู้กระทำความผิด ผู้กระทำผิดนั้นต้องรับผิดในความเสียหายที่ตนเป็นคนก่อขึ้นทั้งหมด

#### 1.3.2 ทฤษฎีความผิด

ทฤษฎีความผิดหรือทฤษฎีความรับผิดที่อยู่บนพื้นฐานของความผิด เป็นทฤษฎีที่ได้รับการพัฒนามาจากทฤษฎีความรับผิดเพื่อความเสียหาย มีแนวคิดที่มุ่งคุ้มครองเสรีภาพของผู้กระทำละเมิด โดยมุ่งคุ้มครองผู้กระทำละเมิดให้ได้รับความเป็นธรรม โดยพิจารณาถึงเจตนาภายในของผู้กระทำละเมิด ซึ่งทฤษฎีนี้ได้รับอิทธิพลมาจากศาสนาว่าผู้กระทำความผิดก่อให้เกิดความเสียหายย่อมเป็นผู้ประพฤติดิในศีลธรรม ต้องรับผิดในความผิดที่ตนได้กระทำลงไป ทั้งนี้ต้องพิจารณาว่าผู้กระทำความผิดนั้นจงใจกระทำละเมิดหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ซึ่งสำนักกฎหมายธรรมชาติเห็นว่าสิทธิเสรีภาพในความเป็นตัวตนของมนุษย์รวมถึงทรัพย์สินควรได้รับการยอมรับดังนั้นในการลงโทษผู้กระทำละเมิดซึ่งถือเป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิของบุคคลควรจะได้รับการพิสูจน์อย่างเป็นธรรมโดยผู้ที่ได้รับการกล่าวหาว่าเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องเป็นผู้ที่ถูกพิสูจน์แล้วว่าเป็นผู้กระทำความผิดเมื่อผู้นั้นมีความผิด ถือว่าเป็นผู้กระทำละเมิดจึงต้องรับผิดเพื่อละเมิดนั้น<sup>19</sup>

#### 1.3.3 ทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด

ทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด หรือเรียกว่าทฤษฎีความรับผิดโดยสมบูรณ์ ทฤษฎีนี้พัฒนาขึ้นในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมช่วงปลายศตวรรษที่ 19 เป็นแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดของผู้ก่อความเสียหายโดยไม่ต้องพิจารณาถึงเจตนาภายในจิตใจของผู้กระทำแต่อย่างใด คงแต่พิจารณาเพียงว่าความเสียหายดังกล่าวเป็นผลจากการกระทำของผู้กระทำละเมิด หรือผู้ก่อความเสียหายเท่านั้น ดังนั้น การพิสูจน์เจตนาภายในจิตใจที่แสดงออกมาในรูปของการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อจึงไม่นำมาใช้ในกรณีของทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด<sup>20</sup>

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 61.

<sup>20</sup> ไพจิตร ปุญญพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด. (พิมพ์ครั้งที่ 12) กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ. 2551. หน้า 3



### 1.3.4 ทฤษฎีข้อสันนิษฐานความผิด

ทฤษฎีนี้มีแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งที่กำหนดให้เกิดข้อสันนิษฐานความผิดเพื่อลดภาระของผู้เสียหายในการพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำละเมิด หรืออาจเรียกว่าเป็นความรับผิดชอบที่ไม่ต้องการความผิด<sup>21</sup> เนื่องจากในบางกรณีเป็นเรื่องยากที่จะทราบถึงความนึกคิดภายในใจของผู้กระทำละเมิดว่ามีจิตใจชั่วร้ายที่เจตนากระทำละเมิดโดยประมาทหรือไม่ กฎหมายจึงถือว่าผู้กระทำละเมิดมีความผิด แต่ก็ถือว่าเป็นเพียงข้อสันนิษฐานตามกฎหมายเท่านั้น ดังนั้นผู้ได้รับความเสียหายจึงไม่มีการพิสูจน์ว่าผู้กระทำละเมิดได้กระทำละเมิดหรือไม่ เพราะได้ประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามกฎหมาย แต่ก็ยังไม่ใช่ข้อสันนิษฐานเด็ดขาดเหมือนเช่นทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาด ผู้กระทำละเมิดสามารถที่จะนำพยานหลักฐานมาแสดงให้เป็นที่ประจักษ์ว่าตนไม่ได้มีความผิด กล่าวคือ ตนไม่ได้กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

### 1.4 หลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

บุคคลใดกระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน เสรีภาพหรือชื่อเสียง บุคคลผู้กระทำละเมิดก็ต้องรับผิดชอบชดใช้ความเสียหายแก่ผู้ถูกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาการดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะของรัฐโดยเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการแทน ส่งผลให้บางครั้งการดำเนินกิจการนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งที่ได้กระทำไปในการของรัฐในฐานะตัวแทนของรัฐโดยต้องรับผิดชอบโดยลำพัง ซึ่งถือเป็นการไม่ยุติธรรมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงได้เกิดแนวคิดที่จะมุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายว่าความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า กรณีใดที่จะต้องนำหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มาใช้บังคับ หรือจะต้องนำความรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ

หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กับความรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นมีหลักการที่ต่างกันโดยมุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะในเรื่องของการให้หน่วยงานรัฐมารับผิดโดยตรงแทน เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดหรือร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ซึ่งนอกจากจะคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังถือว่าเป็นหลักประกันให้ผู้ถูกระทำละเมิดมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแน่นอนยิ่งขึ้น เนื่องจากสถานะของหน่วยงานของรัฐย่อมมีความมั่นคงกว่าตัวของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา ดังนั้นหลักพื้นฐานที่สำคัญของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีดังนี้

<sup>21</sup> ศนันท์ภรณ์ โสทธิพันธ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการนอกลั้ง และลามิควรรได้. หน้า 61.

#### 1.4.1 หลักผู้กระทำละเมิดต้องเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มุ่งคุ้มครองการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้นผู้กระทำละเมิดจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งมีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับให้กระทำการหรือดำเนินการของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ที่มีฐานะเป็นผู้เสมือนผู้แทนของรัฐ ซึ่งจะพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะต้องนำบทกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดมาพิจารณา ซึ่งมี 2 ลักษณะดังนี้

1) *เจ้าหน้าที่รัฐในความหมายอย่างแคบ* หมายถึง เจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับการแต่งตั้งตามบทบัญญัติกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับ โดยมีลักษณะที่เป็นตำแหน่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการตำรวจ รวมไปถึงลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ในการปฏิบัติงานเพื่อราชการ อันมีลักษณะเป็นประจำไม่ใช่เพียงชั่วคราว

2) *เจ้าหน้าที่รัฐในความหมายอย่างกว้าง* ให้ความหมายรวมถึงบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐอันมีตำแหน่งหน้าที่ หรือปฏิบัติราชการประจำตามข้อ 1) ดังที่กล่าวมาแล้ว แต่เป็นเอกชนหรือบุคคลภายนอกที่ได้ดำเนินการสาธารณะแทนหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งโดยปกติจะเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐต้องดำเนินการปฏิบัติ แต่รัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐได้มอบหมายให้เอกชนกระทำการแทน ซึ่งอาจจะเป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกระทำได้ หรือเป็นไปตามเงื่อนไขแห่งนิติกรรมสัญญา

ดังนั้นจะต้องพิจารณาก่อนว่าผู้กระทำละเมิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ ถ้าไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐก็ต้องนำหลักความรับผิดฐานละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งใช้กับเอกชนทั่วไปมาบังคับใช้ต่อไป

#### 1.4.2 หลักการกระทำละเมิดต้องเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

การนำกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มาใช้ก็เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติหน้าที่อันเป็นประโยชน์ของรัฐและส่วนรวมไม่ให้อำนาจรับผิดในความละเมิดหากเกิดความเสียหายขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นหลักพื้นฐานที่สำคัญตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดคือ ความเสียหายต้องเป็นผลมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับให้อำนาจหน้าที่เจ้าหน้าที่นั้นปฏิบัติ เพื่อประโยชน์ของทางราชการ หากการกระทำละเมิดหรือความเสียหายไม่ได้เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ก็ต้องนำหลักความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้

ทั้งนี้การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องพิจารณาว่ามีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหรือไม่ และมี

ขอบเขตมากนักน้อยเพียงใด ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงหลักความสุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติหน้าที่นั้นประกอบด้วย เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ ก็เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่ไม่ให้อำนาจรับผิดทางละเมิด

#### 1.4.3 หลักหน่วยงานรัฐต้องรับผิดโดยตรงหรือรับผิดแทนที่

เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มุ่ง คุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ไม่ให้อำนาจรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น และคุ้มครองผู้ถูกระทำ ละเมิดที่ได้รับความเสียหายเช่นกัน โดยจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นแทนเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น หากเกิดการกระทำละเมิด ของเจ้าหน้าที่ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ขึ้น ผู้ถูกระทำละเมิดจะฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดโดยตรง ไม่ได้ แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นต้นสังกัดแทนได้ หลักการนี้เจ้าหน้าที่รัฐเปรียบเสมือนตัวแทน ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการให้แก่หน่วยงานของรัฐ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับ ผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยความรับผิดอาจจะเป็นลักษณะการเข้ามารับผิดโดยตรงเสมือนว่า หน่วยงานรัฐทำละเมิดด้วยตนเอง หรือเข้าไปรับผิดแทนที่ในความผิดของเจ้าหน้าที่ หรือร่วมรับผิด กับเจ้าหน้าที่รัฐก็ได้

#### 1.4.4 หลักการรับผิดเฉพาะในส่วนความผิดของตน

กรณีผู้กระทำละเมิดมีหลายคน หากเป็นหลักความรับผิดทางละเมิดตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้กระทำละเมิดทั้งหมดจะต้องรับผิดร่วมกันในฐานะลูกหนี้ร่วม กล่าวคือ ผู้ที่ถูกกระทำละเมิดเปรียบเสมือนเจ้าหนี้สามารถเรียกให้ผู้กระทำละเมิดคนใดคนหนึ่งชำระ หนี้ในความเสียหายได้ทั้งหมดโดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้กระทำละเมิดนั้นจะรับผิดเพียงบางส่วนในความ เสียหาย ซึ่งเป็นเรื่องของผู้กระทำละเมิดนั้นที่จะไปใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาจากผู้ทำละเมิดอื่น ๆ ต่อไป แต่หากเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมีเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันกระทำละเมิด หรือการละเมิด นั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่หลายคน จะไม่นำหลักความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม ตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ โดยหลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดเฉพาะในส่วนความผิดของตนที่ทำละเมิดเท่านั้น เจ้าหน้าที่ไม่ ต้องรับผิดในส่วนของความผิดที่เจ้าหน้าที่ผู้อื่นกระทำ การกระทำละเมิดยังรวมไปถึงการละเมิดที่ สาเหตุเกิดจากการความผิดพลาดหรือความไม่รัดกุมของระเบียบ หรือกฎของหน่วยงานของรัฐที่ เจ้าหน้าที่นำมาใช้ปฏิบัติโดยสุจริต แล้วก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น โดยถือว่าหน่วยงานของรัฐมี ส่วนร่วมในการกระทำละเมิดด้วย ดังนั้นจะต้องพิจารณาสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่นั้น ประกอบกับความบกพร่องของระเบียบหรือกฎนั้นประกอบด้วย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับผิดเฉพาะ ในส่วนความเสียหายที่เกิดจากตนเท่านั้น



## 2. แนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

### 2.1 ความเป็นมา

องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยฝ่ายปกครองจำเป็นต้องจัดระเบียบ และวิธีการดำเนินงานบริการสาธารณะเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างต่อเนื่องและบรรลุวัตถุประสงค์ จึงเป็นเหตุผลที่สำคัญที่ทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งฝ่ายเดียวและมีอำนาจที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งโดยไม่ต้องฟ้องต่อศาล

นิติกรรมทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครองที่กระทำโดยฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ<sup>22</sup>

**2.1.1 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องมีการบังคับตามนิติกรรมทางปกครอง** ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครอง เช่น ใบอนุญาต หนังสืออนุมัติต่าง ๆ

**2.1.2 คำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองนั้น** ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ ในคำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น

การบังคับการตามคำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงกระทำได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในกรณีที่กฎหมายเฉพาะได้บัญญัติเรื่องการบังคับทางปกครองไว้ก็ให้ใช้กฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น

### 2.2 ความหมายของมาตรการบังคับทางปกครอง

ดร.มานิตย์ วงศ์เสรี ได้ให้นิยามคำว่า การบังคับทางปกครอง หมายถึง การดำเนินการของเจ้าหน้าที่โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับประชาชนที่มีภาระผูกพันต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อเป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง<sup>23</sup>

<sup>22</sup> กรรณชรัตน์ ศรีประเสริฐ . (2559) “ปัญหาการใช้มาตรการบังคับเจ้าหน้าที่กรณีการทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” นิติศาสตร์มหาบัณฑิต.มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช หน้า 9.

<sup>23</sup> มานิตย์ วงศ์เสรี. *สาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*.2540. หน้า 20. อ้างใน ชาญชัย แสงวงศ์ดี.คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.2549 หน้า 321-322.

จากความหมายของการบังคับทางปกครองจึงแบ่งลักษณะสำคัญของการบังคับทางปกครองได้ดังนี้<sup>24</sup>

**2.2.1 เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่งทางปกครองซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดหน้าที่ให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติก่อน** และเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงสามารถบังคับการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของการออกคำสั่งทางปกครองให้บรรลุผลสำเร็จ

**2.2.2 การบังคับทางปกครองเป็นการดำเนินการบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง** โดยองค์กรฝ่ายปกครอง

**2.2.3 บุคคลที่จะถูกบังคับทางปกครอง** คือ บุคคลใดก็ตามที่มีภาระหน้าที่หรือความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง แต่การบังคับทางปกครองไม่สามารถนำมาใช้กับหน่วยงานของรัฐได้ เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าทรัพย์สินของรัฐย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี เพื่อรักษาทรัพย์สินไว้สำหรับดำเนินกิจการทางปกครองต่อไป

**2.2.4 มาตรการบังคับทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง** ดังนั้นจึงต้องนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองมาใช้ด้วย เช่น หลักการฟังความสองฝ่าย หลักการให้เหตุผล เป็นต้น

### 2.3 หลักการที่สำคัญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

เมื่อหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองเพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับทางปกครองแล้ว ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งที่ต้องมีการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ โดยทั่วไปหากผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองคำสั่งทางปกครองย่อมสำเร็จลุล่วงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่หากผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติ<sup>25</sup>ตามคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจที่จะใช้มาตรการทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้

การบังคับทางปกครองเป็นกระบวนการที่หน่วยงานรัฐซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายปกครองดำเนินการเพื่อให้หน้าที่ที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองบรรลุผลสำเร็จในทางปฏิบัติ และการบังคับทางปกครองเป็นการกระทำของหน่วยงานรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้รับคำสั่งทางปกครอง กฎหมายจึงเปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับ

<sup>24</sup> วิจิตร วอนเพียร. ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. 2549. หน้า 13-14.

ทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งในทางเนื้อหาหรือความชอบด้วยกฎหมาย หลักการของการบังคับทางปกครองเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับทางปกครอง ดังนั้นการดำเนินการบังคับทางปกครองจะต้องอยู่ภายใต้ของหลักการบังคับทางปกครอง ดังนี้

### 2.3.1 หลักการบังคับทางปกครองใช้กับคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับได้

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดสิทธิและหน้าที่แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นมีหลากหลายประเภทแต่ไม่ใช่ทุกประเภทที่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครอง โดยทั่วไปคำสั่งทางปกครองที่ก่อตั้งสิทธิ ให้สิทธิ หรือยืนยันสิทธิแก่ตัวผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงแรม หรือสถานบริการ คำสั่งอนุญาตพกพาอาวุธ หรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน เป็นต้น คำสั่งดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครอง เนื่องจากเป็นคำสั่งทางปกครองที่บรรลุผลทันทีที่ได้มีการแจ้งคำสั่งนั้นแก่ผู้รับคำสั่งส่วนคำสั่งทางปกครองที่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครอง คือ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดภาระหรือหน้าที่ให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างไม่ถูกต้องตามแบบแปลนคำสั่งให้ปลดป้ายโฆษณาที่ไม่ได้รับอนุญาต คำสั่งห้ามส่งเสียงดังเกินระดับที่กำหนด หรือคำสั่งที่ไม่ให้ขายหรือจำหน่ายสินค้าบนทางสาธารณะ หากผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองก็จำเป็นที่ฝ่ายปกครองจะต้องบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง

ในการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องตรวจสอบเงื่อนไขในทางแบบวิธีและเงื่อนไขในทางเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองว่ามีอยู่ครบถ้วนหรือไม่ เงื่อนไขในทางแบบวิธีเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับการเกิดขึ้นของคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำตามกระบวนการขั้นตอนและรูปแบบที่กฎหมายกำหนด ส่วนเงื่อนไขในทางเนื้อหาเป็นเรื่องเกี่ยวกับเนื้อหาที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองซึ่งต้องพิจารณาว่าสอดคล้องกับกฎหมายทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือไม่มีกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น ๆ ได้หรือไม่ การออกคำสั่งทางปกครองต้องเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่บกพร่องและเป็นการสมควรแก่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เป็นต้น<sup>26</sup>

เมื่อฝ่ายปกครองได้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดแล้วคำสั่งทางปกครองดังกล่าวยังไม่ผลกับผู้รับคำสั่งทางปกครองจนกว่าจะได้มีการแจ้งคำสั่งให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ทราบ การบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่จำเป็นต้องมีการบังคับนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อคำสั่งนั้นมีผลทางกฎหมายใช้กับผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ กล่าวคือ เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองตามขั้นตอนและกระบวนการที่

<sup>26</sup> กลมกานต์ ศรสวรรณ, เกวลี มโนภินิเวศ และศรีรัตน์ งานนิตย์. *สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2552 หน้า 10-13.

ได้กำหนดไว้ในกฎหมายแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยถูกต้องแล้ว โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบเนื้อความในคำสั่งทางปกครองแล้วหรือไม่<sup>27</sup> แม้ว่าคำสั่งนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าไม่ใช่กรณีไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างรุนแรง เช่นคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี คำสั่งทางปกครองที่ให้ผู้รับคำสั่งกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายและส่งผลให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับโทษทางอาญา คำสั่งทางปกครองนั้นถือเป็นโมฆะ ในทางกฎหมายถือว่าไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ หากได้แจ้งให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบและผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองแล้วคำสั่งทางปกครองย่อมเกิดผลขึ้นจนกว่าจะได้มีการลบล้างคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรผู้มีอำนาจ หรือคำสั่งทางปกครองจะได้สิ้นผลโดยตัวมันเอง เช่น การยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง หรือคำสั่งทางปกครองที่กำหนดเงื่อนไขไว้ เป็นต้น

อนึ่ง คำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับโดยการแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบแล้วอาจมีการกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขบังคับก่อนเพื่อหน่วงระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองไว้ก่อนได้ในกรณีดังกล่าวองค์กรฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้จนกว่าจะครบกำหนดระยะเวลาตามเงื่อนไข หรือมีเหตุการณ์ตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขบังคับก่อนเกิดขึ้นแล้ว

นอกจากการบังคับทางปกครองจะกระทำต่อเมื่อคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลบังคับได้แล้ว คำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับนั้นยังต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจโต้แย้งได้อีกด้วย คำสั่งที่ไม่อาจโต้แย้งได้เป็นคำสั่งที่มีผลบังคับผูกพันผู้รับคำสั่งทางปกครองเปรียบเสมือนคำพิพากษาของศาลที่ถึงที่สุดมีผลบังคับผูกพันคู่ความซึ่งแสดงถึงความมั่นคงแน่นอนในผลทางกฎหมายโดยผู้รับคำสั่งไม่อาจโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งในชั้นขององค์กรฝ่ายปกครองหรือศาล ทั้งนี้ เหตุที่ทำให้ผู้รับคำสั่งไม่อาจโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้อาจเนื่องจากผู้รับคำสั่งแสดงเจตนาสละสิทธิอุทธรณ์โต้แย้ง หรือศาลปกครองยกคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและคดีถึงที่สุด หรือกฎหมายกำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับผูกพันทันทีโดยไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งได้ หรือระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งได้ล่วงพ้นไปแล้ว โดยไม่มีการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว<sup>28</sup> คำสั่งทางปกครองที่มีผลผูกพันเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลทางกฎหมายเพียงพอที่จะให้องค์กรฝ่ายปกครองบังคับทางปกครองกับผู้รับคำสั่งทางปกครองต่อไป

เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองแล้วแต่ไม่ยินยอมปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องมีหนังสือ

<sup>27</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน. 2549. หน้า 192.

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 206-211.

เตือนให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนด พร้อมทั้งระบุมাত্রการบังคับทางปกครองที่จะใช้บังคับกับผู้รับคำสั่งทางปกครอง หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ยินยอมที่จะปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองสามารถบังคับทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่งโดยใช้มาตรการทางปกครองที่กำหนดไว้ในหนังสือเตือนนั้นได้ ทั้งนี้ ความมีผลในทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองอาจถูกทวงไว้ด้วยการทูลเกล้าฯ บังคับ<sup>29</sup> ไม่ว่าจะเป็คำสั่งทูลเกล้าฯ บังคับโดยองค์รฝ่ายปกครองหรือองค์รตุลาการ กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นการทูลเกล้าฯ บังคับโดยองค์รฝ่ายปกครอง เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองและการอุทธรณ์โต้แย้งมีผลเป็นการทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครอง องค์รฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ หรือในกรณีที่เป็นการทูลเกล้าฯ บังคับโดยองค์รตุลาการ เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองและขอให้ศาลมีคำสั่งทูลเกล้าฯ บังคับ เมื่อศาลได้มีคำสั่งทูลเกล้าฯ บังคับ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือคำสั่งของศาลปกครองให้ทูลเกล้าฯ บังคับนั้นย่อมมีผลเป็นการระงับการบังคับการตามคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว แต่ถ้าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่อาจโต้แย้งได้อีกต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งโดยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อองค์รฝ่ายปกครองหรือการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง องค์รฝ่ายปกครองย่อมสามารถที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจโต้แย้งได้อาจเกิดจากการที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองแสดงเจตนาสละสิทธิอุทธรณ์ หรือไม่ได้อุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือเป็นกรณีที่ศาลยกคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและคดีถึงที่สุด อนึ่ง ในกรณีที่การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อองค์รฝ่ายปกครองไม่มีผลเป็นการทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยทันที องค์รฝ่ายปกครองย่อมสามารถที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ทันที ทั้งนี้ เว้นแต่องค์รฝ่ายปกครองจะได้มีคำสั่งให้ทูลเกล้าฯ บังคับไว้เป็นการชั่วคราวก่อนจนกว่าจะได้พิจารณาอุทธรณ์เสร็จ

### 2.3.2 หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือที่เรียกว่า การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย<sup>30</sup> เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่ทำให้ องค์รเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น<sup>31</sup> กล่าวคือ การกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและจะกระทำนอกเหนือขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ ซึ่งเป็นการคุ้มครองผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทาง

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 44.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 17-23.

<sup>31</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมาย*



ปกครองนอกจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง ดังนั้น ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ใช้บังคับของคำสั่งทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย<sup>32</sup> แสดงให้เห็นว่ากฎหมายเป็นแหล่งที่มา และข้อจำกัดของอำนาจให้กระทำการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง ซึ่งในระบบกฎหมายของประเทศไทยได้กำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ทั้งนี้ ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองตามที่กฎหมายกำหนดหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง<sup>33</sup> เป็นองค์ประกอบของหลักนิติรัฐ ประกอบด้วยหลักสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

1) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน กรณีกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ องค์กรฝ่ายปกครองมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ไม่กระทำการดังกล่าวให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

2) หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น ในขณะที่หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการอยู่ในกรอบของกฎหมาย หรือมีกฎหมายรองรับเท่านั้น ซึ่งตามหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ นิติธรรม และหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน อันเป็นการคุ้มครองประชาชนจากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตนเป็นสำคัญ โดยหลักแล้วกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำการต่าง ๆ ได้นั้น ต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครองจะอ้างกฎหมายตามจารีตประเพณีมาเป็นฐานรองรับในการใช้อำนาจปกครองไม่ได้ หากกฎหมายตามจารีตประเพณีดังกล่าวมีอยู่จริง ย่อมเป็นหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติที่จะต้องตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรเพื่อรองรับกฎหมายจารีตประเพณีนี้หรือยกเลิกกฎหมายจารีตประเพณีนี้ขึ้น เพื่อความมั่นคงและแน่นอนในระบบกฎหมาย หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ มีความเคร่งครัดแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ

<sup>32</sup> พัทธมา จิตรมัทธมา. *หลักการเบื้องต้นของกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครอง*. เอกสารประกอบการอบรมความรู้ทางกฎหมายแก่นักศึกษาฝึกงาน ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันที่ 17 มีนาคม 2544, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2544 หน้า 22.

<sup>33</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. *คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. 2547. หน้า 194.

มาตรการใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการสร้างภาระ กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจำเป็นต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับมาตรการดังกล่าว เช่น การใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมประท้วง การยกเลิกใบอนุญาตประกอบกิจการสถานบริการ และการลงโทษทางวินัย เป็นต้น ส่วนมาตรการทางปกครองที่มีลักษณะเป็นประโยชน์ หรือเป็นคุณกับประชาชน หากไม่มีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขการใช้ไว้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจกระทำการได้ แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ชัดแจ้ง แต่มีความชอบธรรมทางกฎหมาย

### 2.3.3 หลักความพอสมควรแก่เหตุ

การกระทำทางปกครองใดเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือหน้าที่ให้กับประชาชน แม้การกระทำนั้นจะมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้ แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ต้องกระทำโดยพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งหลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักพื้นฐานในกฎหมายมหาชนที่ห้ามไม่ให้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันมีเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนเกินสมควร แต่กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องกระทำการให้พอเหมาะพอประมาณกับสภาพของข้อเท็จจริง ดังนั้น หลักการบังคับทางปกครองต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งมาตรการบังคับทางปกครองโดยสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งจึงอยู่ในบังคับของหลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง<sup>34</sup> เช่น การใช้มาตรการบังคับทางปกครองเจ้าหน้าที่จะต้องไม่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเกินกว่าที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครอง หากยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ราคามากกว่าที่ผู้อยู่ใต้บังคับตามคำสั่งทางปกครองต้องชำระ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็จะต้องคืนเงินในส่วนดังกล่าวให้แก่ผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง<sup>35</sup>

### 2.3.4 หลักการเตือนก่อนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

เมื่อผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะเป็นคำสั่งให้ชำระเงินหรือคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองอีกครั้งหนึ่ง การเตือนจึงเป็นขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งตัดสินใจเลือกที่จะปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เมื่อได้พิจารณาถึงผลเสียหรือผลกระทบที่ตนจะรับจากการบังคับทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ทำคำสั่งต้องกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมไว้ในคำเตือนเพื่อให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลา เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจึงใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง หากไม่ปฏิบัติ

<sup>34</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สื่อปัญญา. 2540.หน้าที่ 334-335.

<sup>35</sup> ประจักษ์ พุทธิสมบัติ. *คำบรรยายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคบังคับคดี*. กรุงเทพมหานคร : ศรีสมบัติการพิมพ์. 2540.หน้า 188-189.

ตามผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องถูกบังคับทางปกครองตามมาตรการบังคับทางปกครองที่ระบุไว้ใน คำเตือน ซึ่งจะต้องระบุกระบวนการ ขั้นตอนและรายละเอียดของการบังคับทางปกครองไว้ด้วย แต่ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะระบุมตรการบังคับทางปกครองมากกว่าหนึ่งมาตรการ เพื่อให้ ตนใช้ดุลพินิจที่จะเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองใด ๆ ตามความเหมาะสมไม่ได้ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ ผู้ออกคำสั่งทางปกครองอาจจะระบุคำเตือนไปพร้อมกันกับคำสั่งทางปกครองที่ออกไปในครั้งแรกก็ได้ เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะต้อง ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองตามที่ตนระบุไว้ในคำเตือน<sup>36</sup> หากมีการ เปลี่ยนแปลงมาตรการบังคับทางปกครองใหม่ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองก็ต้องแจ้งเตือนให้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง จะใช้บังคับแทนเสียก่อน<sup>37</sup> ทั้งนี้ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นที่จะต้องมีการบังคับทางปกครองตามคำสั่งให้ กระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทำความผิดทางอาญา หรือ เพื่อไม่ให้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่มีอำนาจบังคับทางปกครองได้โดยทันที โดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองขึ้นก่อน แต่เจ้าหน้าที่จะต้องกระทำภายในขอบเขตตามที่กฎหมาย กำหนด เนื่องจากเป็นกรณีที่ไม่อาจรอให้ช้าได้หรือเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการปิดป้องภัยที่เกิดขึ้นโดย ฉับพลัน ดังนั้น การบังคับทางปกครองในกรณีเร่งด่วน จึงไม่จำเป็นต้องมีการเตือนก่อนการใช้ มาตรการบังคับทางปกครอง

### 2.3.5 หลักความแน่นอนชัดเจนและคาดหมายได้

การกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวมีผลเป็นการกำหนด สิทธิหน้าที่ หรือเป็นการกำหนดประโยชน์ให้แก่เอกชน การกระทำของฝ่ายปกครองจึงต้องมีความ ชัดเจนแน่นอนและเป็นที่คาดหมายได้ของผู้รับคำสั่งทางปกครอง<sup>38</sup> เมื่อมาตรการบังคับทางปกครอง เป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งที่มีผลเป็นการรुकล้าสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างรุนแรง การใช้ มาตรการบังคับทางปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและพึงคาดหมายได้ตามหลักของการกระทำ ทางปกครองเพื่อให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองคาดหมายได้ว่าตนอาจจะได้รับผลกระทบจากการใช้ มาตรการบังคับทางปกครองอย่างไร โดยการระบุมตรการบังคับทางปกครองและรายละเอียด เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะใช้บังคับในกรณีที่ผู้รับคำสั่ง

<sup>36</sup> กลมชัย รัตนสกววงศ์. *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน 2551 หน้า 98 – 99.

<sup>37</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย ปกครองและการกระทำทางปกครอง*. หน้า 277.

<sup>38</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมาย ปกครองและการกระทำทางปกครอง*. หน้า 35.



ทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำเตือน ทั้งนี้ มาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นมาตรการเดียวกันกับที่ระบุไว้ในคำเตือน

### 2.3.6 หลักการบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้

ในกระบวนการบังคับทางปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองอาจใช้อำนาจตามกฎหมายได้ในหลายลักษณะโดยเจ้าหน้าที่อาจจะออกคำสั่งทางปกครองในลักษณะที่เป็นการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐและผู้รับคำสั่งทางปกครองประเภทที่เป็นคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ชำระค่าปรับทางปกครองเป็นเงินจำนวนหนึ่ง คำสั่งยึดสิ่งหาริมทรัพย์ หรือคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นประเภทที่เป็นคำสั่งให้ชำระเงิน หรือเจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังทางกายภาพในการดำเนินการบังคับทางปกครองอันถือเป็นการปฏิบัติการทางปกครอง เช่น การใช้กำลังยึดรถเข็นขายของในที่ทางเท้า หรือการเข้าไปในอาคารที่สร้างผิดแบบเพื่อตรวจสอบโครงสร้างของอาคารดังกล่าว เป็นต้น

สำหรับการดำเนินการบังคับทางปกครองในส่วนที่เป็นคำสั่งทางปกครองนั้น หากเป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ โดยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อองค์กรฝ่ายปกครอง เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองได้ทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับทางปกครองในส่วนที่เป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ขององค์กรฝ่ายปกครองก็สามารถอุทธรณ์โต้แย้งต่อองค์กรตุลาการหรือศาลต่อไปได้ เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามไม่ให้องค์กรฝ่ายปกครองดำเนินการบังคับทางปกครอง และขอให้องค์กรฝ่ายปกครองเยียวยาให้สิทธิของผู้ถูกบังคับทางปกครองที่สูญเสียไปกลับคืน หรือขอให้องค์กรฝ่ายปกครองชดเชยค่าเสียหายได้<sup>39</sup> การทบทวนตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายปกครองนั้นเป็นการทบทวนตรวจสอบในเชิงป้องกันซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้คำสั่งทางปกครองที่ออกจากองค์กรฝ่ายปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนการทบทวนตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการหรือศาลเป็นการทบทวนตรวจสอบในเชิงแก้ไขโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะลบล้างคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>40</sup>

## 2.4 ประเภทของการบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองมีขึ้นเพื่อให้คำสั่งทางปกครองมีผลเมื่อผู้อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง หรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามที่ได้กำหนดไว้ในคำสั่ง

<sup>39</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2548. หน้า 106 – 107.

<sup>40</sup> อาคม โฉมแดง. (2553) ปัญหาการยึด อายัดทรัพย์สินในทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลภายนอก หน้า 32.

ทางปกครอง ซึ่งการบังคับทางปกครองสามารถแบ่งประเภทตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง ดังนี้<sup>41</sup>

#### 2.4.1 การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

ในกรณีที่รัฐมีสิทธิเรียกร้องในทางมหาชนโดยการออกคำสั่งทางปกครอง เรียกให้เอกชนชำระเงิน ไม่ว่าจะเป็นค่าภาษีอากร ค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ หากผู้รับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการบังคับชำระเงินจากทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการยึดสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ หรือการอายัดสิทธิเรียกร้องซึ่งผู้รับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินต่อบุคคลอื่น เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ดังกล่าวการบังคับทางปกครองให้ชำระเงินจึงต้องมีเงื่อนไข ดังนี้

- 1) ต้องมีคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานของการบังคับทางปกครอง โดยคำสั่งดังกล่าวจะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่จำต้องมีการบังคับทางปกครอง
- 2) คำสั่งทางปกครองจะต้องมีผลในทางกฎหมายโดยการแจ้งคำสั่งแก่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ
- 3) ถึงกำหนดระยะเวลาชำระเงินตามที่ระบุไว้ในคำสั่งทางปกครองแล้ว
- 4) ได้มีการออกหนังสือเตือนให้ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำเตือนนั้น
- 5) จะต้องไม่มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้ก่อน ไม่ว่าจะ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองมีผลเป็นการทุเลาการบังคับหรือกรณีที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองหรือองค์กรตุลาการมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้ทุเลาการบังคับ

ส่วนขั้นตอนและองค์กรที่มีหน้าที่บังคับชำระเงินจากทรัพย์สินนั้นย่อมแตกต่างกันไปตามแก่กฎหมายหรือทางปฏิบัติของแต่ละประเทศจะบัญญัติหรือวางแนวทางไว้โดยกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองอาจกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำเนินการบังคับทางปกครองเองหรืออาจกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองสามารถร้องขอให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับคดีตามคำพิพากษา หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับการทางปกครองโดยเฉพาะ บังคับทางปกครองแทนโดยทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครองและไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองอาจถูกยึด อายัด และขายทอดตลาดได้นั้น อาจเป็นสังหาริมทรัพย์

<sup>41</sup> กนกวรรณ แสงเอี่ยม. (2562) “ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยรัฐธรรมนูญทางอิเล็กทรอนิกส์” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม. กรุงเทพมหานคร. หน้า 86 – 101.

อสังหาริมทรัพย์ หรือสิทธิที่พึงมีอยู่เหนืออสังหาริมทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ที่บุคคลภายนอกจะโอนมายังผู้รับคำสั่งทางปกครอง หรือสิทธิเรียกร้องอย่างอื่นที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีต่อบุคคลภายนอก ซึ่งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นการกระทำทางปกครองที่กระทบสิทธิของบุคคลอย่างรุนแรง การที่องค์กรฝ่ายปกครองจะพิจารณาใช้มาตรการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดจะต้องคำนึงถึงหลักความจำเป็น โดยองค์กรฝ่ายปกครองจะดำเนินการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองมากกว่าจำนวนหนี้ที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองไม่ได้ แต่จะต้องดำเนินการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเพียงพอที่จำเป็นในการบังคับชำระหนี้ได้เท่านั้น<sup>42</sup>

#### **2.4.2 การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นให้กระทำการ**

กรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองกำหนดหน้าที่ให้เอกชนปฏิบัติ หรือละเว้นห้ามไม่ให้ปฏิบัติ หากผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น กฎหมายอาจกำหนดสภาพบังคับได้ในหลายลักษณะ โดยอาจกำหนดให้บุคคลดังกล่าวต้องรับโทษทางอาญา โทษทางปกครอง ซึ่งโทษดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เป็นการตอบแทนการกระทำที่เป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง และมีผลเป็นการบังคับผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติตามคำสั่งโดยอ้อม แม้ว่าจะได้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดไปแล้วก็ตามแต่ภาระหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองยังคงไม่ได้รับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับในทางปฏิบัติ จึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองมีอำนาจใช้มาตรการเพื่อบังคับการให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้เอง สำหรับมาตรการบังคับทางปกครองในกรณีที่เป็นการบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำการนั้น ได้แก่ การเข้าดำเนินการแทนโดยองค์กรฝ่ายปกครองหรือบุคคลอื่นโดยค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการเข้าดำเนินการแทนนั้นให้เรียกเอาจากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง การเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครองในกรณีที่ภาระหรือหน้าที่ที่กำหนดในคำสั่งทางปกครองเป็นการที่ต้องกระทำเองเป็นการเฉพาะตัว และการบังคับทางปกครองโดยตรงมีลักษณะคล้ายคลึงกับการเข้ากระทำการแทน แต่การบังคับทางปกครองโดยตรงเป็นการที่เจ้าหน้าที่ใช้กำลังทางกายภาพบังคับกับเนื้อตัวของผู้รับคำสั่งทางปกครอง และสามารถใช้อาวุธหรือเครื่องมือเพื่อบังคับทางปกครองโดยตรง

#### **2.4.3 การบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วน**

<sup>42</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2551). กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 72.

โดยทั่วไปการบังคับทางปกครองย่อมมีขึ้นเพื่อให้ข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามซึ่งกำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ การบังคับทางปกครองจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อองค์กรฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานแห่งการบังคับขึ้นแล้ว และคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับผูกพัน และไม่มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือศาล อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญา หรือเพื่อป้องกันภัยอันตรายที่จะเกิดแก่สาธารณะ ซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองไม่สามารถที่จะดำเนินการตามขั้นตอนปกติได้ เนื่องจากจะเป็นการเนิ่นช้าเกินไปในการที่จะรอให้มีการออกคำสั่งทางปกครอง และรอให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นในกรณีนี้ องค์กรฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจบังคับทางปกครองได้ทันที แต่ทั้งนี้ องค์กรฝ่ายปกครองที่จะบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนได้นั้นต้องเป็นองค์กรฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น และการบังคับทางปกครองต้องกระทำไปโดยพอสมควรแก่เหตุ<sup>43</sup>

เมื่อได้กล่าวถึงแนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางละเมิดเจ้าหน้าที่และมาตรการบังคับทางปกครอง ผู้ศึกษาจะศึกษาถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่และมาตรการบังคับทางปกครองในบทที่ 3 ต่อไป



<sup>43</sup> วรเจต ภาศิริรัตน์. (2549). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 277-278.

### บทที่ 3

## หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองในการ เรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงิน

หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ย่อมมีความแตกต่างกัน แล้วแต่การปรับใช้และการพัฒนาทางระบบกฎหมายในแต่ละประเทศ โดยในบทนี้จะศึกษาถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินในกฎหมายต่างประเทศ และประเทศไทย โดยลำดับ ดังนี้

#### 1. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นประเทศที่ถือว่าเป็นต้นแบบของระบบกฎหมายปกครองของไทยซึ่งแยกระบบกฎหมายปกครองออกจากหลักกฎหมายเอกชน ดังนั้นจึงมีหลักทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

##### 1.1 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในปัจจุบันกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดหลักการว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบการกระทำละเมิดทุกอย่างที่กระทำโดยผู้ซึ่งใช้อำนาจรัฐ และรัฐมีอำนาจฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนาจรัฐที่กระทำละเมิดภายหลังได้ โดยการกระทำดังกล่าวจะต้องเป็นการกระทำละเมิดเฉพาะจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หากเป็นการกระทำที่ไม่เป็นการจงใจหรือเป็นการกระทำประมาทเลินเล่อที่ไม่ร้ายแรง เป็นกรณีกระทำละเมิดโดยประมาทเพียงเล็กน้อย รัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดนั้น และรัฐไม่มีอำนาจฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดในภายหลัง ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะไม่ถูกฟ้องโดยตรงต่อศาล<sup>44</sup>

<sup>44</sup> ชาญชัย แสงวงศ์ (2550) “คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 12.



### 1.1.1 การออกคำสั่งทางปกครอง

การออกคำสั่งทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในการเรียกให้ชำระเงินจะเป็นเรื่องที่มีผลต่อประโยชน์สาธารณะ ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับภาษีอากรค้างชำระ ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รวมทั้งค่าปรับของรัฐ ถือเป็นข้อเรียกร้องทางกฎหมายมหาชน หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการออกคำสั่งเพื่อให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง โดยไม่ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง<sup>45</sup> ดังนั้นการออกคำสั่งทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยให้ชำระเงิน เมื่อถึงกำหนดชำระเงิน ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ยอมชำระเงินตามกำหนด และระยะเวลาได้ล่วงเลยพ้นกำหนดดังกล่าวแล้ว กรณีนี้ถือว่าเป็นการบังคับทางปกครอง เช่น การบังคับให้ชำระภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ฯลฯ หนังสือบังคับนี้ไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองเป็นเพียงมาตรการภายในฝ่ายปกครองที่หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้เท่านั้น

### 1.1.2 ประเภทการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครอง

กฎหมายวิธีปฏิบัติมาตรการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดการบังคับทางปกครองออกเป็น 4 ส่วนคือ

#### (1) การบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้ชำระ

- (1) การบังคับให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ
- (2) ค่าใช้จ่าย
- (3) บทเฉพาะกาล<sup>46</sup>

และการใช้สิทธิเรียกร้องจะแบ่งแยกออก เป็น 2 ประเภท คือ

- (1) สิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงิน
- (2) สิทธิเรียกร้องให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระเงิน สิทธิเรียกร้องในการบังคับทางปกครองจะต้องเป็นตัวเงินเท่านั้น เช่น การบังคับให้ชำระภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ฯลฯ กรณีดังกล่าวเป็นความเสียหายในเชิงกฎหมายมหาชน หากหน่วยงานได้ดำเนินการตามเงื่อนไขจนครบถ้วนแล้ว ไม่ว่าจะมีการออกคำสั่งทางปกครอง ถึงกำหนดชำระเงินแล้ว ผู้กระทำละเมิดที่ได้รับคำสั่งทางปกครองไม่ชำระเงินจนพ้นระยะเวลาที่กำหนด หน่วยงานของรัฐ จะออกหนังสือบังคับไปยังหน่วยงานบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการต่อไป

<sup>45</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2549) “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน” กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 164 – 166.

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 162 -164.

### 1.1.3 หน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับทางปกครอง

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีหน่วยงานบังคับทางปกครอง เพื่อทำหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งคำสั่งทางปกครอง ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง<sup>47</sup> มาตรา 4 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ.1953 ได้กำหนดเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครองแตกต่างกันไป ในกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน คือ หน่วยงานบังคับทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง โดยในการจัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครอง เพื่อดำเนินการบังคับทางปกครอง โดยตรง และจะต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยก่อน เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลความสงบสุขของประชาชน หากกระทรวงใดไม่ได้จัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองภายในไว้ก็อาจมอบหมายให้กรมสรรพากรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบังคับทางปกครองได้

สำหรับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองในกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการนั้น ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่งแห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953

### 1.1.4 การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินแก่หน่วยงานของรัฐ

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความเสียหายอันเป็นความผิดทางละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครองหากเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หน่วยงานทางปกครองจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายนั้น โดยการฟ้องต่อศาลยุติธรรม ไม่ใช่ศาลปกครอง<sup>48</sup> เนื่องจากกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถือว่าการเรียกร้องค่าเสียหายในทางกฎหมายเอกชน

ดังนั้น มาตรา 34 ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี<sup>49</sup> ได้กำหนดการรับรองการใช้สิทธิเรียกร้องอันเกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการใช้สิทธิไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำละเมิดโดยจงใจและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหาย อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลยุติธรรม และตามมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 166

<sup>48</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 167.

<sup>49</sup> Grundgesetz der Bundesrepublik Feutschland (GG) อ้างถึงใน วรรณรัตน์ ภาศิริรัตน์ (2555) กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 9.

เยอรมนี ยังบัญญัติรับรองยกเว้นไม่ให้นำการบังคับทางปกครองตามกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้แก่กรณีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

### 1.1.5 เขตอำนาจศาลในการฟ้องคดีทางปกครอง

ระบบศาลของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นระบบศาลคู่ การฟ้องคดีของศาลปกครองและศาลยุติธรรมจะแยกอำนาจออกจากกันเพราะระบบกฎหมายมหาชนและเอกชนที่ต่างกัน ซึ่งตามมาตรา 40 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลปกครองสรุปความได้ว่าข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ต้องเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนเกือบทุกประเภท แต่มีข้อจำกัด ดังนี้<sup>50</sup>

(1) ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายมหาชน อยู่ในเขตอำนาจของศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่ง

(2) ข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามมาตรา 13 แห่งกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐได้กำหนดให้ ข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ ดังนั้นมาตรา 40 จึงได้กำหนดข้อยกเว้นอำนาจศาลปกครองไว้<sup>51</sup>

**1.2 มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี** สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบังคับทางปกครองไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (Verwaltungs – Vollstreckungsgesetz-VwVG)<sup>52</sup> ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องการปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz) แต่ไม่ได้มีการนิยามคำว่า การบังคับทางปกครองไว้ซึ่งในตำราได้อธิบายคำว่า “การบังคับทางปกครอง”(Verwaltungsvollstreckung) หมายถึง การใช้กำลังทางกายภาพบังคับตามสิทธิเรียกร้องในทางกฎหมายมหาชน หรือความสัมพันธ์ในเชิงบังคับอื่น ๆ ตามกฎหมายระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองตนเอง หรือนิติบุคคลซึ่งใช้อำนาจในทางมหาชน และประชาชนผู้มีภาระหน้าที่ผูกพันต่อรัฐหรือต่อผู้ทรงสิทธิอื่นที่อยู่ภายใต้บังคับของรัฐ<sup>53</sup> หรือการบังคับทางคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการ

<sup>50</sup> กมลชัย รัตนสกวรงค์ (2542) “กฎหมายปกครอง” กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน, หน้า 114.

<sup>51</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ (2542) “เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน” วารสารนิติศาสตร์ 29, (2) หน้า 281.

<sup>52</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ (2547) “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองของเยอรมัน” กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เด็อนตุลา, หน้า 199.

<sup>53</sup> App/Wettlaufer,Verwaltungsvollstreckungsrecht,Carl Heymanns Verlag KG, 4. Auflage,Mumchen 2005, §1,Rm.1. อ้างถึงใน วรนาธิ สิงห์โต.(2550) “การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน” รายงานการศึกษาวิจัย เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 1.



หรือละเว้นกระทำการ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับการบังคับการตามคำพิพากษาศาลยุติธรรม แต่การบังคับทางปกครองจะมีคำสั่งทางปกครองเป็นฐานอำนาจ ดังนั้น การบังคับทางปกครองคือการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่รวมถึงการบังคับทางปกครองในกรณีจำเป็นเร่งด่วน (Sofortiger Vollzug) ซึ่งการบังคับทางปกครองในกรณีจำเป็นเร่งด่วนจะต้องมีเหตุปรากฏให้เห็นถึงอันตรายที่จะเกิดขึ้นเฉพาะหน้า เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วน หรือในกรณีบังคับตามสัญญาทางปกครองที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนตกลงในสัญญายินยอมให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งสามารถดำเนินการบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเป็นฐานอำนาจในการบังคับการ ซึ่งการบังคับทางปกครองเป็นการใช้อำนาจของรัฐในการบังคับโดยตรงเพื่อให้สัมฤทธิ์ผล และไม่ต้องการพิจารณาจากศาลก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว<sup>54</sup> ดังนั้นการบังคับทางปกครองต้องอยู่ภายใต้กรอบของหลักนิติรัฐ โดยแบ่งมาตรการบังคับทางปกครองเป็น 2 กรณี<sup>55</sup> ดังนี้

### 1.2.1 การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

ตามมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) กำหนดให้ การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินในทางปกครองของสหพันธ์รัฐและนิติบุคคลที่ใช้อำนาจในทางปกครองในระดับสหพันธ์รัฐอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ ยกเว้นข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาทางปกครอง หรือสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงินในทางกฎหมายมหาชน ซึ่งก่อตั้งขึ้นจากความสัมพันธ์ในทางกฎหมายอื่นนอกจากกฎหมายปกครองซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม<sup>56</sup> เช่น การไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและก่อให้เกิดความเสียหาย โดยมาตรา 34 ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการใช้สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานรัฐต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ดังนั้นกระบวนการดังกล่าวจึงไม่ต้องการออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน เมื่อมีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐและก่อให้เกิดความเสียหายหน่วยงานของรัฐจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายไปก่อน แล้วหน่วยงานของรัฐจึงมีสิทธิไล่เบี้ยต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเท่านั้น ดังนั้น การปฏิบัติเกี่ยวกับคำสั่งของหน่วยงานของรัฐ

<sup>54</sup> วรรณาริ สิงห์โต.(2550) “การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน”รายงานการศึกษาวิจัยเสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 1.

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 20.

<sup>56</sup> Mußnug, VB1BW 1984,S.423;zitiert nach: Engelhardt/App,S 1 VwVG,Rn.15. อ้างถึงในวรรณาริ สิงห์โต. หน้า 20.

ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นการรับประกันภัยในหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ไม่อาจนำการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับได้

การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่มีต่อประชาชนจะต้องเป็นสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงิน เช่น ค่าภาษีอากร เงินประกันสังคมค่าธรรมเนียม ค่าปรับบังคับการ ค่าเสียหายในทางปกครอง การเรียกคืนเงินที่จ่ายเกินไป การเรียกคืนลามิควรได้ในทางปกครอง ค่าใช้จ่ายในการเข้ากระทำการแทน หรือค่าใช้จ่ายในการบังคับทางปกครองโดยตรง เป็นต้น

#### 1) กระบวนการในการบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการ (Anordnungsbehörde) หรือหน่วยงานของรัฐที่มีสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงินตามความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองบังคับการจะอยู่ในฐานะเจ้าหน้าที่แห่งการบังคับทางปกครอง ซึ่งตามมาตรา 3 วรรคสี่ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) กำหนดให้เจ้าหน้าที่แห่งการบังคับทางปกครองต้องออกคำสั่งทางปกครองบังคับให้ชำระเงินและส่งคำสั่งทางปกครองบังคับให้ชำระเงินไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเพื่อดำเนินการบังคับทางปกครองตามมาตรการบังคับที่กำหนดให้ชำระเงิน โดยคำสั่งบังคับให้ชำระเงินจะต้องทำเป็นหนังสือแจ้งไประหว่างหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นการดำเนินการภายในฝ่ายปกครอง โดยในหนังสือต้องกำหนดมาตรการและวิธีการบังคับทางปกครอง ซึ่งผูกพันหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการให้ต้องดำเนินการบังคับทางปกครองตามคำสั่งบังคับให้ชำระเงินเท่านั้น แต่คำสั่งดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อสิทธิบุคคลภายนอก ดังนั้นคำสั่งดังกล่าวไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง

การดำเนินการบังคับตามคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ในมาตรา 3 วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ดังนี้

ก. ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน (Leistungsbescheid) ตามสิทธิเรียกร้องในทางกฎหมายมหาชนเท่านั้น ซึ่งคำสั่งทางปกครองจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร และแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบ โดยคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจน โดยแจ้งเหตุแห่งการชำระเงินและจำนวนเงินที่ต้องชำระ<sup>57</sup> และระบุระยะเวลาที่หนี้ถึงกำหนดชำระให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้รับคำสั่งทราบระยะเวลาที่ต้องชำระหนี้อย่างถูกต้อง

<sup>57</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) มาตรา 3 วรรคสอง ข้อ a อ้างถึงใน วรรณาริ สิงห์โต. หน้า 22

รวมถึงวันที่จะต้องถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวหากไม่ชำระเงิน กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไม่ชัดเจน โดยไม่อาจทราบได้ว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องดำเนินการอย่างไร คำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ<sup>58</sup> (unwirksam)

ข. หนี้ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน (Leistungsbescheid) จะต้องถึงกำหนดชำระตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ค. เมื่อระยะเวลาที่หนี้ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินถึงกำหนดชำระได้ล่วงพ้นไปแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งสัปดาห์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกหนังสือเตือน (Mahnung) ก่อนที่จะออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน<sup>59</sup> (Vollstreckungsanordnung) ซึ่งหนังสือเตือนเป็นเงื่อนไขในการบังคับทางปกครอง กรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้แจ้งหนังสือเตือนก่อนที่จะออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน ย่อมไม่กระทบต่อผลบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองแต่อย่างใด และในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนก็อาจไม่ต้องมีหนังสือเตือนก็ได้<sup>60</sup>

ง. เจ้าหน้าที่บังคับการจะออกคำสั่งบังคับใช้ชำระเงิน เมื่อล่วงพ้นกำหนดให้ชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองไปแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งสัปดาห์ ตามมาตรา 3 วรรคสาม แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) เพื่อให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่บังคับให้ชำระเงินมีโอกาสตัดสินใจว่าจะชำระหนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการบังคับทางปกครอง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงินโดยไม่คำนึงถึงระยะเวลาหนึ่งสัปดาห์มีผลทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลทำให้บังคับทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

## 2) ทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การบังคับทางปกครอง (Vollstreckungsobjekte)

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีการแยกการดำเนินการบังคับทางปกครองระหว่างสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งหมายถึงสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียน และรวมถึงสิทธิเรียกร้องเหนือสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้นการดำเนินการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินประเภทใดก่อนนั้นเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ภายใต้หลักความพอสมควรแก่เหตุและหลักการกระทบต่อสิทธิของประชาชนให้น้อยที่สุดตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ครอบคลุมทรัพย์สินของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองทั้งหมด ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐ

<sup>58</sup> Engelhardt/App.S 3 VwVG,Rn4. อ้างถึงใน วรรณาริ สิงห์โต. หน้า 22.

<sup>59</sup> VG Gera, NVwZ-RR 2001,S.627.อ้างถึงใน วรรณาริ สิงห์โต. หน้า 23.

<sup>60</sup> Marwinski, in: Brandt/Sachs Rn. E 17;aitiert nach : Engelhardt/APP,S 3 VwVG, Rn.8.

อ้างถึงใน วรรณาริ สิงห์โต. หน้า 23.

บัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG)<sup>61</sup> บัญญัติให้นำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายรัชฎากรมาใช้บังคับ และตามมาตรา 320 แห่งประมวลรัชฎากร กำหนดให้นำหลักเกณฑ์การบังคับการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) มาบังคับแก่การบังคับทางปกครองที่มุ่งหมายต่อสิ่งหาริมทรัพย์โดยอนุโลม ดังนั้นทรัพย์สินที่อาจยึดได้ต้องเป็นทรัพย์สินของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองที่มีอยู่ในปัจจุบัน สำหรับทรัพย์สินที่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองอาจจะได้รับมาในอนาคตอาจใช้วิธีการอายัดไว้ได้ ซึ่งตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 295 แห่งประมวลกฎหมายรัชฎากร ได้กำหนดยกเว้นการยึดและอายัดทรัพย์สินบางประเภทที่ไม่สามารถยึดอายัดได้โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) มาใช้โดยอนุโลม เช่น เครื่องใช้ในครัวเรือน เครื่องนุ่งห่ม เครื่องอุปโภคบริโภค เป็นต้น และสิทธิเรียกร้องที่ไม่อาจอายัดได้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) เช่น รายได้จากการประกอบอาชีพ เงินบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องนำมาพิจารณาในการบังคับทางปกครองด้วย

### 3) วิธีการบังคับทางปกครองตามประมวลรัชฎากร

#### (1) การยึดหรืออายัด

คำสั่งยึดหรืออายัด เป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิในทางกฎหมายแพ่งของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง ดังนั้นคำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง<sup>62</sup> โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการบังคับทรัพย์สินของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ซึ่งลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองมีสิทธิที่จะโต้แย้งคัดค้านคำสั่งยึดหรืออายัดได้<sup>63</sup> และขอให้ทุเลาการบังคับทางปกครองเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีเป็นการชั่วคราวได้ การยึดหรืออายัดทรัพย์สินลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองมีหลักเกณฑ์และรูปแบบ ดังนี้

#### ก) หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการยึดหรืออายัดมี 2 กรณีดังนี้

##### (ก) ห้ามยึดหรืออายัดเกินขอบเขต (Verbot der Überpfändung)

ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 281 วรรคสอง

<sup>61</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) มาตรา 5 วรรคหนึ่ง.อ้างถึงใน วรณารี สิงห์โต. หน้า 24.

<sup>62</sup> BVerwG NJW 961 S.332;BFH/NV 1991 S. 393 – 394; BFH/NV 1993 S.708. อ้างถึงใน วรณารี สิงห์โต. “หน้า 25.

<sup>63</sup> Engelhardt/App, VwVG/VwZG,6. Auflage,S 281 Ao,Rn.1. อ้างถึงในวรณารี สิงห์โต. หน้า 25.

แห่งประมวลรัษฎากร กำหนดห้ามขยายขอบเขตของการยึดและอายัด โดยจะครอบคลุมเฉพาะสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง และค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับทางปกครอง ซึ่งการยึดและอายัดจะต้องพิจารณามูลค่าของทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัด จะยึดหรืออายัดเกินขอบเขตไม่ได้ เช่น เจ้าหนี้ที่บังคับการซึ่งเป็นผู้รับจ้างอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมูลค่าของทรัพย์สินที่จ้างครอบคลุมมูลหนี้แห่งการบังคับทางปกครองแล้ว แต่ยังคงดำเนินการยึดทรัพย์สินอื่น ๆ อีก<sup>64</sup> การยึดหรืออายัดเกินขอบเขตไม่ได้ทำให้การยึดหรืออายัดเกินขอบเขตตกเป็นโมฆะ แต่คู่กรณีมีสิทธิขอให้เพิกถอนการยึดหรืออายัดในส่วนที่เกินขอบเขตทั้งหมดหรือบางส่วน และมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหนี้ที่บังคับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

(ข) ห้ามยึดหรืออายัดที่ไม่มีวัตถุประสงค์ (*Verbot de zwecklosenpfändung*)

ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหนี้ที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 281 วรรคสาม แห่งประมวลรัษฎากร กำหนดห้ามการยึดหรืออายัดที่ไม่มีวัตถุประสงค์ เนื่องจากการยึดหรืออายัดมีวัตถุประสงค์เพื่อชำระหนี้ซึ่งเป็นสิทธิเรียกร้องทางปกครอง รวมทั้งค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับทางปกครอง ดังนั้นการยึดหรืออายัดเพื่อชำระค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับทางปกครองเพียงอย่างเดียวย่อมกระทำไม่ได้ เนื่องจากเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข) รูปแบบการยึดหรืออายัดสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์  
มี 3 รูปแบบดังนี้

(ก) การยึดสังหาริมทรัพย์ (*Pfändung beweglicher Sachen*)

- การยึดสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในความครอบครองของลูกหนี้  
แห่งการบังคับทางปกครอง

ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหนี้ที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 286 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลรัษฎากร ได้กล่าวถึงการครอบครองไว้ว่า อาจมิใช่กรรมสิทธิ์ (*Eigentümer*) หรือความเป็นเจ้าของ (*Besitzer*) ซึ่งการยึดสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในความครอบครองของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง เพียงปรากฏในทางข้อเท็จจริงว่าลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองได้ครอบครองทรัพย์สินนั้น เจ้าหนี้ที่บังคับการสามารถยึดทรัพย์สินซึ่งหมายถึง เงิน พันธบัตรและให้หมายความรวมไปถึงตราสารทางการเงิน สมุดเงินฝากด้วย และทรัพย์สินที่มีราคา เช่น ทองคำ อัญมณี เครื่องลายคราม เป็นต้น ซึ่งเจ้าหนี้ที่บังคับการจะดำเนินการยึดเงิน พันธบัตร หรือทรัพย์สินที่มีราคาตามมาตรา 5

<sup>64</sup> AG Günzburg DGVZ 1983 S.61 อ้างถึงใน วรรณาริ สิงห์โต. หน้า 25.



วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 286 วรรคสอง แห่งประมวลรัษฎากร การยึดจะต้องกระทำให้เห็นเป็น ประจักษ์โดยการปิดหมายยึด ประทับตราหรือกระทำโดยวิธีอื่นใดตามสมควร<sup>65</sup> เพื่อลูกหนี้แห่งการ บังคับทางปกครองและบุคคลที่สามทราบว่าทรัพย์สินใดที่อยู่ภายใต้การบังคับทางปกครอง ซึ่งการยึด ดังกล่าวเจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องแจ้งการยึดให้ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองทราบ

- การยึดสิ่งทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น  
การยึดสิ่งทรัพย์สินของลูกหนี้แห่งการบังคับทาง

ปกครองที่ความครอบครองร่วมกับบุคคลอื่น หรืออยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่นหรือบุคคลที่ สาม ซึ่งการยึดทรัพย์สินดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากบุคคลอื่นที่ ครอบครองทรัพย์สินร่วมกับลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง หรือบุคคลที่สาม และส่งมอบทรัพย์สิน เรียบร้อยแล้ว ตามมาตรา 286 วรรคสี่ แห่งประมวลรัษฎากร หากบุคคลอื่นที่ครอบครองทรัพย์สิน ร่วมกับลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง หรือบุคคลที่สามไม่ให้ความยินยอมและไม่ยอมส่งมอบ ทรัพย์สินซึ่งอยู่ในบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่บังคับการอาจออกคำร้องขอให้ส่งมอบทรัพย์สินของ ลูกหนี้บังคับทางปกครองต่อบุคคลที่ครอบครอง และดำเนินการบังคับตามคำร้องได้ สำหรับการ ครอบครองทรัพย์สินระหว่างสามมีภรรยาให้สันนิษฐานว่าเป็นการครอบครองของบุคคลเพียงคนเดียว เว้นแต่เป็นทรัพย์สินที่ใช้เฉพาะตัวของบุคคลนั้น แต่กรณีสามมีภรรยาแยกกันอยู่ย่อมไม่อยู่ในข้อ สันนิษฐานของกฎหมาย<sup>66</sup>

- อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่บังคับการในขณะ

*ดำเนินการยึดทรัพย์สิน*

เมื่อเจ้าหน้าที่บังคับการได้รับคำสั่งให้ชำระเงินเป็น หนังสือจากเจ้าหน้าที่แห่งการบังคับทางปกครอง สามารถดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ แห่งการบังคับทางปกครองได้ โดยดำเนินการ ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการ บังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 287 แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่บังคับการมีอำนาจสั่งให้เปิดประตูหรือตู้เก็บของที่ปิด ล็อกอยู่ หรือเข้าตรวจค้นสถานที่ใด ๆ ของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็น หากลูกหนี้ แห่งการบังคับทางปกครองขัดขวางหรือไม่ยอมให้เข้าตรวจค้น หรือไม่ยอมอยู่ด้วยในขณะตรวจค้น เจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องขอหมายค้นจากศาลแขวงในเขตพื้นที่นั้นเสียก่อนจึงจะสามารถเข้าตรวจ ค้นโดยปราศจากความยินยอมของลูกหนี้บังคับทางปกครองได้ และต้องแจ้งหมายค้นให้ลูกหนี้บังคับ

<sup>65</sup> Müller/Eiselt, § 286 AO Rn. 32. อ้างถึงใน วรรณาริ สิงห์โต. หน้า 27.

<sup>66</sup> App/Wettlaufer, Verwaltungsvollstreckungsrecht, § 24, Rn. 11. อ้างถึงใน วรรณาริ สิงห์โต.

ทางปกครองก่อนที่จะเข้าทำการตรวจค้น นอกจากนี้ยังต้องนำผู้บรรลุนิติภาวะจำนวนสองคน หรือข้าราชการท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจหนึ่งคนไปเป็นพยานในระหว่างการตรวจค้นด้วย สำหรับการใช้จ่ายค่าเช่าปราบปรามต้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ

เจ้าหน้าที่บังคับการจะดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินในเวลากลางคืน วันอาทิตย์ หรือวันหยุดนักขัตฤกษ์ได้ เมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากหัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการ และเมื่อมีการยึดทรัพย์สินเสร็จสิ้นแล้ว เจ้าหน้าที่แห่งการบังคับทางปกครองจะเป็นผู้รับจำนำทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่ง หากลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากกระบวนการบังคับทางปกครองดังกล่าวก็อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามหลักความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ (Amtshaftungsanspruch) ซึ่งมาตรา 291 แห่งประมวลกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่บังคับการต้องทำรายงานการบังคับทางปกครองซึ่งประกอบไปด้วยเวลาและสถานที่ วัตถุประสงค์แห่งการบังคับทางปกครอง ชื่อผู้ถูกบังคับทางปกครองและเจ้าหน้าที่บังคับการที่ดำเนินการบังคับทางปกครอง รายงานดังกล่าวถือว่าเป็นเอกสารทางราชการ<sup>67</sup>

(ข) การยึดสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนหรือสังหาริมทรัพย์ (Vollstreckung in das unbewegliche Vermögen)

ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 322 แห่งประมวลกฎหมายกำหนดไว้ 3 วิธี ดังนี้

- การยึดมาเป็นทรัพย์สินที่ถูกบังคับจำนอง

หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการนำสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนหรือสังหาริมทรัพย์ที่ยึดมาเป็นทรัพย์สินที่ถูกบังคับจำนอง โดยดำเนินการแจ้งให้เจ้าพนักงานทะเบียนบันทึกการจำนองไว้ในทะเบียนของทรัพย์สินแต่ละประเภท โดยหน่วยงานบังคับทางปกครองยอมเป็นผู้รับจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB) ด้วย

- การยึดเพื่อขายทอดตลาด

หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการจะต้องยื่นคำขอต่อศาลแขวง (Amtsgericht) ให้ออกคำสั่งยึดสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนหรือสังหาริมทรัพย์เพื่อขายทอดตลาด โดยศาลแขวงจะต้องส่งคำสั่งยึดดังกล่าวไปให้ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองและเจ้าพนักงานทะเบียนเพื่อบันทึกการยึดลงในทะเบียนของทรัพย์สินแต่ละประเภท และศาลแขวงจะดำเนินการขายทอดตลาดสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนหรือสังหาริมทรัพย์ที่ออกคำสั่งยึดดังกล่าว

<sup>67</sup> OLG Frankfurt, Rpfleger 1997, 144. . อ้างถึงใน วรณาริ สิงห์โต. หน้า 28.

- การยึดเพื่อมาใช้ประโยชน์ของฝ่ายปกครอง

หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการสามารถยื่นคำขอให้ศาลแขวงมีคำสั่งยึดสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อมาใช้ประโยชน์ของฝ่ายปกครอง และแต่งตั้งผู้ดูแลทรัพย์สินโดยให้มีอำนาจจัดการดูแลและใช้ประโยชน์สังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ยึดมา เช่น ศาลแขวงมีคำสั่งยึดที่ดินแปลงหนึ่งและให้อำนาจหน่วยงานของรัฐสามารถนำที่ดินดังกล่าวออกให้เช่าเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง<sup>68</sup> โดยหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นผู้ให้เช่า

(ค) การอายัดสิทธิเรียกร้อง

- สิทธิเรียกร้องให้ชำระเงิน

หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการ ออกคำสั่งอายัดเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองและบุคคลที่สามซึ่งเป็นลูกหนี้ของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง ซึ่งมาตรา 309 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดห้ามลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองกระทำการใด ๆ อันมีผลกระทบต่อสิทธิเรียกร้อง และห้ามบุคคลที่สามซึ่งเป็นลูกหนี้ของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองชำระเงินแก่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง แต่ให้ชำระเงินดังกล่าวให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการแทน และแจ้งลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองห้ามรับการชำระเงินจากลูกหนี้ที่ถูกอายัดแล้ว<sup>69</sup> คำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินจะต้องปรากฏลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการด้วย หากไม่มีลายมือชื่อเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการในคำสั่งดังกล่าว ถือว่าคำสั่งนั้นเป็นโมฆะ และเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการไม่มีอำนาจตามกฎหมาย<sup>70</sup>

- สิทธิเรียกร้องให้ส่งมอบสิ่งของ

ให้ดำเนินการตามวิธีสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงิน และเมื่อหน่วยงานบังคับทางปกครองได้รับมอบสิ่งของจากบุคคลภายนอกแล้วให้นำสิ่งของดังกล่าวไปขายทอดตลาด เช่นเดียวกับของที่ได้มาโดยการยึด

- การอายัดสิทธิจำนำ

กรณีที่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองมีสิทธิเรียกร้องซึ่งลูกหนี้ของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองได้นำทรัพย์สินมาวางเป็นประกันการชำระหนี้ การยึดทรัพย์สินที่นำมาเป็นประกันการชำระหนี้ย่อมครอบคลุมไปถึงสิทธิจำนำเหนือทรัพย์สินที่ถูกยึดด้วย รวมถึงการนำทรัพย์สินที่จำนำออกขายทอดตลาดด้วย

<sup>68</sup> วิจิตรา วอนเพียร (2549) “ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” .วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 13.

<sup>69</sup> Brox/Walker, Zwangsvollstreckungsrecht,Rn.611 อ้างถึงใน วรณาริ สิงห์โต. หน้า 31.

<sup>70</sup> App/Wettlaufer,Verwaltungsvollstreckungsrecht,§ 26, Rn.4. อ้างใน วรณาริ สิงห์โต. หน้า 32.

ข. การขายทอดตลาด (Verwertung)

เป็นการดำเนินการขั้นที่สองของการบังคับทางปกครอง เมื่อลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองไม่อาจชำระหนี้ได้ หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการต้องออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้เจ้าหน้าที่บังคับการนำทรัพย์สินที่ยึดมาไปขายทอดตลาด ยกเว้นทรัพย์สินที่เป็นตัวเงิน ให้หักเงินดังกล่าวชำระหนี้แก่เจ้าหน้าที่แห่งการบังคับทางปกครองตามจำนวนที่เป็นหนี้กันอยู่ ตามมาตรา 296 แห่งประมวลรัษฎากร แต่กรณีที่มีการขายทอดตลาด เจ้าหน้าที่บังคับการสามารถดำเนินการขายทอดตลาดได้หลังจากกการยึดทรัพย์สินมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งสัปดาห์ เว้นแต่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองจะแสดงความยินยอมให้ขายทอดตลาดได้ก่อน กรณีลูกหนี้ไม่ให้ความยินยอมในการขายทอดตลาด เจ้าหน้าที่บังคับการอาจดำเนินการขายทอดตลาดโดยปราศจากความยินยอมได้ เมื่อปรากฏเหตุว่าเมื่อเก็บทรัพย์สินไว้เป็นเวลานานจะทำให้ทรัพย์สินเสื่อมราคา หรือมีค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาสูง ตามมาตรา 298 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งในการขายทอดตลาดเจ้าหน้าที่บังคับการจะกำหนดวัน เวลา สถานที่ประมูลและต้องประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป อาจร้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจให้อยู่ด้วยในการดำเนินการขายทอดตลาดก็ได้ ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครอง ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 298 วรรคสอง แห่งประมวลรัษฎากร โดยลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองสามารถเข้าร่วมการประมูลราคาได้ แต่บุคลากรสังกัดหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการไม่อาจเข้าร่วมในการประมูลราคาได้ ซึ่งราคาที่ชนะการประมูลจะต้องเป็นราคาที่ไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของราคาปกติตามท้องตลาด อนึ่ง ทรัพย์สินที่ทำการประมูลจะถูกส่งมอบก็ต่อเมื่อผู้ชนะการประมูลราคาชำระเงินสดเท่านั้น ตามมาตรา 305 แห่งประมวลกฎหมายรัษฎากร ได้กำหนดวิธีการขายทรัพย์สินด้วยวิธีอื่นนอกเหนือจากการขายตลาด เช่น การทำสัญญาซื้อขาย ซึ่งการออกคำสั่งให้ทำสัญญาซื้อขายเป็นคำสั่งทางปกครอง<sup>71</sup> การขายทอดตลาดทางอินเทอร์เน็ต กระทรวงการคลังแห่งสหพันธ์รัฐ (Bundesfinanzverwaltung) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการการขายทอดตลาดทางอินเทอร์เน็ต ทั้งนี้ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองสามารถอุทธรณ์คัดค้านการขายทอดตลาดตามกระบวนการพิจารณาตามประมวลกฎหมายรัษฎากรได้<sup>72</sup>

ค. มาตรการคุ้มครองการบังคับทางปกครอง

มาตรการคุ้มครองการบังคับทางปกครอง ซึ่งในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เรียกว่า Arrest ซึ่งหมายถึง การจับกุม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและลักษณะของการดำเนินการแล้ว การจับกุมมีลักษณะเป็นการ

<sup>71</sup> Huken, KKZ 1961 S.170; zitiert nach App/Wettlaufer, Verwaltungsvollstreckungsrecht, § 25, Rn.15. อ้างถึงใน วรณาริ สิงห์โต. หน้า 33

<sup>72</sup> So Klos, SteuerStud, 1987, S.41. อ้างถึงใน วรณาริ สิงห์โต. หน้า 34

ยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรืออายัดตัวบุคคลเพื่อคุ้มครองการบังคับทางปกครอง ซึ่งมาตรการคุ้มครองการบังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากร อาจกระทำได้โดยการออกหมายจับ (Arrestanordnung) เป็นลายลักษณ์อักษร<sup>73</sup> ซึ่งหมายจับอาจบังคับแก่ทรัพย์สิน (dinglicher Arrest) หรือบังคับแก่บุคคล (persönlicher Arrest) ก็ได้ โดยมีเงื่อนไขในการออกหมายจับ ดังนี้

ก) เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการออกหมายจับ

ตามมาตรา 324 วรรคหนึ่ง ประโยคที่หนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายรัษฎากรกำหนดให้ กรมสรรพากร (Finanzbehörde) มีสถานะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการ (Anordnungsbehörde) เพื่อให้ออกหมายจับได้ ซึ่งการออกหมายจับดังกล่าวเป็นรูปแบบพิเศษของการกำหนดวิธีการบังคับทางปกครอง (eine besondere Form der Festsetzung)<sup>74</sup> ซึ่งถูกกำหนดไว้ในส่วนของกระบวนการบังคับทางปกครอง ซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการ (Anordnungsbehörde) จะมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาออกหมายจับ โดยจะกำหนดเนื้อหาของหมายจับให้สอดคล้องกับเนื้อหาของคำสั่งบังคับการ ซึ่งประกอบด้วยชื่อลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง วัตถุที่อยู่ภายใต้การบังคับของเจ้าหน้าที่และข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาว่าหากมิได้มีการออกหมายจับจะทำให้ไม่สามารถบังคับทางปกครองได้ หรือการบังคับทางปกครองเป็นไปได้ยาก

ข) เงื่อนไขในการออกหมายจับ

มาตรการคุ้มครองการบังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากรอาจกระทำได้โดยการออกหมายจับ (Arrestanordnung) ซึ่งอาจบังคับแก่ทรัพย์สิน (dinglicher Arrest) หรือบังคับแก่บุคคล (persönlicher Arrest) ได้ สำหรับการจับกุมที่บังคับแก่บุคคลกระทำเฉพาะในกรณีที่น่าเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องปรากฏว่าการจับกุมที่บังคับแก่ทรัพย์สินไม่อาจกระทำได้หรือไม่บรรลุผลแล้วเท่านั้น ดังนั้น เงื่อนไขการออกหมายจับบุคคลต้องเป็นไปตามมาตรา 326 แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งกำหนดให้ หน่วยงานที่ประสงค์จะให้มีการบังคับทางปกครองต้องมีสิทธิเรียกร้องในการจับกุม โดยสิทธิเรียกร้องดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากเหตุที่อาจเชื่อได้ว่า หน่วยงานที่ประสงค์จะให้มีการบังคับทางปกครองมีสิทธิเรียกร้องในทางปกครองที่เป็นตัวเงินต่อลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง โดยไม่จำเป็นว่าสิทธิเรียกร้องดังกล่าวถึงกำหนดชำระหรือสามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้แล้วหรือไม่ ซึ่งหากปรากฏเพียงว่าสิทธิเรียกร้องนั้นมีอยู่จริงและมีความจำเป็นที่จะต้องบังคับก็เพียงพอที่จะออกหมายจับได้ นอกจากนี้ การออกหมายจับจะต้องกระทำด้วยความ

<sup>73</sup> BGH, ZIP 1991 S.737.อ้างถึงใน วรรณาริ สิงห์โต. หน้า 34

<sup>74</sup> App/Wettlaufer, VwVG § 29 Rn.7, Fn.11; Jauernig, Zwangsvollstreckungsund Insolvenzrecht, S.157.อ้างถึงใน วรรณาริ สิงห์โต. หน้า 35



ระมัดระวังเนื่องจากการใช้มาตรการจับกุมเป็นการกระทำเพื่อคุ้มครองให้การดำเนินการตามสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงินบรรลุผลเท่านั้น

*ค) การบังคับตามหมายจับ*

การดำเนินการตามหมายจับเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่บังคับการ(Vollstreckungsbehörde) ซึ่งต้องดำเนินการบังคับตามหมายจับภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจลงนามออกหมายจับ เจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องดำเนินการส่งหมายจับให้ผู้ที่ถูกบังคับตามหมายจับภายในหนึ่งสัปดาห์นับแต่วันที่ดำเนินการจับกุมตามหมายจับดังกล่าว ในกรณีที่เจ้าหน้าที่บังคับการได้มีการบังคับตามหมายจับภายในระยะเวลาหนึ่งเดือน แต่การบังคับทางปกครองไม่ประสบความสำเร็จ เจ้าหน้าที่บังคับการสามารถดำเนินการต่อไปจนกว่าจะเสร็จสิ้นกระบวนการได้<sup>75</sup> กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองใหม่ได้ เจ้าหน้าที่บังคับการไม่อาจดำเนินการบังคับเป็นอย่างอื่นได้ ภายหลังจากระยะเวลาในการบังคับการสิ้นสุดลง หากมาตรการใหม่มิได้มีความต่อเนื่องกับมาตรการเดิม<sup>76</sup> เจ้าหน้าที่บังคับการหรือศาลแขวงที่ออกหมายจับอาจถอนหมายจับดังกล่าวได้ เมื่อเหตุแห่งการออกหมายจับได้สิ้นสุดลง ตามมาตรา 325 แห่งประมวลรัษฎากร โดยผู้เสียหายย่อมได้รับความคุ้มครองให้มีการชดเชยค่าเสียหาย

**1.2.2 การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการจำยอมรับการกระทำหรือละเว้นกระทำการ**

การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ จำยอมรับการกระทำ หรือละเว้นกระทำการ เป็นคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่บังคับให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการเป็นการเฉพาะตัว หรืออาจมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนได้โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีจุดประสงค์เดียวกันคือกระทำตามคำสั่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้มีผลสำเร็จ เช่นคำสั่งให้หรือปายโฆษณา คำสั่งให้หรือถอนอาคารที่ผิดกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ จำยอมรับการกระทำ หรือละเว้นกระทำการ มีมาตรการ และกระบวนการในการบังคับทางปกครอง ดังนี้

*1) มาตรการในการบังคับทางปกครอง*

ตามมาตรา 9 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG) ได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ จำยอมรับการกระทำ หรือละเว้นการกระทำไว้ 3 วิธี ดังนี้

<sup>75</sup> Hohrmann, S 324 AO, Rn. 61. . อ้างถึงใน วรณาริ สิงห์โต. หน้า 36.

<sup>76</sup> EFG 1990 S. 507; dazu App, DStZ 1991 S:282. อ้างถึงใน วรณาริ สิงห์โต. หน้า 37.

## (1) การกระทำการแทน (Ersatzvornahme)

วิธีการนี้เป็นรูปแบบมาตรการบังคับทางปกครองที่ใช้กับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดมิใช่เป็นการกระทำที่ต้องทำเองเฉพาะตัว เช่น การต้องเข้ารับการเกณฑ์ทหาร การมอบทรัพย์สิน หรือการกระทำที่ต้องละเว้นกระทำการบางประการ เช่น การห้ามส่งเสียงดังรบกวนผู้อื่นยามวิกาล แต่เป็นการมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนได้ เช่น การรื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ โดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายและให้ผลเช่นเดียวกันไม่ว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือบุคคลอื่นเป็นผู้กระทำการโดยมาตรา 10 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ได้กำหนดรูปแบบของการกระทำการแทนไว้ 2 รูปแบบคือ

## ก. หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการ (Vollstreckungsbehörde)

กรณีที่มีการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่บังคับการสามารถเข้ากระทำการด้วยตนเอง ในฐานะผู้กระทำการแทนผู้รับคำสั่งทางปกครอง

## ข. มอบหมายให้บุคคลอื่นหรือบุคคลที่สามดำเนินการแทนได้

## (Fremdvornahme)

กรณีที่มีการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่บังคับการกระทำการมอบหมายให้บุคคลอื่นหรือบุคคลที่สามกระทำได้โดยการเข้าทำสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่ง เจ้าหน้าที่บังคับการไม่มีดุลพินิจตัดสินใจเลือกใช้มาตรการอื่น เนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน<sup>77</sup> ซึ่งอาจจะเป็นสัญญาจ้างแรงงาน (Dienstvertrag) หรือสัญญาจ้างทำของ (Werkvertrag) ระหว่างเจ้าหน้าที่บังคับการกับบุคคลอื่นหรือบุคคลที่สาม เว้นแต่ในกรณีภาวะฉุกเฉินที่เรียกว่า “ความจำเป็นทางตำรวจ” (polizeilicher Notstand) เจ้าหน้าที่บังคับการจะออกคำสั่งทางปกครองบังคับกับบุคคลที่สามให้เข้ากระทำการแทนผู้อยู่ใต้การบังคับทางปกครองได้ การดำเนินการดังกล่าวมิได้อยู่บนพื้นฐานการตกลงทำสัญญาแต่อย่างใด ซึ่งผู้อยู่ใต้การบังคับทางปกครองต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายทั้งหมดอันเกิดจากการกระทำการแทน ของบุคคลอื่นหรือบุคคลที่สามที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น<sup>78</sup> บุคคลอื่นหรือบุคคลที่สามที่เข้าดำเนินการแทนไม่อาจเรียกร้องค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการกระทำการแทนจากผู้อยู่ใต้การบังคับทางปกครองได้โดยตรง เนื่องจากสิทธิเรียกร้องค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นสิทธิเรียกร้องที่มีพื้นฐานมาจากสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่ง ดังนั้น บุคคลอื่นหรือบุคคลที่สามจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าใช้จ่ายจากเจ้าหน้าที่บังคับการเท่านั้น แต่

<sup>77</sup> Sadler, VwVG/VwZG, § 10 VwZG, § 10 VwVG Rn.2. อ้างถึงใน วรรณาริ สิงห์โต. หน้า 39.

<sup>78</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ (2547) “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน” หน้า 213.

เจ้าหน้าที่บังคับการย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้อยู่ใต้การบังคับทางปกครองที่ต้องถูกบังคับให้ชำระค่าใช้จ่ายที่ได้จ่ายให้แก่บุคคลอื่นหรือบุคคลที่สามได้ เนื่องจากสิทธิเรียกร้องค่าใช้จ่ายดังกล่าวเกิดจากความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน โดยคำสั่งเรียกให้ชำระค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน หากผู้รับคำสั่งเรียกให้ชำระเงินค่าใช้จ่ายไม่ชำระเงินดังกล่าว เจ้าหน้าที่บังคับการก็สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองโดยใช้มาตรการและกระบวนการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินได้

เจ้าหน้าที่แห่งการบังคับทางปกครองจะต้องรับผิดชอบต่อผู้อยู่ใต้การบังคับทางปกครองสำหรับความผิดพลาดของบุคคลอื่นหรือบุคคลที่สาม เมื่อบุคคลอื่นหรือบุคคลที่สามจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB) แต่หากบุคคลอื่นหรือบุคคลที่สามกระทำผิดโดยส่วนตัว เจ้าหน้าที่แห่งการบังคับทางปกครองไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้อยู่ใต้การบังคับทางปกครองสำหรับความผิดพลาดของบุคคลอื่นหรือบุคคลที่สามแต่อย่างใด ย่อมเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB) เท่านั้น<sup>79</sup>

## (2) ค่าปรับบังคับการ (Zwangsgeld)

มาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่บังคับการนำมาใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติด้วยตนเองไม่อาจกระทำการแทนกันได้ หากมอบหมายให้บุคคลอื่นหรือบุคคลที่สามกระทำการแทน เจ้าหน้าที่บังคับการสามารถกำหนดค่าปรับบังคับการกับผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ หากปรากฏว่าการเข้ากระทำการแทนไม่อาจกระทำได้ หากปรากฏว่าผู้ที่มีหน้าที่ต้องกระทำการตามคำสั่งไม่อยู่ในสถานะที่จะรับภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการเข้าดำเนินการแทน<sup>80</sup> ซึ่งศาลปกครองมีเขตอำนาจในการพิจารณาว่าการเข้ากระทำการแทนไม่อาจกระทำได้จริง เนื่องจากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่สามารถชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการมอบหมายให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้ หรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแทนนั้นสูงเกินส่วนซึ่งไม่สมเหตุสมผล รวมถึงกรณีที่การกระทำการแทนอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างไม่ได้สัดส่วน<sup>81</sup>

ตามมาตรา 11 วรรคสาม แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG) ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่บังคับการใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับทางปกครองมาใช้บังคับแก่ผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้ โดย

<sup>79</sup> Drews/Wacker/Vogel/Marten, Gefahrenabwehr, 9. Auflage S.534. อ้างถึงใน วรรณรี สิงห์โต. หน้า 41.

<sup>80</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2548) . “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน” รายงานการศึกษาวิจัยเสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 99-100.

<sup>81</sup> VGH Kassel, BauR 1971 1971 S.249. อ้างถึงใน วรรณรี สิงห์โต. หน้า 39.

กำหนดจำนวนเงินค่าปรับทางปกครองไว้เป็นเงินตั้งแต่ 3 มาร์ค – 2,000 มาร์ค โดยการกำหนดค่าปรับบังคับการต้องคิดคำนวณเพื่อบังคับการกระทำในอนาคตเท่านั้น และเจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องคำนึงถึงฐานะทางการเงินของผู้รับคำสั่งทางปกครอง (finanzielle Leistungsfähigkeit) และหลักความพอสมควรแก่เหตุ (Verhältnismäßigkeit) ซึ่งเป็นรากฐานมาจากหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยพิจารณาความสำคัญของวัตถุประสงค์ของการดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองประกอบกับลักษณะของการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง รวมถึงหลักความเท่าเทียมกัน

ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ชำระค่าปรับบังคับการ หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการอาจยื่นคำร้องต่อศาลปกครองให้ออกคำสั่งกักขังแทนค่าปรับบังคับการ (Ersatzzwangshaft) ซึ่งตามมาตรา 16 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ได้กำหนดระยะเวลาในการกักขังแทนการชำระค่าปรับทางปกครองไว้ คือ อย่างต่ำต้องไม่น้อยกว่า 1 วัน และอย่างสูงต้องไม่เกิน 2 สัปดาห์ โดยศาลปกครองจะต้องรับฟังคำชี้แจงและพยานหลักฐานของผู้อยู่ใต้บังคับทางปกครองที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองก่อน รวมถึงให้คำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย และเสรีภาพของประชาชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง ตามมาตรา 2 วรรคสอง ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (GG) โดยจะต้องแจ้งไว้ในคำสั่งเตือนให้ชัดเจนว่าจะบังคับการกักขังแทนค่าปรับบังคับการ หากผู้อยู่ใต้บังคับทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง โดยหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการต้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองให้ออกคำสั่งกักขังแทนค่าปรับบังคับการได้ซึ่งศาลปกครองจะออกหมายจับ (Heftbefehl) ไปพร้อมกับคำสั่งให้กักขังแทนค่าปรับบังคับการหนึ่งการดำเนินการจับและกักขังนั้น หน่วยงานที่บังคับทางปกครองจะดำเนินการเองไม่ได้ต้องร้องขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลเป็นผู้ดำเนินการ<sup>82</sup>

### (3) การบังคับทางปกครองโดยตรง (unmittelbarer Zwang)

เจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องดำเนินการบังคับทางปกครองโดยตรงตามที่รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ประกอบกับรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองโดยตรงของเจ้าหน้าที่บังคับการแห่งสหพันธ์รัฐ (UZWG) กำหนดไว้ ยกเว้นกรณีมีกฎหมายอื่นบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการบังคับทางปกครองโดยตรงไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองโดยตรงไว้ในมาตรา 12 โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่บังคับการอาจบังคับให้ผู้อยู่ใต้การบังคับทางปกครองกระทำการจ่ายอมรับการกระทำ ละเว้นการกระทำ หรือหน่วยงานของรัฐอาจเข้าดำเนินการเอง การบังคับทางปกครอง

<sup>82</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. . “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน” รายงานการศึกษาวิจัยเสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 171.

โดยตรงถือเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่รุนแรงที่สุด หน่วยงานของรัฐจะใช้มาตรการดังกล่าวก็ต่อเมื่อใช้มาตรการบังคับอื่นไม่ได้ เนื่องจากการบังคับทางปกครองโดยตรง เจ้าหน้าที่บังคับการจะดำเนินการโดยการใช้กำลังทางกายภาพบังคับแก่ผู้อยู่ใต้บังคับทางปกครองในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ และจะต้องคำนึงถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุ<sup>83</sup> ซึ่งจะมีสาระสำคัญดังนี้

#### ก. ความหมาย

มาตรา 12 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ไม่ได้บัญญัติคำนิยามของคำว่า “การบังคับทางปกครองโดยตรง (unmittelbarer Zwang)” และรูปแบบการบังคับทางปกครองโดยตรงไว้ แต่รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองโดยตรงของเจ้าหน้าที่บังคับการแห่งสหพันธ์รัฐ (UZwG) ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่บังคับการ รวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองไว้ โดยมาตรา 2 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองโดยตรงของเจ้าหน้าที่บังคับการแห่งสหพันธ์รัฐ (UZwG) ได้กำหนดนิยามของคำว่า “การบังคับทางปกครองโดยตรง (unmittelbarer Zwang)” หมายถึง

- ก) การดำเนินการกับบุคคลหรือทรัพย์สินโดยการใช้กำลังทางกายภาพ
- ข) การใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ เช่น การใช้เครื่องพันธนาการ การฉีดน้ำ การใช้เครื่องกีดขวาง หรือสุนัขตำรวจ
- ค) การบังคับทางปกครองโดยตรงยังหมายรวมถึงการใช้อาวุธ เช่น ปืน วัตถุระเบิด หรือสารที่ก่อให้เกิดความระคายเคืองหรือหมดสติ เช่น แก๊สน้ำตา หรือระเบิดควัน เป็นต้น

#### ข. การดำเนินการ

การบังคับทางปกครองโดยตรง ถือว่าเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่รุนแรงที่สุด เนื่องจากเป็นการใช้กำลังทางกายภาพเข้าบังคับแก่เนื้อตัวร่างกายหรือทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับทางปกครอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องคำนึงถึงหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และหลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุ ตามมาตรา 4 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองโดยตรงของเจ้าหน้าที่บังคับการแห่งสหพันธ์รัฐ (UZwG) กำหนดเกี่ยวกับหลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุ กล่าวคือ กรณีที่มีมาตรการบังคับทางปกครองหลายมาตรการที่มีประสิทธิภาพเท่ากัน ให้เจ้าหน้าที่บังคับการเลือกมาตรการบังคับทางปกครองที่มีผลกระทบกระเทือนต่อผู้อยู่ใต้บังคับทางปกครองและประโยชน์ส่วนรวมให้น้อยที่สุด โดยให้พิจารณา

<sup>83</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 172.



จากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป และความเสียหายที่คาดว่าจะได้รับจากมาตรการบังคับทางปกครอง โดยตรงจะต้องมีส่วนกับการบรรลุวัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครองโดยตรง ซึ่งมาตรา 7 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองโดยตรงของเจ้าหน้าที่บังคับการแห่งสหพันธรัฐ (UZwG) ได้กำหนดขอบเขตของการดำเนินการบังคับทางปกครองไว้โดยตรงว่าหากการบังคับทางปกครอง โดยตรงเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Menschenwürde) หรือไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ แห่งการบังคับทางปกครอง หรือเป็นการกระทำความผิดในทางอาญา หรือขัดต่อหลักความชอบด้วย กฎหมาย ห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่บังคับการดำเนินการบังคับทางปกครองโดยตรง

ค. วิธีการ

ก) การดำเนินการกับบุคคลหรือทรัพย์สินโดยการใช้

กำลังทางกายภาพ

ข) การใช้เครื่องพันธนาการ

มาตรา 8 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครอง โดยตรงของเจ้าหน้าที่บังคับการแห่งสหพันธรัฐ (UZwG) ได้บัญญัติไว้ว่า บุคคลที่อยู่ในความควบคุม ของเจ้าหน้าที่บังคับการอาจถูกพันธนาการ เมื่อปรากฏว่า

(ก) บุคคลดังกล่าวอาจจะเป็นอันตรายต่อเจ้าหน้าที่ บังคับการหรือบุคคลที่สาม หรือบุคคลดังกล่าวต่อสู้ขัดขวาง หรือ

(ข) ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวพยายามหลบหนี หรือ พยายามกระทำการใด ๆ เพื่อให้รอดพ้นจากการจับกุม หรือ

(ค) บุคคลดังกล่าวพยายามฆ่าตัวตาย

ค) การใช้อาวุธปืน หรือวัตถุระเบิด

เจ้าหน้าที่บังคับการที่มีอำนาจใช้อาวุธปืนหรือวัตถุ ระเบิดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะ เช่น กฎหมายว่าด้วยเจ้าหน้าที่ตำรวจ กฎหมายว่าด้วยเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและศุลกากร ซึ่งจะใช้อาวุธปืน หรือวัตถุระเบิด ได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(ก) เพื่อระงับหรือป้องกันการกระทำที่เป็นความผิดทาง อาญา

(ข) เพื่อหยุดบุคคลที่หลบหนีการจับกุมซึ่งกระทำ ความผิดซึ่งหน้าหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้กระทำความผิด

(ค) เพื่อขัดขวางการหลบหนี หรือเพื่อตามจับตัว บุคคลที่อยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่บังคับการอันเนื่องมาจากมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้กระทำ ความผิด หรือศาลได้ออกหมายจับแล้ว หรือถูกศาลตัดสินให้กักกันหรือลงโทษจำคุก

(ง) เพื่อขัดขวางการช่วยเหลือนักโทษ ผู้ถูกกักกันผู้ที่ถูกคุมตัวในสถานพยาบาล หรือผู้ที่ถูกคุมตัวในสถานบำบัดยาเสพติด ออกจากสถานที่กักกันหรือคุมขังดังกล่าว

## 2) กระบวนการในการบังคับทางปกครอง

กระบวนการในการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการจำยอมรับการกระทำหรือละเว้นกระทำการ จะดำเนินการบังคับการได้จะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่สามารถโต้แย้งได้ กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์แล้ว หรือกรณีที่มีกฎหมายกำหนดว่าการอุทธรณ์ไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับ หรือกรณีเป็นคำสั่งให้บังคับการได้ทันที หรือกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG) บัญญัติกระบวนการในการบังคับทางปกครองไว้ 3 ขั้นตอนดังนี้

### (1) การออกคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการ (Androhung)

ตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง ประโยคที่หนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG) บัญญัติให้หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการ (Vollstreckungsbehörde) ออกคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการโดยออกเป็นลักษณะอักษร<sup>84</sup> เพื่อแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ (Handlung) จำยอมรับการกระทำ (Duldung) หรือละเว้นกระทำการ (Unterlassung) ภายในกำหนดเวลา และแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองที่เฉพาะเจาะจงที่จะใช้กับผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การออกคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการจึงเป็นหลักการสำคัญของการบังคับทางปกครอง (das Kernstück des Verwaltungszwangs)<sup>85</sup> และการออกคำสั่งเตือนจะต้องทำเป็นหนังสือ (Schriftform) เว้นแต่เป็นการบังคับทางปกครองในกรณีจำเป็นเร่งด่วน (Sofortvollzug) ตามมาตรา 6 วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG) เจ้าหน้าที่บังคับการไม่ต้องมีคำสั่งเตือนเป็นหนังสือก่อนบังคับได้

คำสั่งเตือนว่าจะบังคับการถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้อยู่ใต้การบังคับทางปกครอง ดังนั้นผู้ได้รับคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการอาจอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการดังกล่าวได้ รวมทั้งเนื้อหาใน

<sup>84</sup> App, KKZ 1988 S. 63; zur Formenstrenge bei der Androhung auch OVG Münster, NWVB1. 1994 S.32. . อ้างถึงใน วรรณาริ สิงห์โต. หน้า 47

<sup>85</sup> Henneke, in Jura 1989 S.67. อ้างถึงใน วรรณาริ สิงห์โต. หน้า 47

คำสั่งเตือนว่าจะบังคับการจะต้องมีความชัดเจน เฉพาะเจาะจงเหมือนคำสั่งทางปกครองตามรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVfG)<sup>86</sup> ดังนี้

ก. กำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง

มาตรการบังคับทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มี 3 มาตรการ คือ การเข้ากระทำการแทน (Ersatzvornahme) กำหนดค่าปรับบังคับการ (Zwangsgeld) หรือการบังคับทางปกครองโดยตรง (unmittelbarer Zwang) ซึ่งในคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการจะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าจะใช้มาตรการใดเพื่อบังคับการ โดยจะกำหนดมาตรการมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้<sup>87</sup>

ข. ระยะเวลาดำเนินการที่เฉพาะเจาะจง

คำสั่งเตือนว่าจะบังคับการจะต้องกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ จำยอมรับการกระทำ หรือ ละเว้นกระทำการ ซึ่งระยะเวลาที่กำหนดจะต้องมีความเหมาะสมและคาดหมายได้ว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองจะดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ทันตามที่กำหนด<sup>88</sup> ผู้อยู่ใต้บังคับทางปกครองสามารถอุทธรณ์คำสั่งเตือนว่าจะบังคับการได้ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ทราบคำสั่งเตือน หากพ้นระยะเวลาดังกล่าว ผู้อยู่ใต้บังคับทางปกครองมิได้อุทธรณ์คำสั่งเตือนว่าจะบังคับการดังกล่าว ย่อมทำให้คำสั่งเตือนมีผลบังคับ กรณีที่เจ้าหน้าที่บังคับการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระค่าปรับบังคับการ (Zwangsgeld) แต่ไม่ชำระค่าปรับภายในเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่บังคับการอาจยื่นคำร้องต่อศาลปกครองให้ออกคำสั่งกักขังแทนการชำระค่าปรับบังคับการ (Ersatzzwangshaft) ได้

ค. จำนวนเงินในคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการมี 2 กรณี

ได้แก่

ก) ค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากการกระทำการแทน

(Ersatzvornahme)

ตามมาตรา 13 วรรคสี่ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ได้กำหนดให้การกระทำการแทนต้องระบุค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่ผู้อยู่ใต้การบังคับทางปกครองต้องชำระโดยประมาณไว้ในคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการด้วย แต่ไม่ตัดสิทธิเจ้าหน้าที่บังคับการในการเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่ม หากค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงมากกว่าที่กำหนดไว้ในคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการ

<sup>86</sup> Sadler, VwVG/VwZG, § 13 VwVG Rn.2. อ้างถึงใน วรณาริ สิงห์โต. หน้า 48

<sup>87</sup> Sadler, VwVG/VwzG, § 13 VwVG Rn.42. อ้างถึงใน วรณาริ สิงห์โต. หน้า 48

<sup>88</sup> Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht Band 2, 6. Auflage § 64 Rn.91. อ้างถึงใน วรณาริ สิงห์โต. หน้า 48

ข) ค่าปรับบังคับการ (Zwangsgeld)

เจ้าหน้าที่บังคับการต้องระบุจำนวนค่าปรับที่แน่นอนไว้ในคำเตือนโดยจะต้องไม่ต่ำกว่าหรือไม่เกินกว่าอัตราค่าปรับบังคับการอย่างต่ำหรืออย่างสูงที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งการกำหนดค่าปรับแตกต่างไปจากอัตราค่าปรับบังคับการตามบทบัญญัติของกฎหมายย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่บทบัญญัติกฎหมายกำหนดไว้ให้เจ้าหน้าที่บังคับการสามารถกำหนดจำนวนค่าปรับให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติกฎหมายได้<sup>89</sup>

ง. การแจ้งคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการ

ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการส่งหนังสือราชการแห่งสหพันธ์รัฐ (Verwaltungszustellungsgesetz - VwZG) ได้กำหนดเกี่ยวกับการส่งคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการ ซึ่งการไม่แจ้งคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการให้กับผู้ได้บังคับทางปกครองทราบยอมทำให้คำสั่งเตือนไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย<sup>90</sup> แต่ไม่กระทบต่อสถานะของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นฐานอำนาจในการบังคับทางปกครอง ซึ่งคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการดังกล่าวจะส่งไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้

(2) การกำหนดวิธีการบังคับทางปกครอง (Festsetzung des

Awangsmittels)

เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการแล้ว แต่มิได้ดำเนินการตามคำสั่งเตือนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการ เจ้าหน้าที่บังคับการมีอำนาจกำหนดวิธีการบังคับทางปกครองโดยการยืนยันมาตรการบังคับทางปกครอง ดังนี้

ก. การกำหนดเงินค่าปรับบังคับการ (Zwangsgeld)

สามารถกำหนดวิธีการบังคับทางปกครองโดยการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน (Leistungsbescheid)

ข. การกระทำการแทน (Ersatzvornahme) เจ้าหน้าที่บังคับการจะออกคำสั่งยืนยันมาตรการบังคับทางปกครองและกำหนดวิธีการบังคับแก่ผู้อยู่ใต้การบังคับทางปกครองซึ่ง ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจถูกโต้แย้งได้<sup>91</sup> เนื่องจากมีผลกระทบต่อสถานะของผู้อยู่ใต้บังคับทางปกครอง

ค. การบังคับทางปกครองโดยตรง (Unmittelbarer Zwang)

<sup>89</sup> Henneke, Jura 1989 S.69. อ้างถึงใน วรณาริ สิงห์โต. หน้า 49

<sup>90</sup> OVG Münster, NWVB1,1994 S.32.อ้างถึงใน วรณาริ สิงห์โต. หน้า 50

<sup>91</sup> Erichsen/Rauschenberg, Verwaltungsvollstreckung.in: Jura 1998,S.40. อ้างถึงใน วรณาริ สิงห์โต. หน้า 50

เจ้าหน้าที่บังคับการสามารถกำหนดวิธีการบังคับทางปกครองพร้อมกับแจ้งการบังคับทางปกครอง ซึ่งการกำหนดวิธีการบังคับทางปกครองถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง<sup>92</sup>

(3) การดำเนินการบังคับทางปกครอง (Anwendung des Zwangsmittels)

ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG) บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการบังคับทางปกครองว่า เมื่อเจ้าหน้าที่บังคับการกำหนดวิธีการบังคับทางปกครองโดยการยื่นย่นมาตรการบังคับทางปกครองตามรูปแบบที่เหมาะสมแล้ว หากผู้อยู่ใต้การบังคับทางปกครองไม่ดำเนินการตามคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการ เจ้าหน้าที่บังคับการสามารถดำเนินการบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ได้ภายในขอบเขตที่ได้ระบุไว้ในคำสั่งเตือนหรือหนังสือแจ้งยื่นย่นและกำหนดวิธีการบังคับเท่านั้น การดำเนินการบังคับทางปกครองไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง แต่มีลักษณะเป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริงที่เป็นปฏิบัติการทางปกครอง ทั้งนี้เจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องยุติการดำเนินการบังคับทางปกครองทันทีเมื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการบังคับ ตามมาตรา 15 วรรคสาม แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG)

## 2. สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ระบบกฎหมายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้แยกความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกจากกฎหมายเอกชน โดยรัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 2.1 ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ความรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวนี้ ได้จำแนกความรับผิดชอบออกเป็น 3 ประเภท<sup>93</sup> ดังนี้

**2.2.1 Faute Personelle** เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ และก่อให้เกิดความเสียหาย โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการส่วนตัว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายเป็นการเฉพาะตัวรัฐจะไม่เข้าไปรับผิดชอบด้วย

<sup>92</sup> OVG Berlin, JR 1970 S. 463. . อ้างถึงใน วรรณาริ สิงห์โต. หน้า 51

<sup>93</sup> ชาญชัย แสงวงศ์ (2546) “คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” กรุงเทพฯ : วิทยุชน, หน้า 16.



**2.2.2 Faute de service** เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหาย โดยไม่มีวัตถุประสงค์เป็นการส่วนตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ และจะไม่ถูกฟ้องเป็นการส่วนตัว รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าเสียหายโดยตรง

**2.2.3 Cumul** เป็นกรณีการกระทำละเมิดที่มีความรับผิดชอบร่วมกัน กล่าวคือ มีทั้งความผิดของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีวัตถุประสงค์เป็นการส่วนตัว ความผิดประเภทนี้มีขอบเขตค่อนข้างกว้างเป็นนโยบายทางกฎหมายที่จะช่วยผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยา โดยผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการส่วนตัวหรือฟ้องรัฐโดยตรงก็ได้ ส่วนรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจะฟ้องไล่เบียดกันได้ตามความรุนแรงแห่งการกระทำ

การกระทำละเมิดแบบผสมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหากหน่วยงานของรัฐฟ้องไล่เบียดแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิดให้รับผิดชอบทุกครั้งที่มีการกระทำละเมิดอาจส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าที่จะตัดสินใจทำงาน เพราะหากเกิดความผิดพลาดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบในผลของความเสียหายนั้น ด้วยเหตุนี้กฎหมายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบรวมกันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดด้วย ยกตัวอย่างกรณีคดี Lemonnier (C.E. 26 July 1918) เทศบาลแห่งหนึ่งได้มีการจัดงานรื่นเริงขึ้น โดยในงานได้มีการแข่งขันยิงปืน ซึ่งได้มีผู้เข้าไปร้องเรียนว่าเกือบโดนกระสุนปืนที่ทางเทศบาลได้จัดให้มีการแข่งขัน แต่นายกเทศมนตรีไม่ยอมรับฟังและให้มีการแข่งขันต่อไปจนเกิดอุบัติเหตุขึ้น ปรากฏว่าศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสเห็นว่าเป็นความรับผิดชอบร่วมกันหน่วยงานของรัฐ (เทศบาล) ต้องร่วมรับผิดชอบด้วย อย่างไรก็ตาม หากความรับผิดที่เกิดขึ้นมีความเสียหายไม่เท่ากัน โดยหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมรับผิดชอบด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจฟ้องให้หน่วยงานของรัฐต้องมีส่วนรับผิดชอบด้วย ดังเช่นคดี Delville (C.E.28 July 1951) เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐขับรถหน่วยงานของรัฐในขณะที่มีอาการเมาไม่ได้สติจนเกิดอุบัติเหตุขึ้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐพิสูจน์ได้ว่าความบกพร่องของเบรครถคันดังกล่าวมีส่วนทำให้เกิดอุบัติเหตุด้วย เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐได้รับผิดชอบในผลของการกระทำละเมิดไปเต็มจำนวนแล้ว ก็อาจจะฟ้องไล่เบียดจากหน่วยงานของรัฐได้ตามส่วนแห่งความรับผิด คดีนี้ศาลวินิจฉัยให้รัฐร่วมชดเชยความเสียหายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐครั้งหนึ่ง ดังนั้น ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะวางหลักโดยมีสาระสำคัญว่าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐทำการแทนหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐทำการละเมิดไปเป็นการส่วนตัวไม่ใช่งานราชการก็ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว จะต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลเอกชน ส่วนกรณีการไล่เบียดหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิด หากเป็นการกระทำไปโดยเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐมีสิทธิฟ้องไล่เบียดได้ หากความผิดเกิด

จากการที่หน่วยงานของรัฐมีส่วนรับผิดชอบ ซึ่งการเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้เงินให้แก่หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีสาระสำคัญดังนี้

1) การออกคำสั่งทางปกครอง

การออกคำสั่งทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเพื่อบังคับให้ชำระเงิน ซึ่งได้มีการกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติฉบับที่ 92 – 1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 1992<sup>94</sup> กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินแก่หน่วยงานของรัฐ เป็นคำสั่งบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาล และนำไปบังคับชำระหนี้ได้ทันที หลักการดังกล่าวของสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับหน่วยงานของรัฐในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมองว่าหน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจที่จะรักษาผลประโยชน์ของรัฐ โดยให้ถือว่าคำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับให้ชำระเงินเป็นคำสั่งบังคับให้ชำระเงินซึ่งมีศักดิ์เท่ากับคำพิพากษาของศาลในการออกหมายบังคับคดี

2) ประเภทการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครอง

สาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ได้แยกการใช้สิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับการบังคับคดีเกี่ยวกับการเงินกับความรับผิดชอบของรัฐให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการออกจากกัน ดังนั้นสิทธิเรียกร้องทั้งสองกรณีขึ้นกับศาลปกครอง โดยกรณีการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้เสียหายที่เรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้เงิน สามารถนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยถือว่าความเสียหายเป็นผลมาจากกระทำของหน่วยงานรัฐเป็นการกระทำในความสัมพันธ์ของกฎหมายมหาชน

3) หน่วยงานบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองของหน่วยงานรัฐสามารถดำเนินการได้ทันที เนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้ให้หน่วยงานรัฐยึดถือปฏิบัติ อีกทั้งคำสั่งบังคับของหน่วยงานเทียบเท่ากับหมายบังคับคดีของศาล จึงทำให้การบังคับชำระหนี้ของหน่วยงานรัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

4) การเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้เงินแก่หน่วยงานทางปกครอง

กรณีหน่วยงานของรัฐที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินหากได้ผ่านเงื่อนไขตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้แล้ว หน่วยงานสามารถบังคับคดีได้ทันที โดยไม่ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพราะถือว่าคำสั่งเรียกให้ชำระเงินของหน่วยงานรัฐเป็นคำสั่งบังคับซึ่งเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาล

<sup>94</sup> กมลกานต์ ศรสวรรณ, เกวลี มโนภินเวศ และศรีรัตน์ งานนิตย์ (2552) “สภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” . สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรุงเทพมหานคร : หน้า 151.

### 5) เขตอำนาจศาลในการรับฟ้องคดีปกครอง

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการแบ่งแยกศาลปกครองและศาลยุติธรรมออกจากกัน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเรียกว่า สภาแห่งรัฐ (Comseil d' Etat) หากมูลคดีใดไม่มีความสัมพันธ์ทางกฎหมายมหาชนแล้วจะต้องนำไปฟ้องศาลยุติธรรม ในการเรียกร้องความเสียหายเป็นตัวแทนอันมีฐานมาจากกฎหมายมหาชน ไม่ถือว่าเป็นการเรียกร้องความเสียหายในทางแพ่ง ดังนั้นเมื่อมีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากรัฐ ประชาชนหรือเจ้าหน้าที่สามารถนำคดีมาฟ้องที่ศาลปกครองได้

### 2.2 มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ฝ่ายปกครองมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะหรือคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ การดำเนินการของฝ่ายปกครองจึงมีคุณลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการดำเนินการของเอกชน ซึ่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายกลางว่าด้วยการบังคับทางปกครอง หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นหลักสภาแห่งรัฐ หรือศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาวางบรรทัดฐานไว้ ซึ่งมาตรการบังคับทางปกครองในกรณีผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ต้องอยู่ภายใต้สมมติฐานที่ว่าต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ว่า การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเป็นความผิด และกำหนดโทษความผิดดังกล่าวไว้ ซึ่งได้แก่ กรณีของบรรดากฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ตามมาตรา R.610-5 ของประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดโทษไว้ แต่อย่างไรก็ตามฝ่ายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง โดยแยกมาตรการบังคับและกระบวนการบังคับทางปกครองเป็น 2 กรณีดังนี้<sup>95</sup>

#### 2.2.1 การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

สาธารณรัฐฝรั่งเศสกฎหมายได้ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการบังคับตามสิทธิเรียกร้องที่มีต่อบุคคลทั่วไปได้เอง โดยให้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชำระเงิน (titre de perception) เป็นคำสั่งทางปกครอง (décision administrative unilatérale)<sup>96</sup> โดยฝ่ายปกครองสามารถใช้วิธีการออกคำสั่งให้ชำระเงินเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องในหนี้ทุกประเภท (créances de toute nature)<sup>97</sup> ไม่ว่าจะเป็นหนี้ตามสัญญา หนี้ในมูลละเมิด เงินที่ต้องคืนฐานลาภมิควรได้ หรือหนี้เงินที่กำหนดในบทบัญญัติกฎหมาย ดังนั้น หนี้ที่เป็นฐานแห่งการออกคำสั่งให้ชำระเงินจึงครอบคลุมทั้งกรณีหนี้ที่มี

<sup>95</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2545). “หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส”. รายงานการวิจัยเสนอสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 100.

<sup>96</sup> GUINCHARD (S.) et MOUSSA (T.) Droit et pratique des voice d' execution, 5e edition, (Paris : Dalloz,2007), p, 61 n° 126.71.อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. หน้า 30

<sup>97</sup> คำพิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีแพ่ง Cass. 2e civ., 28 juin 2001.อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. หน้า 30.

จำนวนแน่นอน เช่น เงินค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนด และหนี้ที่เจ้าหน้าที่กำหนดจำนวนเงิน ให้เป็นที่แน่นอนในคำสั่งให้ชำระเงิน โดยการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินจะมี ขั้นตอน ดังนี้<sup>98</sup>

### 1) การออกคำสั่งให้ชำระเงิน

#### (1) กรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งให้ชำระเงิน

บุคคลใดมี “หนี้ทั่วไป” ที่ต้องชำระให้แก่ฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองสามารถบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ด้วยตนเอง โดยการออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน (titre de perception) ฝ่ายปกครองที่ทบทบัญญัติกฎหมายได้ให้อำนาจในการออกคำสั่งให้ชำระเงิน ได้แก่<sup>99</sup> รัฐ เทศบาล (communes) และองค์การมหาชนของเทศบาลหรือองค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล (établissements publics communaux et intercommunaux) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (départements) และองค์การมหาชนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (établissements publics communaux et intercommunaux) โรงพยาบาลของรัฐ (hôpitaux publics) ตลอดจนนิติบุคคลมหาชนอื่น ๆ โดยมาตรา 98 แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 92 – 1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ 1992<sup>100</sup> กำหนดว่าคำสั่งให้ชำระเงินที่รัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชนที่มีเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐได้ทำขึ้นเพื่อเรียกชำระเงินนั้นให้มีสถานะเป็น “คำบังคับ” (titre exécutoire) กล่าวคือ เป็นคำสั่งที่นำไปบังคับชำระหนี้ได้ทันทีโดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีให้อีก ดังนั้น ฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินมีเอกสิทธิ์ในการสั่งการได้เอง (privilege du préalable) และ บังคับการได้เอง (privilege d’execution d’ office)<sup>101</sup>

#### (2) หลักเกณฑ์การออกคำสั่งให้ชำระเงิน

ตามมาตรา 80 ถึงมาตรา 92 แห่งระเบียบการบัญชีภาครัฐ (règlement general sur la comptabilité publique - RGCP) ซึ่งตราขึ้นใช้บังคับโดยรัฐ

<sup>98</sup> ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2552) “การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส” รายงาน ศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 30

<sup>99</sup> Ministère de l’ Économie et des Finances, Les notes bleues de Bery, “Les titres exécutoires émis par l’ État”, 1997. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. หน้า 31.

<sup>100</sup> Loi n° 92 – 1476 du 31 décembre 1992 de finances rectificative pour 1992. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. หน้า 31

<sup>101</sup> GALATI (D), Le recouvrement force des créances non fiscales et non domaniales de l’État, Mémoire de D.E.A., Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales, Université de Lille II, in Annales de l’École doctorale, n° 3, 1995, p. 203. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. หน้า 32

กฤษฎีกา ฉบับที่ 62 – 1587 ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1962 (ต่อไปจะเรียกโดยย่อว่า “รัฐกฤษฎีกา ค.ศ. 1962”)<sup>102</sup> ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 92 – 1369 ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1992<sup>103</sup> และรัฐบัญญัติฉบับที่ 92 -1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ 1992

การออกคำสั่งให้ชำระเงินอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ “ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ” (ordonnateur) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลชำระเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐ หรือสั่งจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถมอบอำนาจลงนามในคำสั่ง (delegation de signature) ให้แก่เจ้าหน้าที่อื่นได้ภายใต้เงื่อนไข สภาแห่งรัฐได้มีแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับขั้นตอนในการออกคำสั่งให้ชำระเงินว่าให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งต้องให้ออกาศุภครณีได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งพยานหลักฐานก่อนที่จะพิจารณาออกคำสั่ง เนื่องจากคำสั่งให้ชำระเงินเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นผลร้ายแก่ผู้รับคำสั่ง เป็นไปตามหลักการต่อสู้ป้องกันสิทธิ (principe des droits de la défense) อันเป็นกฎหมายทั่วไป (principe general du droit)

ส่วนรูปแบบของคำสั่งให้ชำระเงิน มาตรา 81 แห่งรัฐกฤษฎีกา ค.ศ. 1962 ได้กำหนดว่าคำสั่งให้ชำระเงินต้องระบุ วิธีการคำนวณ (mode de calcul de la créance) วิธีการชำระเงิน (modalité de règlement) รวมทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอันเป็นเหตุผลในการเรียกชำระเงิน โดยต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่ทำให้ลูกหนี้ทราบถึงสภาพหนี้ จำนวนหนี้ และกำหนดชำระหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้จะได้สามารถโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงิน ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาวินิจฉัยว่า<sup>104</sup> ตามมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 2000 -321 ลงวันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 2000 ว่าด้วยสิทธิของประชาชนในการติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐ กำหนดไว้ว่าคำสั่งให้ชำระเงินที่สร้างขึ้นโดย “หน่วยงานทางปกครอง” (autorités administratives) เป็นคำสั่งทางปกครอง (decision administrative) ซึ่งอยู่ใต้บทบัญญัติมาตรา 4 แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดให้คำสั่งต้องมีลายมือชื่อ ชื่อ และตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งด้วย ทั้งนี้ต้องระบุขั้นตอน

<sup>102</sup> Décret n° 62 – 1587 du 29 décembre 1962 portant recement general sur la comptabilbté publique. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. หน้า 33

<sup>103</sup> Décret n° 92 – 1369 du 29 décembre 1992 modifiant le decet n° 62 – 1587 du 29 décembre 1962 portant règlement general sur la comptabilité publique et fixant les dispositions applicables au recouvrement des créances de l’article 80 de ce décret. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. หน้า 33

<sup>104</sup> คำพิพากษาศาลปกครองอุทธรณ์เมืองเลียง CAA Lyon, 11 décembre 2007, Société Clear Channel, req n° 06LY0135. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. หน้า 34.



และระยะเวลาอุทธรณ์ รวมทั้งขั้นตอนระยะเวลาฟ้องคดีไว้ตามมาตรา R. 421 – 5 แห่งพระธรรมนูญศาลปกครอง (Code de justice administrative) อนึ่ง การออกคำสั่งให้ชำระเงินจะต้องกระทำภายในอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องด้วยตามมาตรา 2224 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 2008 – 561 ลงวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ. 2008 ว่าด้วยการปรับปรุงอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องอายุทางแพ่ง<sup>105</sup> โดยได้กำหนดอายุความทั่วไปในการใช้สิทธิเรียกร้องไว้ 5 ปีนับแต่วันที่ผู้ทรงสิทธิเรียกร้องได้รู้หรือควรจะรู้ถึงเหตุในการใช้สิทธิเรียกร้องนั้น

### (3) การแจ้งให้ชำระเงิน

เมื่อผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินหน่วยงานของรัฐทำคำสั่งให้ชำระเงินแล้ว ให้ส่งคำสั่งดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐ (comptable public) ติดตามให้มีการชำระเงินตามคำสั่งให้ชำระเงินต่อไป โดยเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐจะแจ้งสำเนาคำสั่งให้ชำระเงินไปยังลูกหนี้<sup>106</sup> โดยให้ลูกหนี้ชำระเงินภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งสำเนาคำสั่ง หากครบกำหนดเวลา 1 เดือนแล้วยังไม่มีการชำระเงินโดยถูกต้องและครบถ้วน เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐจะมีหนังสือแจ้งเตือน (letter de rappel) ลูกหนี้อีกครั้ง เมื่อพ้นกำหนดเวลา 4 เดือนนับแต่วันที่แจ้งสำเนาคำสั่งให้ชำระเงินครั้งแรก ลูกหนี้ยังไม่ชำระเงินโดยถูกต้องและครบถ้วน เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐจะต้องแจ้งคำสั่งบังคับชำระหนี้ (commandement de payer) โดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับซึ่งถือเป็นการแจ้งคำสั่งให้ชำระเงินอย่างเป็นทางการ โดยถือว่าวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งเป็นวันเริ่มคำนวณดอกเบี้ยสำหรับการผิดนัดชำระหนี้ตามที่กำหนดในมาตรา 1153 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐดำเนินการประสานไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับชำระหนี้ (agents de poursuite) ให้เริ่มกระบวนการบังคับชำระหนี้ (recouvrement forcé) ต่อไป อนึ่ง อายุความในการบังคับชำระหนี้มีกำหนดระยะเวลา 4 ปี<sup>107</sup> นับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐได้รับคำสั่งให้ชำระเงินจากผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินหน่วยงานของรัฐ หากลูกหนี้รับสภาพหนี้อายุความในการบังคับชำระหนี้จะสะดุดหยุดลง ตามมาตรา 2240 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง หรือในกรณีที่มีเหตุอื่นตามที่กฎหมายกำหนด เหตุหนึ่งที่ทำให้อายุความการบังคับชำระหนี้สะดุดหยุดลง คือ การที่เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐแจ้งคำสั่งบังคับชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้ ตามมาตรา 2244 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง

<sup>105</sup> Loi n° 2008 – 561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. หน้า 35.

<sup>107</sup> การนำอายุความในการบังคับชำระหนี้ภาษีอากร ทั้งภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อมมาใช้บังคับแก่การบังคับชำระหนี้ทั่วไปของรัฐ. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. หน้า 36.

## 2) กระบวนการบังคับชำระหนี้

### (1) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับชำระหนี้ มี 2 ประเภท ดังนี้

#### ก. เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้

มาตรา 18 แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91 – 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง<sup>108</sup> กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดี (huissier de justice) เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบังคับคดี ซึ่งเป็นเอกชนที่ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม (officier ministériel) โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

ก) สัญชาติฝรั่งเศส

ข) วุฒิมัธยมศึกษาชั้นต่ำระดับปริญญาโททางกฎหมาย (maî en droit)

ค) เข้าฝึกงานในสำนักงานเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเวลา 2 ปี

ซึ่งในระหว่างฝึกงานจะต้องเข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรที่จัดโดยสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีและสถาบันฝึกอบรมเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติ (École Nationale de Procédure)

เมื่อฝึกงานครบ 2 ปี แล้วจะมีการสอบเข้าสู่วิชาชีพ (examen professionnel) โดยผู้ที่สอบผ่านจะได้รับประกาศนียบัตรเจ้าพนักงานบังคับคดี (diplôm d'huissier de justice) และได้รับแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยแต่ละคนจะประกอบวิชาชีพในเขตพื้นที่ที่กำหนดโดยรัฐกฤษฎีกา ซึ่งส่วนใหญ่จะสอดคล้องกับเขตพื้นที่ทำการของศาลแขวง (tribunal d'instance) ซึ่งตนมีภูมิลำเนาอยู่ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงยุติธรรมโดยมีพนักงานอัยการ (procureur de la République) เป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ และมีสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัด (Chambre départementale des huissiers de justice) เป็นองค์กรที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพและสอบสวนทางจริยธรรม ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การประกอบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นไปตามที่กำหนดในรัฐกำหนด ฉบับที่ 45 – 2592 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน ค.ศ. 1945 ว่าด้วยสถานะของเจ้าพนักงานบังคับคดี<sup>109</sup>

#### ข. เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ

มาตรา 81 แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91 – 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่อื่น

<sup>108</sup> Loi n° 91 – 650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procès civils d'execution. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. หน้า 36.

<sup>109</sup> Ordpmamce n°45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. หน้า 37.

ตามที่กฎหมายกำหนดมีอำนาจในการบังคับชำระหนี้ได้ มาตรา 294 แห่งรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 92-755 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1992 ว่าด้วยหลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับคดีแพ่งตามรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 91 – 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991<sup>110</sup> กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาคีรัฐ (huissier du Trésor public) เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบังคับชำระหนี้ที่บุคคลมีต่อรัฐ เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาคีรัฐเป็นข้าราชการสังกัดกรมบัญชีกลาง (Direction Générale de Comptabilité Publique) ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับควบคุมของคลังจังหวัด (trésorier-payeur général) ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาคีรัฐจะต้องผ่านการสอบคัดเลือก ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรก การสอบคัดเลือกสำหรับบุคคลทั่วไป (concours externe) มีคุณสมบัติ ดังนี้ คือ เป็นผู้สำเร็จการศึกษาขั้นต้นระดับปริญญาตรี ประเภทที่สอง การสอบคัดเลือกสำหรับผู้ข้าราชการอยู่แล้ว (concours interne) ซึ่งเปิดรับสมัครบุคคลที่เป็นข้าราชการของกระทรวงการคลังซึ่งรับราชการมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 4 ปี ผู้ที่ผ่านการสอบคัดเลือกเข้ารับราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาคีรัฐต้องฝึกงานเป็นเวลา 18 เดือน โดย 12 เดือนแรกเป็นการเรียนการสอนในชั้นเรียน ซึ่งจะมีการทดสอบความรู้และจัดลำดับคะแนน โดยผู้ที่มีคะแนนลำดับต้น ๆ สามารถเลือกไปปฏิบัติหน้าที่ประจำจังหวัดที่ตนต้องการในระยะเวลา 6 เดือนสุดท้ายจะเป็นการฝึกปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมดูแลของคลังจังหวัด ซึ่งจะมีการประเมินผลการฝึกปฏิบัติงานและอธิบดีกรมบัญชีกลางจะพิจารณามีคำสั่งบรรจุผู้ผ่านการฝึกงานให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาคีรัฐต่อไป<sup>111</sup> หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาคีรัฐเป็นไปตามที่กำหนดในรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 97 – 658 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1997 ว่าด้วยระเบียบเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาคีรัฐ<sup>112</sup>

#### (2) หลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้

ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 91 – 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง โดยกฎหมายบัญญัติว่าเจ้าหน้าที่ที่มีคำบังคับ (titre exécutoire) ที่เรียกชำระหนี้ซึ่งมีจำนวนที่แน่นอนและถึงกำหนดชำระ (crête liquid et exigible) สามารถดำเนินการบังคับชำระหนี้ (execution forcée) เอาจากทรัพย์สินของลูกหนี้ได้

<sup>110</sup> Décret n° 92 – 755 du 31 juillet 1992 instituant de nouvelles règles relative aux procédures civiles d’execution pour l’application de la loi n° 91 – 650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d’exécution. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. หน้า 37.

<sup>111</sup> Arrêté du 4 août 2003 fixant les modalités de la formation initiale des huissiers du Trésor Public. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. หน้า 37.

<sup>112</sup> Décret n° 97 – 658 du 31 mai 1997 fixant statut particulier des huissiers du Trésor public. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. หน้า 38.

ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ชำระตามมาตรการบังคับแต่ละประเภท ตามมาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 - 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง และได้กำหนดให้อัยการมีหน้าที่รับผิดชอบการบังคับชำระหนี้ตามมาตรา 11 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 - 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง โดยพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งการให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับชำระหนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด มาตรา 12 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 - 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องขออนุญาตศาล หรือพนักงานอัยการก่อนดำเนินการในเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ขออนุญาต และในกรณีที่มีปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดได้ มาตรา 19 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 - 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง ซึ่งศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ โดยอธิบดีศาลชั้นต้น มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาททั้งปวงเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ (juge de l'exécution) มีคำสั่งอนุญาตให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการต่าง ๆ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตศาล รวมทั้งมีอำนาจกำหนดให้มีการชำระค่าปรับ (astreinte) ตามมาตรา 33 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 - 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง และมีคำพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (dommages-intérêts) อธิบดีศาลชั้นต้นอาจมอบหมายให้ผู้พิพากษาคนหนึ่งหรือหลายคนปฏิบัติหน้าที่แทนได้ หรือจะเสนอเรื่องให้องค์คณะศาลชั้นต้น เป็นผู้พิจารณาก็ได้ ตามมาตรา 7 และมาตรา 9 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 - 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง ซึ่งกระบวนการในการบังคับชำระหนี้มีสาระสำคัญพอจะสรุปได้ดังนี้

ก. หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้

ก) การสืบหาข้อมูล

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจตรวจสอบฐานข้อมูลบัญชีธนาคาร (fichiers des comptes bancaires - FICOBA) โดยร้องขอให้หน่วยงานสรรพากรเปิดเผยที่อยู่ของธนาคารที่ลูกหนี้เปิดบัญชีไว้ โดยกรณีที่หน่วยงานสรรพากรไม่มีข้อมูลดังกล่าว เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถร้องขอให้พนักงานอัยการดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลข้างต้นรวมทั้งที่อยู่ของลูกหนี้และที่อยู่ของนายจ้างของลูกหนี้ ตามมาตรา 39 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 - 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง ซึ่งพนักงานอัยการขอที่จะร้องขอให้หน่วยงานของรัฐ แคว้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล วิสาหกิจที่รัฐให้สัมปทานหรือกำกับดูแล เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวซึ่งอยู่ในความครอบครอง นอกจากนี้พนักงานอัยการยังมีอำนาจขอให้ธนาคารตรวจสอบว่าลูกหนี้ได้เปิดบัญชีไว้ที่ใด สาขาใดตามมาตรา 40 แห่ง

รัฐบัญญัติฉบับที่ 91 – 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องใช้ข้อมูลเบื้องต้นเพียงพอที่จำเป็นแก่การบังคับชำระหนี้เท่านั้น ไม่อาจเปิดเผยข้อมูลให้แก่บุคคลอื่นหรือสร้างระบบฐานข้อมูลที่มีการระบุชื่อของบุคคลได้ตามมาตรา 41 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 – 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง อนึ่งในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการอายัดเงินที่ลูกหนี้มีในบัญชีธนาคาร (saisie-attribution bancaire) ธนาคารไม่อาจปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวโดยอ้างว่าเป็นความลับทางวิชาชีพ (secret professionnel) ได้<sup>113</sup>

ข) การตรวจค้นสถานที่

ในกรณีที่พินกำหนดเวลา 8 วันนับแต่วันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้แจ้งคำสั่งบังคับชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้แล้ว หากลูกหนี้ไม่ได้ดำเนินการตามคำสั่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจเข้าค้นสถานที่อื่นเป็นบ้านของลูกหนี้ได้ โดยมีอำนาจเปิดสถานที่ และเก็บของในกรณีที่มีความจำเป็น ตามมาตรา 20 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 – 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง และหากไม่มีผู้อยู่อาศัยในสถานที่นั้น หรือบุคคลที่อยู่อาศัยไม่ยินยอมให้ค้น เจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการเข้าค้นสถานที่ได้ต่อเมื่อมีบุคคลดังต่อไปนี้เป็นพยานในการเข้าค้น

(ก) นายกเทศมนตรี

(ข) สมาชิกสภาเทศบาล หรือ

(ค) พนักงานเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย หรือ

(ง) เจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือ

(จ) บุคคลที่บรรลุนิติภาวะอย่างน้อยสองคนที่ไม่อยู่ภายใต้

การสั่งการของเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามมาตรา 21 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 – 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง<sup>114</sup>

ทั้งนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่อาจตรวจค้นสถานที่หรือดำเนินการมาตรการบังคับอื่น ๆ ในวันอาทิตย์และวันหยุดนักขัตฤกษ์ เว้นแต่ในกรณีมีเหตุจำเป็นโดยได้รับอนุญาตจากศาล และไม่อาจใช้มาตรการบังคับใด ๆ ในระหว่างเวลา 21.00 นาฬิกา ถึง 6.00 นาฬิกา เว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็นโดยได้รับอนุญาตจากศาลและต้องเป็นสถานที่อื่นซึ่งมิใช่ที่อยู่อาศัย ตามมาตรา 28 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 – 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการ

<sup>113</sup> คำพิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีพาณิชย์ Cass. com, 6 mai 1981, D 1982, p. 33 note Gavalda. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. หน้า 39.

<sup>114</sup> ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. “การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส” รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2552. หน้า 40.



ปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง ซึ่งในการบังคับชำระหนี้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ ตามมาตรา 17 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 – 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง นอกจากนี้บุคคลภายนอกมีหน้าที่ให้ความร่วมมือในการบังคับชำระหนี้หากมีการร้องขอโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด หากไม่ให้ความร่วมมือโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลอาจมีคำพิพากษาให้ชำระค่าปรับหรือชำระค่าสินไหมทดแทนได้ ตามมาตรา 24 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 – 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง

#### ข. มาตรการบังคับชำระหนี้

เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระ เจ้าหนี้ผู้มีคำบังคับเรียกชำระหนี้สามารถขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับชำระหนี้ โดยเจ้าหนี้สามารถเลือกใช้มาตรการบังคับที่เห็นว่าเหมาะสม และบังคับเพียงเท่าที่จำเป็น หากศาลเห็นว่าเจ้าหนี้ใช้มาตรการบังคับที่เกินสมควรแก่เหตุ หรือโดยไม่สุจริตศาลอาจมีคำสั่งให้ยกเลิกมาตรการบังคับในกรณีที่เห็นว่ามาตรการที่บังคับไม่เหมาะสม เกินสมควรแก่เหตุ หรือโดยไม่สุจริต และในกรณีที่เป็นการใช้มาตรการบังคับโดยไม่สุจริต ศาลอาจพิพากษาให้เจ้าหนี้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ตามมาตรา 22 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 – 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง<sup>115</sup> ซึ่งบทบัญญัติกฎหมายได้กำหนดวิธีการเกี่ยวกับมาตรการบังคับไว้ ดังนี้

ก) การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลภายนอก (saisie-attribution)

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจออกคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลภายนอก ตามมาตรา 42 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 – 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง โดยบุคคลผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิโต้แย้งการอายัดต่อศาลภายใน 1 เดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งอายัด หากไม่มีการโต้แย้งภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าหนี้สามารถบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้บุคคลภายนอกชำระเงินให้แก่ตนได้ตามมาตรา 45 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 – 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง หากมีการโต้แย้งคำสั่งอายัด ศาลก็จะเลื่อนการจ่ายเงินออกไปก่อนหรือศาลจะอนุญาตให้มีการจ่ายเงินตามจำนวนที่กำหนดก็ได้ ตามมาตรา 46 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 – 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง หากมีการสั่งอายัดเงินที่ลูกหนี้ ธนาคารจะต้องแจ้งจำนวนเงินในบัญชี ณ วันที่มีคำสั่งอายัด และเมื่อล่วงพ้น 15 วันทำการ นับแต่วันที่คำสั่งอายัดแล้ว เจ้าหนี้จะมีสิทธิในเงินตามบัญชีของลูกหนี้ ตามมาตรา 47

<sup>115</sup> ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. “การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส” รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2552. หน้า 41.

แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 - 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง กรณีการอายัดเงินเดือนที่นายจ้างต้องจ่ายให้แก่ลูกหนี้ (saisie des rémunérations) เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถอายัดเงินเดือนดังกล่าวตามจำนวนที่กำหนดให้รัฐกฤษฎีกาตามมาตรา 49 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 - 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง<sup>116</sup>

ข) *การยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างเพื่อขายทอดตลาด (saisie-vente)*

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่าง (biens meubles corporels) - ของลูกหนี้ ไม่ว่าจะทรัพย์นั้นจะอยู่ในการครอบครองของลูกหนี้หรือของบุคคลภายนอก เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องขออนุญาตศาลก่อน ตามมาตรา 50 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 - 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่งภายในระยะเวลา 1 เดือนนับแต่วันที่ยึดทรัพย์ ลูกหนี้อาจร้องขอที่จะจำหน่ายทรัพย์เองในราคาที่เหมาะสมเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ แต่หากเจ้าหนี้เห็นว่าจำนวนเงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์นั้นยังไม่เพียงพอแก่การชำระหนี้โดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าพนักงานบังคับคดีก็จะต้องดำเนินการนำทรัพย์ออกขายทอดตลาด ส่วนกรณีที่ล่วงพ้นกำหนดเวลา 1 เดือนนับแต่วันที่ยึดทรัพย์มาแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถดำเนินการบังคับคดีโดยสามารถดำเนินการนำทรัพย์ออกขายทอดตลาดได้ตามมาตรา 52 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 - 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง

ค) *การยึดอสังหาริมทรัพย์*

ตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง ตามมาตรา 77 ถึงมาตรา 79 ได้กำหนดการยึดทรัพย์ที่จะถูกบังคับจำนองเพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้ (sûreté judiciaire) หรือยึดเพื่อการขายทอดตลาด (saisie immobilière) โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดในลักษณะ 19 (Titre XIX) แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (code civil) มาตรา 2190 ถึงมาตรา 2216

ส่วนเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐมีหน้าที่รับผิดชอบติดตามการชำระหนี้ ความคืบหน้าในการดำเนินการบังคับชำระหนี้ของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นระยะ กรณีเห็นว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพ ก็สามารถขอให้พนักงานอัยการเปลี่ยนตัวเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ เมื่อกระบวนการบังคับชำระหนี้เริ่มดำเนินการแล้ว หากลูกหนี้ประสงค์จะชำระหนี้จะต้องติดต่อกับเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยตรง โดยเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐสามารถรับชำระหนี้ได้ก็ต่อเมื่อได้ทำข้อตกลงกับเจ้าพนักงานบังคับคดีแล้วเท่านั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐเห็น

<sup>116</sup> เรื่องเดิม หน้าที่ 41.

ว่าจำนวนหนี้เงินน้อยมากจนไม่คุ้มค่าที่จะบังคับชำระหนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับค่าฤชาธรรมเนียมที่จะต้องจ่ายให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐก็ยุติเรื่องได้

ตามมาตรา 23 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง กำหนดมาตรการสำหรับบุคคลที่ขัดขวางหรือไม่ให้ความร่วมมือในการบังคับชำระหนี้ของเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้ว่า ในกรณีที่ลูกหนี้กระทำโดยไม่สุจริตเพื่อขัดขวางการบังคับชำระหนี้ ศาลอาจมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (dommages-intérêts)<sup>117</sup> และมาตรา 24 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง กำหนดว่าในกรณีที่บุคคลใดไม่ให้ความร่วมมือในการบังคับชำระหนี้ตามที่ได้รับการร้องขอ หรือกระทำการอันเป็นการขัดขวางการบังคับชำระหนี้ของเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลอาจมีคำพิพากษาให้ชำระค่าปรับ (astreintes) หรือ ค่าสินไหมทดแทน (dommages--intérêts) ได้ โดยกรณีค่าปรับศาลอาจพิจารณามีคำพิพากษาเองหรือตามคำขอของเจ้าหนี้ก็ได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 33 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง<sup>118</sup>

### 3) การโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงินและมาตรการบังคับชำระหนี้

มาตรา 6 แห่งรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 92 - 1369 ลงวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 1992 กำหนดให้ลูกหนี้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อโต้แย้งคำสั่งให้ชำระหนี้ (opposition à exécution) โดยการโต้แย้งสภาพหนี้ จำนวนหนี้ และกำหนดหนี้ (contestation de l' exustebce, du montant ou de l' exigibilité de la creance) หรือโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้ (opposition à poursuite) เป็นการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับชำระหนี้ (contestation de la vaildeté en la forme d' un acte de poursuite) ซึ่งก่อนฟ้องคดีต่อศาล ลูกหนี้จะต้องยื่นคำร้องเรียนต่อฝ่ายปกครองก่อน ตามมาตรา 7 แห่งรัฐกฤษฎีกา ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดี

#### (1) การยื่นคำร้องเรียนต่อฝ่ายปกครอง

มาตรา 8 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ได้กำหนดให้ลูกหนี้มีสิทธิยื่นคำร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐผู้มีหน้าที่ติดตามให้มีการชำระหนี้ ดังนี้

<sup>117</sup> เรื่องเดิมหน้า 43.

<sup>118</sup> รายละเอียดในเรื่องเกี่ยวกับค่าปรับในกระบวนการบังคับคดี โปรดดู GUINCHARD (S.) et MOUSSA (T.), อ้างแล้ว, p. 319 et s. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. หน้า 43.

ก. การโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงิน ลูกหนี้จะต้องยื่นคำร้องเรียนภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งให้ชำระเงิน และผู้มีอำนาจต้องพิจารณาคำร้องเรียนให้เสร็จภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่รับคำร้องเรียน หากครบกำหนดเวลาแล้ว ยังไม่มีการแจ้งคำวินิจฉัยถือว่าฝ่ายปกครองยกคำร้องเรียนโดยปริยาย

ข. การโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้ จะต้องยื่นคำร้องเรียนภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่รับแจ้งมาตรการบังคับและผู้มีอำนาจต้องพิจารณาคำร้องเรียนให้เสร็จภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่รับคำร้องเรียน หากครบกำหนดเวลาแล้ว ยังไม่มีการแจ้งคำวินิจฉัยถือว่าฝ่ายปกครองยกคำร้องเรียนโดยปริยาย

## (2) การฟ้องคดีต่อศาล

มาตรา 9 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1992 กำหนดไว้ว่ากรณีลูกหนี้ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงินหรือการโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้ ลูกหนี้สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยหรือนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาซึ่งถือว่าฝ่ายปกครองยกคำร้องเรียนโดยปริยาย การฟ้องคดีเป็นผลการทุเลาการบังคับชำระหนี้ไว้ชั่วคราวตามที่กำหนดในมาตรา 6 แห่งรัฐกฤษฎีกา และในระหว่างที่ศาลพิจารณาพิพากษาคดี หน่วยงานของรัฐจะต้องระงับการบังคับชำระหนี้ไว้ก่อน ซึ่งศาลที่มีเขตอำนาจนั้นจะต้องแยกพิจารณาดังนี้

ก. การฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงิน (pooosition á execution)

กรณีนี้ที่จะบังคับชำระหนี้เป็นหนี้ในทางปกครอง (creance de nature Administrative) ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง<sup>119</sup> เป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (contentieux de pleine juridiction) มีอำนาจพิพากษาเพิกถอนคำสั่งหรือแก้ไขคำสั่งในทางใดทางหนึ่งก็ได้ เช่น ปรับลดจำนวนเงินที่ลูกหนี้ต้องชำระให้แก่หน่วยงานของรัฐ หรือบางกรณีศาลอาจมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชำระเงินโดยกำหนดเงื่อนไข (annulation conditionnelle)

ข. การฟ้องคดีโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้ (pooosition á poursuite)

ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิพากษาเกี่ยวกับมาตรการบังคับชำระหนี้ได้เนื่องจากเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ส่วนกรณีที่เป็นหนี้ในทางแพ่ง จะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมลูกหนี้จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีพิพาทเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ (contentieux des voies d' execution) ในทุกกรณี ทั้งนี้

<sup>119</sup> คำวินิจฉัยศาลคดีขัดกัน T.C., 25 janvier 1988, Leleu, R. p. 485; คำพิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีแพ่ง Cass. 1 ere cov., 30 juin 1998, Bull.civ. I, n° 232. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์. หน้า 45.

ให้เป็นไปตามคำพิพากษาแห่งรัฐ และแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา โดยลูกหนี้จะต้องยื่นฟ้องต่ออธิบดีศาลชั้นต้น ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาเกี่ยวกับมาตรการบังคับชำระหนี้ โดยที่ศาลมีอำนาจเพิกถอนมาตรการบังคับแล้ว หากการบังคับชำระหนี้ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลก็มีอำนาจพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

### 2.2.2 การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำการ

ในกรณีที่มีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำการ กฎหมายได้บัญญัติบทกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งไว้ ซึ่งเป็นมาตรการบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งได้ในระดับหนึ่ง หากมีเหตุผลความจำเป็นจะต้องดำเนินการบังคับของคำสั่งโดยตรง และกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจในการบังคับการโดยตรงไว้ ฝ่ายปกครองจะต้องอาศัยคำสั่งของศาลในการบังคับการ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 1) การบังคับโดยใช้บทกำหนดโทษตามกฎหมาย

การกำหนดบทลงโทษตามกฎหมายเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง บทลงโทษย่อมทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง อีกทั้งยังทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับความเดือดร้อนและอาจเปลี่ยนใจมาปฏิบัติตามคำสั่งได้<sup>120</sup> และบทกำหนดโทษตามกฎหมายเป็นวิธีการหนึ่งซึ่งช่วยเสริมให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง<sup>121</sup> ซึ่งโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองมีดังนี้

#### (1) โทษอาญา (sanctions penales)

ศาลอาญาเป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาโทษทางอาญา ส่วนใหญ่เป็นโทษจำคุกและโทษปรับ ซึ่งกฎหมายที่กำหนดโทษอาญาสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เช่น ประมวลกฎหมายการเข้าเมืองและการพำนักของคนต่างด้าวและสิทธิการขอลี้ภัย (code de l, entrée et du séjour des étrangers et du droit d' asile) มาตรา L. 624 - -1 ซึ่งกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งขับไล่ออกนอกประเทศหรือคำสั่งส่งตัวกลับประเทศต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี นอกจากนี้กฎหมายกำหนดโทษในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับแล้ว ยังมีบทกำหนดโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา R. 610 - 5 ที่กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยต้องระวางโทษสำหรับความผิดลหุโทษชั้นที่หนึ่ง ซึ่งมาตรา 131 - 13 ได้กำหนดจำนวนค่าปรับไว้ไม่เกิน 38 ยูโร และมาตรา 433-6 กำหนดให้ผู้ที่อยู่

<sup>120</sup> DELVOKVÉ (P.), เรื่องเดิม,p.262. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. หน้า 9.

<sup>121</sup> CHAPUS (R.), Droit administrative general – Tome 1, (Paris : Montchrestien, 2001),p1172.อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. หน้า 9.



ขีดขวางเจ้าพนักงานในการบังคับใช้กฎหมายหรือในการบังคับตามคำสั่งของหน่วยงานทางปกครอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี และปรับไม่เกิน 15,000 ยูโร

(2) โทษทางปกครอง (*sanctions administratives*)

เป็นโทษทางกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ที่มีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิด โดยไม่ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการลงโทษทางปกครองในแต่ละกรณีให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด รวมทั้งบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่และอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไปตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง เช่น หลักการฟังความทุกฝ่ายโดยเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางปกครอง ซึ่งกฎหมายที่กำหนดโทษทางปกครอง สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เช่น รัฐบัญญัติ ฉบับที่ 2000 – 108 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000 ว่าด้วยการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะด้านไฟฟ้า มาตรา 40<sup>122</sup> กำหนดให้คณะกรรมการกำกับการประกอบกิจการพลังงาน (*Commission de regulation de l'énergie*) มีอำนาจลงโทษทางปกครองแก่ผู้ประกอบกิจการพลังงานที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการที่สั่งให้แก้ไขปรับปรุงการประกอบกิจการให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น สั่งให้ชำระค่าปรับ สั่งห้ามเข้าใช้โครงข่ายระบบขนส่งสาธารณะหรือระบบสายส่งไฟฟ้าเป็นการชั่วคราว เป็นต้น

(3) โทษทางแพ่ง (*amendes civiles*)

ศาลแพ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาลงโทษปรับแก่ผู้กระทำความผิดที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งกฎหมายที่กำหนดโทษทางแพ่ง สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เช่น ประมวลกฎหมายการก่อสร้างและที่อยู่อาศัย (*code de la construction et de l'habitation*) มาตรา L. 651 – 2 กำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในอาคารที่อยู่อาศัยต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 25,000 ยูโร โดยพนักงานอัยการจะเป็นผู้ยื่นคำขอต่ออธิบดีศาลชั้นต้นให้มีคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับ โดยเงินค่าปรับจะนำส่งเป็นรายได้ของสำนักงานที่อยู่อาศัยแห่งชาติ (*Agence nationale de l'habitat*)

(4) ค่าปรับรายวัน (*astreinte*)

เป็นมาตรการที่กำหนดให้บุคคลชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่กำหนดตราบเท่าที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งค่าปรับรายวันมีลักษณะเป็นการลงโทษการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย (*caractère répressif*) และการบังคับให้มีการปฏิบัติตาม

<sup>122</sup> Loi n° 2000 – 108 du 10 février 2000 relative à la modernization et au développement du service public de l'électricité. อ้างถึงในศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. หน้า 11.

กฎหมาย (caractère coercitif)<sup>123</sup> ซึ่งกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองชำระเงินค่าปรับรายวันได้ เช่น ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม มาตรา L. 521 – 18 กำหนดให้ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำเตือน (mise en demeure) ของเจ้าหน้าที่ในเรื่องการควบคุมเคมีภัณฑ์ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกิน 1,500 ยูโรและชำระค่าปรับรายวันอีกวันละ 150 ยูโร ตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำเตือน

ค่าปรับรายวันเป็นหนี้เงิน กฎหมายได้กำหนดหน่วยงานของรัฐบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้เองด้วยการออกคำสั่งให้ชำระเงิน (titre de perception) หากไม่มีการชำระค่าปรับดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถนำคำสั่งให้ชำระเงินซึ่งเป็นคำสั่งที่สามารถบังคับให้ชำระหนี้ได้ไปดำเนินการบังคับชำระหนี้ต่อไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติฉบับที่ 91 – 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง

## 2) การใช้อำนาจบังคับการโดยตรงโดยฝ่ายปกครอง

### (1) กรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการโดยตรง

โดยปกติฝ่ายปกครองจะต้องบังคับใช้บทกำหนดโทษตามกฎหมายเพื่อบังคับให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง แต่หากเห็นว่ามีความจำเป็นต้องบังคับการโดยตรงด้วยการดำเนินการแทนหรือใช้กำลังบังคับ ก็จะต้องขอให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตก่อน ซึ่งมีแนวคำพิพากษาศาลได้ยอมรับให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับการได้เองโดยทันที 3 กรณี<sup>124</sup>

#### ก. บทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจไว้

ระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มี “กฎหมายกลาง” ที่บัญญัติเป็นการทั่วไปให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่ทำขึ้นตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ได้เอง แต่สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้บัญญัติให้อำนาจฝ่ายปกครองบังคับการโดยตรงได้ 2 วิธี ดังนี้

#### ก) กรณีการดำเนินการแทน

กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการโดยมิใช่หน้าที่เฉพาะตัว (obligation non personnelle) ที่บุคคลนั้นไม่ต้องดำเนินการด้วยตัวเอง หากผู้รับคำสั่งไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่อาจดำเนินการแทนผู้รับคำสั่งโดยผู้รับคำสั่งอาจต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เช่น ตามประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (code de l'environnement) มาตรา L. 514 – 1 กำหนดว่าในกรณีที่เจ้าของสถานประกอบการได้ประกอบการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้อำนวยการ

<sup>123</sup> DELVOLVÉ (P.), เรื่องเดิม, p.270. อ้างถึงในศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. หน้า 11.

<sup>124</sup> ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. “การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส” หน้า 14.

จังหวัด เช่น ไม่ดำเนินการบำบัดน้ำเสียภายในเวลาที่กำหนดผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเข้าดำเนินการแทนโดยให้เจ้าของสถานประกอบการเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ สำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของฝ่ายปกครอง หน่วยงานของรัฐมีอำนาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องโดยการออกคำสั่งให้ชำระเงิน (titre de perception)

*ข) กรณีการใช้กำลังบังคับ*

กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการโดยเป็นหน้าที่เฉพาะตัว (obligation personnelle) ที่บุคคลนั้นต้องดำเนินการด้วยตัวเอง หากผู้รับคำสั่งไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังบังคับกับผู้รับคำสั่ง (execution forcée) ซึ่งการใช้กำลังบังคับกับผู้รับคำสั่งถือเป็นมาตรการที่มีความรุนแรงเพราะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในร่างกายของบุคคล เช่น ตามรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 207 - 297 ลงวันที่ 5 มีนาคม ค.ศ. 2007 ว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรม<sup>125</sup> ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งให้ “คนเร่รอน” (gens du voyage) นำรถคาราวานออกไปจากที่สาธารณะ กรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้กำลังบังคับเพื่อนำรถคาราวานออกไปจากที่สาธารณะได้

*ข. มีเหตุจำเป็นเร่งด่วน*

ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองบังคับการได้เองโดยตรง ฝ่ายปกครองจะต้องขอให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการบังคับการโดยตรงได้ ซึ่งในบางกรณีการขออนุญาตต่อศาลเพื่อบังคับการทำให้เกิดความล่าช้า เพราะอาจเกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้ กรณีใดเป็นเหตุจำเป็นเร่งด่วนเป็นเรื่องที่ศาลพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป โดยศาลจะตรวจสอบข้อเท็จจริงแห่งกรณีว่ามีความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ แนวคำวินิจฉัยของศาลที่เคยวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นเหตุจำเป็นเร่งด่วนให้ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับการโดยตรงได้ทันที เช่น การปิดโรงแรมที่มีลักษณะไม่ปลอดภัย เนื่องจากได้รับความเสียหายจากการก่อการร้าย<sup>126</sup> เป็นต้น

*ค. ไม่มีวิธีการทางกฎหมายอื่น*

ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองบังคับการได้เองโดยตรง ทั้งไม่ปรากฏเหตุจำเป็นเร่งด่วนให้ต้องบังคับการโดยทันที ฝ่ายปกครองจะบังคับการโดยตรงได้ก็ต่อเมื่อไม่มี “วิธีการทางกฎหมายอื่นใด” (autre Voie de droit) ที่จะบังคับให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามได้อีกแล้ว

<sup>125</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 15.

<sup>126</sup> คำวินิจฉัยศาลคดีซัดกัน T.C., 21 juin 1993, Préfer de la Corse du sud, R. p. 402.

## (2) หลักเกณฑ์ในการบังคับการโดยตรง

สาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นมาตรฐานกลางตั้งนั้นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับการโดยฝ่ายปกครองในแต่ละเรื่องจึงเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ซึ่งฝ่ายปกครองย่อมดำเนินการบังคับตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายเฉพาะกำหนด และยังมีหลักทั่วไปในการบังคับการโดยตรง ดังนี้

## ก. หลักการบังคับการโดยพอสมควรแก่เหตุ

หลักความพอสมควรแก่เหตุ (principe de proportionnalité) เป็นหลักทั่วไปและมีความสำคัญในการบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครอง เนื่องจากการบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครองเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างมาก และให้ใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุกับการบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครองในทุกกรณี ซึ่งการบังคับการจะต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น เช่น กรณีมาตรา L. 511 – 3 แห่งประมวลกฎหมายการก่อสร้างและที่อยู่อาศัย กำหนดว่า กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรืออันตรายปัจจุบันทันด่วนให้นายกเทศมนตรีกำหนดมาตรการชั่วคราวที่จำเป็นแก่การรักษาความปลอดภัยของประชาชน ซึ่งครบกำหนดเวลาที่สั่งให้ปฏิบัติแล้ว ยังไม่มีการปฏิบัติตามมาตรการนั้น ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจบังคับการโดยตรงโดยใช้มาตรการที่จำเป็น ซึ่งศาลวินิจัยว่า “มาตรการจำเป็น” ที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งการและบังคับการในชั้นนี้ยังไม่รวมถึงการสั่งให้รื้อถอนอาคาร<sup>127</sup> เพราะจะเป็นมาตรการที่เกินสมควรแก่เหตุ เว้นแต่เป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนอย่างยิ่ง นายกเทศมนตรีจึงจะมีอำนาจสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารได้<sup>128</sup>

## ข. หลักการเตือนก่อนบังคับการ

การเตือนก่อนบังคับการเป็นเงื่อนไขสำคัญก่อนที่ฝ่ายปกครองจะเริ่มบังคับการ เนื่องจากการบังคับการเป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังนั้นการเตือนเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองแจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอันเป็นหน้าที่ตามกฎหมาย หรือตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครอง ซึ่งในหนังสือเตือนจะกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติ พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบว่าหากไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือเตือน ก็จะบังคับการโดยตรงด้วย การเข้าดำเนินการแทนหรือใช้กำลังบังคับ การเตือนดังกล่าวจึงเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองเพื่อหลีกเลี่ยงการบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครอง ซึ่งโดยปกติบทบัญญัติกฎหมายจะกำหนด

<sup>127</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ C.E., 31 mai 1974, Ville de Digne, R. table p. 885. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, หน้า 19.

<sup>128</sup> คำพิพากษาศาลอุทธรณ์เมืองเลียง CAA de Lyon, 21 mai 1991, Ville de Lyon c/Mlle Perrat, R.p.524. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, หน้า 19.

รูปแบบและเนื้อหาของหนังสือเตือนไว้ และบางกรณีฝ่ายปกครองยังได้จัดทำหนังสือเวียนหรือแนวปฏิบัติเพื่อชักจูงความเข้าใจของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งเตือนก่อนบังคับการด้วย<sup>129</sup> การเตือนเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ หากฝ่ายปกครองเริ่มบังคับการโดยมิได้แจ้งเตือนก่อนบังคับการให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด การบังคับการของฝ่ายปกครองอาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย

*ค. หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและเยียวยาความเสียหายโดยศาล*

การบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครองเป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกบังคับการ ดังนั้นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการบังคับการของฝ่ายปกครอง จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งศาลที่มีอำนาจพิจารณามีดังนี้

*ก) เขตอำนาจของศาลปกครอง*

ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการบังคับการของฝ่ายปกครองสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยขอให้ตรวจสอบว่าการดำเนินการของฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในระหว่างการพิจารณาของศาลผู้ฟ้องคดีอาจขอให้ศาลกำหนดมาตรการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามที่กำหนดในประมวลพระธรรมนูญศาลปกครอง (code de justice administrative) ได้ เช่น คำสั่งฉุกเฉินเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (référé - liberté) ตามมาตรา L. 521 - 2 ซึ่งมีสาระสำคัญว่า กรณีที่มีผู้ยื่นคำร้องว่าหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่ได้รับมอบให้จัดทำบริการสาธารณะใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างร้ายแรงและไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยชัดแจ้ง หากมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ประธานศาลปกครองชั้นต้นสามารถมีคำสั่งกำหนดมาตรการใด ๆ เพื่อเป็นการระงับการกระทำดังกล่าวได้ โดยจะต้องพิจารณามีคำสั่งภายใน 48 ชั่วโมงนับแต่ได้รับคำร้อง และการโต้แย้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต้องยื่นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยประธานองค์คณะคดีปกครองของสภาแห่งรัฐจะต้องพิจารณามีคำสั่งภายใน 48 ชั่วโมงเช่นกัน เห็นได้ว่าในกรณีของการบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครองนั้น คำสั่งฉุกเฉินเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถบรรเทาความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ฟ้องคดีที่ถูกฝ่ายปกครองบังคับการได้ และหากศาลปกครองวินิจฉัยว่าการบังคับการของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ได้ปฏิบัติโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดศาลปกครองอาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายได้<sup>130</sup> กรณีมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วย

<sup>129</sup> หนังสือเวียน ลงวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 1998 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งเตือนก่อนการบังคับการตามกฎหมายว่าด้วยการคุมสถานประกอบการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

<sup>130</sup> คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ C.E., 8 avril 1961, Dame Klein, R. p. 216. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. หน้า 23-24.



กฎหมาย และศาลได้วินิจฉัยแล้วคำสั่งทางปกครองที่ใช้เป็นฐานในการบังคับไม่ชอบด้วยกฎหมายศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองอาจต้องรับผิดชอบใช้ความเสียหายที่เกิดจากการบังคับการด้วย

*ข) เขตอำนาจของศาลยุติธรรม*

กรณีการบังคับการของฝ่ายปกครองอาจเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรง จนไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำในฐานะฝ่ายปกครองหรือที่เรียกว่า “voie de fait” ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างร้ายแรง (acte WPortant une atteinte grave au droit de propriété ou á une liberté fondamentale”) และเป็นการกระทำที่เห็นโดยชัดแจ้งว่าไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง (acte Wmunifestement insusceptible d’être rattaché á l’administration”)

สำหรับเขตอำนาจของศาลยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทเกี่ยวกับ “Voie de Fit” ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยว่าการกระทำของฝ่ายปกครองเป็น “Voie de Fit” หรือไม่ รวมทั้งมีอำนาจที่กว้างขวางในการกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา เช่น มีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองระงับการกระทำที่เป็น “Voie de Fit” สั่งให้ถอนกำลังเจ้าหน้าที่ออกจากสถานที่ที่เข้าครอบครอง หรือกรณีที่ฝ่ายปกครองกำลังดำเนินการบังคับการตามคำสั่งทางปกครองอันอาจทำให้เกิด “Voie de Fit” ศาลยุติธรรมก็อาจมีคำสั่งห้ามมิให้ฝ่ายปกครองดำเนินการดังกล่าว นอกจากนี้ศาลยุติธรรมย่อมมีอำนาจพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนที่ฝ่ายปกครองต้องชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายด้วย

*(3) การอาศัยคำสั่งของศาลเพื่อบังคับการ*

หากบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการได้เองฝ่ายปกครองย่อมดำเนินการบังคับเอง<sup>131</sup> หากบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้บังคับการ ฝ่ายปกครองย่อมต้องร้องขอต่อศาลตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้อำนาจฝ่ายปกครองบังคับการได้เอง และไม่ใช้เป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนให้ต้องบังคับการโดยทันทีหรือกรณีไม่มีกฎหมายอื่นใดที่จะบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ศาลใดจะมีอำนาจออกคำสั่งอนุญาตให้ฝ่ายปกครองบังคับการ ดังนี้

*ก. คำสั่งของศาลยุติธรรม*

ตามมาตรา 809 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (code de procedure civile) ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวเพื่อป้องกันหรือบรรเทาภัยอันตรายหรือเหตุเดือดร้อนที่จำเป็นต้องการระงับโดยเร่งด่วน แม้แนว

<sup>131</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ C.E., 30 mai 1931, préfet de l’ Eure, S. 1915, III, p.9, note Hauriou. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. หน้า 27.

คำพิพากษาของศาลจะยอมรับให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับการได้เองในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนให้ต้องบังคับการโดยทันที แต่เพื่อป้องกันปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับการ ฝ่ายปกครองจึงต้องร้องขอให้ศาลยุติธรรมมีคำสั่งอนุญาตก่อนบังคับการ

*ข. คำสั่งของศาลปกครอง*

ตามประมวลพระธรรมนูญศาลปกครองได้บัญญัติเกี่ยวกับคำสั่งฉุกเฉินของศาลประเภทอื่น ๆ ได้แก่ คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง (référé suspension) ตามมาตรา L. 521 – 1 คำสั่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (référé – liberté) ตามมาตรา L.521 – 2 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง และคำสั่งฉุกเฉินตามมาตรา L. 521 – 3 ที่กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการใด ๆ ที่จำเป็นหากไม่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับตามคำสั่งทางปกครองซึ่งศาลอาจมีคำสั่งกำหนดมาตรการที่จำเป็นแก่การบังคับการตามคำสั่งทางปกครองโดยอนุญาตให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับการกับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้<sup>132</sup> ซึ่งตามแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ศาลปกครองอาจมีคำสั่งฉุกเฉินดังกล่าวได้จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

ก) ไม่มีเหตุอันควรสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่าคำสั่งทางปกครองที่จะบังคับการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข) มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องบังคับการเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะหรือความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ

ค) มาตรการที่ฝ่ายปกครองขอให้ศาลมีคำสั่งต้องเป็นมาตรการที่มีความจำเป็น และเป็นกรณีที่บทบัญญัติกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะบังคับการได้เองโดยทันที ฝ่ายปกครองจึงจำเป็นต้องขอให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตก่อนที่จะบังคับการ เพื่อป้องกันปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับการในภายหลัง นอกจากนี้ การมีคำสั่งของศาลปกครองยังสอดคล้องกับหลักว่าด้วยการแบ่งแยกเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายยุติธรรมด้วย<sup>133</sup>

<sup>132</sup> GROS (M.), “Le juge judiciaire, juge efficient de l’ execution de l’ acte administrative?”, A.J.D.A., 2007,p.161; BAILLEUL (D.), “L’ execution des decisions administratives par le juge”, A.J.D.A., 2008,pp.368 et s.อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. หน้า 28.

<sup>133</sup> BAILLEUL (D.).อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. หน้า 29.

### 3. ประเทศไทย

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.1 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายประเทศไทย

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้กระทำละเมิดจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่กระทำการใด ๆ แทนหน่วยงานของรัฐ และได้นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” และ “หน่วยงานของรัฐ” ไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>134</sup>พอที่จะสรุปได้ดังนี้

##### 3.1.1 เจ้าหน้าที่ แบ่งออกเป็น 4 ประเภท

1) *ข้าราชการ* หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน หมวดเงินเดือน เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ข้าราชการครู ข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการรัฐสภา ข้าราชการการเมือง เป็นต้น

2) *พนักงาน* หมายถึง บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ โดยทำงานตามสัญญาจ้างได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือน เช่น พนักงานราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานองค์การมหาชน เป็นต้น

3) *ลูกจ้าง* หมายถึง ลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานประจำและต่อเนื่อง ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดค่าจ้างประจำ มีการกำหนดอัตราเงินเดือนการเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมาย หรือลูกจ้างชั่วคราว โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดรายจ่ายอื่นหรือจากเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานต้นสังกัด แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ว่าจ้างให้ปฏิบัติงานเป็นครั้งคราวเฉพาะงานไม่ว่าจะเป็นทำเป็นสัญญาจ้างหรือไม่ก็ตาม หากลูกจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ว่าจ้างให้ปฏิบัติงานเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐ ความรับผิดทางละเมิดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีจที่ 849/2542 ไม่ได้กำหนดให้พนักงานจ้างเหมาบริการอยู่ในฐานะ “เจ้าหน้าที่”)

4) *ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น* หมายถึง ราษฎรหรือเอกชนผู้ได้รับมอบหมายจากทางราชการให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะกรรมการ เช่น

<sup>134</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4.

กรรมการเลือกตั้ง กรรมการในกฎหมายต่าง ๆ เป็นต้น หรือฐานะอื่นใด เช่น ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน เป็นต้น

### 3.1.2 หน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 ใช้บังคับกับหน่วยงานที่กำหนดเอาไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539<sup>135</sup> และข้อ 6 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>136</sup> ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม

1) *ราชการส่วนราชการ* ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม เช่น สำนักงานประมง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

2) *ราชการส่วนภูมิภาค* ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ ซึ่งต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล

3) *ราชการส่วนท้องถิ่น* ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

4) *รัฐวิสาหกิจเฉพาะที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น* เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาค เป็นต้น

5) *หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา* เช่น

(1) *องค์การมหาชน* เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นต้น

(2) *หน่วยงานอิสระของรัฐที่กฎหมายมิได้กำหนดให้มีฐานะเป็นกรม* เช่น สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น

(3) *องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ* เช่น แพทยสภา สภาวิศวกร เป็นต้น

**3.1.3 หลักเกณฑ์การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ**

1) *กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก*

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดเป็นเหตุให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย ไม่ว่าจะบุคคลภายนอกจะเป็นเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ด้วยกัน และเจ้าหน้าที่อาจเป็นเจ้าหน้าที่ใน

<sup>135</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 มาตรา 4.

<sup>136</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 6.

หน่วยงานของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดหรือไม่ก็ได้ บุคคลภายนอกย่อมมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้นได้ โดยจะแบ่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกเป็น 2 ประการดังนี้<sup>137</sup>

(1) การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

ก. ลักษณะของการกระทำละเมิด

การที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการกระทำละเมิดอาจเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการกระทำทางกายภาพ คือมีการเคลื่อนไหวร่างกาย การปฏิบัติหน้าที่ตามปกติทั่วไป เช่น พนักงานขับรถของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้ขับรถไปติดต่อราชการด้วยความเร็วสูงเป็นเหตุให้รถเสียหลักไปชนพ่อค้าที่ขายของอยู่ริมถนนได้รับบาดเจ็บกรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นการกระทำทางกายภาพและเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเช่น องค์การบริหารส่วนตำบลสำรวจและจัดเก็บรายชื้อครัวเรือนไม่ถูกต้องครบถ้วน ทำให้รายชื้อของราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนและทรัพย์สินได้รับความเสียหาย ตามหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือจริงตงสำรวจและไม่ได้รับเงินช่วยเหลือในฐานะผู้ประสบอุทกภัย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.182/2560)

ข. ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายในผลแห่งการละเมิดนั้น แม้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะทำด้วยความจงใจหรือกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่โดยตรง ต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย และถ้าหากการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ที่มีได้สังกัดหน่วยงานใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานรัฐที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมแก่ผู้เสียหายแทน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>138</sup>

ค. วิธีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

เมื่อมีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เกิดขึ้น และทำให้บุคคลภายนอกเกิดความเสียหาย บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดนั้นมีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ 2 กรณีดังนี้

<sup>137</sup> อ่ำพล เจริญชีวินทร์. (2546) “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ”. (พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม หน้า 5 – 12.

<sup>138</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5.



## ก) การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล

ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสังกัดให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายได้ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ผู้เสียหายฟ้องกระทรวงการคลังให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ได้ แม้ว่าการกระทำละเมิดโดยจงใจและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 305/2545)

ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องรับผิดชอบร่วมกัน<sup>139</sup>

กรณีเจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่และผู้เสียหายได้ฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดแล้วแต่กรณี เพื่อให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดเห็นว่าเป็นเรื่องที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ หรือร่วมรับผิดชอบนั้น หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกผู้เสียหายฟ้องมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีเรียกเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>140</sup> กล่าวคือ หากผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานรัฐ ถ้าหน่วยงานรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบกับหน่วยงานรัฐด้วย เนื่องจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐไม่ใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการปฏิบัติหน้าที่ แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และการกระทำละเมิดดังกล่าวเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย หน่วยงานรัฐมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นเรียกเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเข้ามาเป็นคู่ความในคดี ตามข้อ 35<sup>141</sup> ข้อ 36<sup>142</sup> และ ข้อ 37<sup>143</sup>

<sup>139</sup> อำนวย เจริญชินทร์ “ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ” หน้า 109.

<sup>140</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง.

<sup>141</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 35.

<sup>142</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 36.

<sup>143</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 37.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่ใช้สิทธิยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ได้ใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานรัฐต่อศาล ผู้มีอำนาจของหน่วยงานรัฐจะต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งไม่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเข้ามาเป็นคู่ความในคดี ถ้าผลการพิจารณาของผู้มีอำนาจเห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ไม่ต้องเรียกเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดเข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ถ้าผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดต่อศาลก่อน หรือเรียกเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นเข้ามาเป็นคู่ความในคดีก่อนแล้วให้แจ้งผลการพิจารณาให้พนักงานอัยการทราบ เพื่อแถลงต่อศาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี

ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดถ้าเจ้าหน้าที่รัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานรัฐจะต้องรับผิด หรือต้องร่วมรับผิด คือการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่การละเมิดดังกล่าวเกิดจากความผิด หรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ดังนั้นเจ้าหน้าที่มีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีเรียกหน่วยงานรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดี

การขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดหรือหน่วยงานรัฐเข้ามาในคดีดังกล่าว กฎหมายให้สิทธิเฉพาะหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกฟ้องเท่านั้นที่จะขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดหรือหน่วยงานรัฐแล้วแต่กรณี ซึ่งเห็นว่าต้องเป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือต้องเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเข้ามาเป็นคู่ความในคดี

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดอาจเป็นศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยมีหลักในการพิจารณาดังนี้

(ก) คดีละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

คดีละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง หรือเรียกว่า “คดีละเมิดทางปกครอง” ต้องเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

## (ข) คดีละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม

คดีละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม หรือเรียกว่า “คดีละเมิดทางแพ่ง” ต้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมดาทั่วไป ซึ่งไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิด และรวมไปถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันเกิดจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับสิทธิทางแพ่ง

## ข) การใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง

เป็นทางเลือกหนึ่งที่กฎหมายเปิดโอกาสผู้เสียหายเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด หรือหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยไม่ต้องฟ้องต่อศาล เพราะในกรณีฟ้องศาลนั้นผู้เสียหายบางรายอาจมีปัญหาเรื่องเวลา ค่าใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ กรณีดังกล่าวผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานรัฐที่เจ้าหน้าที่รัฐสังกัดอยู่ หรือกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานใด ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอแล้ว จะต้องออกไปรับคำขอให้ผู้เสียหายไว้เป็นหลักฐานและหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ หากไม่แล้วเสร็จให้รายงานอุปสรรคและปัญหาให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน 180 วัน ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>144</sup>

เมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอของผู้เสียหายเสร็จแล้ว และผู้เสียหายไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายสามารถนำคำวินิจฉัยไปฟ้องเป็นคดีต่อศาล เพื่อโต้แย้งผลการวินิจฉัยได้

## ค) การไล่เบียดระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่

## (ก) หน่วยงานของรัฐไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่

เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานรัฐหรือบุคคลภายนอก และหน่วยงานรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายไปแล้ว ไม่ว่าจะการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นไปโดยผู้เสียหายยื่นฟ้องต่อศาลหรือโดยการร้องขอต่อหน่วยงานรัฐก็ตาม หน่วยงานรัฐย่อมมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ตาม

<sup>144</sup>พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11.

มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>145</sup> หน่วยงานของรัฐ จึงมีสิทธิไล่เบี้ยเอาค่าสินไหมทดแทนจากรัฐผู้กระทำละเมิดได้ โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

- การใช้สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานรัฐจะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี โดยหน่วยงานรัฐอาจไม่เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหายได้

- กรณีความเสียหายเกิดขึ้นในขณะที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วยนั้น หน่วยงานรัฐย่อมมีสิทธิไล่เบี้ยได้แต่เฉพาะความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่โดยตรงเท่านั้น จะเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนซึ่งมีค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานรัฐด้วยไม่ได้

- กรณีที่การกระทำละเมิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันในการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานรัฐจะใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาค่าสินไหมทดแทนจากทุกคนอย่างลูกหนี้ร่วมไม่ได้ แต่ต้องใช้สิทธิไล่เบี้ยบังคับเอาค่าสินไหมทดแทนที่แต่ละคนตามส่วนที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงคืนหน่วยงานของรัฐได้ โดยการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงิน ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>146</sup> ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>147</sup> หากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือชำระค่าสินไหมทดแทนไม่ถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัตทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด และนำทรัพย์สินที่ยึด หรืออายัดขายทอดตลาดโดยเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งหรือเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อนำเงินมาชำระให้ครบถ้วน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/7<sup>148</sup> หรือมาตรา 63/15<sup>149</sup> แล้วแต่กรณี เนื่องจากคำสั่งเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องทำหนังสือเตือนให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำ

<sup>145</sup>พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8.

<sup>146</sup>พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12.

<sup>147</sup>พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9.

<sup>148</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/7.

<sup>149</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/15.

ละเมิดชำระเงินภายในกำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ปฏิบัติตามคำเตือน  
หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งจึงจะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของ  
เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้

ข) เจ้าหน้าที่ไต่เบียดกับหน่วยงานของรัฐ

กรณีเจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกขณะปฏิบัติ  
หน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อไม่ร้ายแรง กรณีดังกล่าวหากเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้เงินให้แก่  
บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายไปแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดย่อมมีสิทธิไต่เบียดจากหน่วยงาน  
ของรัฐที่ต้องรับผิดชอบให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนให้แก่ตนเองเต็มจำนวน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่  
ผู้กระทำละเมิดกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อไม่ร้ายแรง หรือบางส่วนเท่าที่  
เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ต้องรับผิดชอบในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจง  
ใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดและความ  
เป็นธรรม หรือการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานรัฐหรือระบบการ  
ดำเนินงานส่วนรวม เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องใช้สิทธิไต่เบียดจากหน่วยงานของรัฐ โดย  
เรียกให้หน่วยงานรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนให้แก่ตนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้  
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหาย ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติ  
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากหน่วยงานรัฐไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทน  
หรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่อาจใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลได้ โดยฟ้อง  
หน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ  
วิธีการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>150</sup> หรือต่อศาลยุติธรรมในกรณีที่การกระทำละเมิดของ  
เจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมดาทั่วไปอันมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตาม  
กฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย  
กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร<sup>151</sup>

(2) การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่

ก. ลักษณะของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ใช่การปฏิบัติ  
หน้าที่การกระทำละเมิดดังกล่าวอาจเกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดนอกเวลาราชการ หรือในเวลา  
ราชการก็ได้ แต่เรื่องที่กระทำละเมิดมีลักษณะเป็นเรื่องเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยแท้  
หรือเป็นการกระทำในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่แต่การกระทำนั้นไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่

<sup>150</sup>พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9.

<sup>151</sup> สุรียา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์.(2563) “คู่มือสอบกฎหมายปกครอง” (พิมพ์ครั้งที่ 14).



ก) ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในทางส่วนตัวต่อบุคคลภายนอก เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบในผลแห่งการละเมิดนั้นเป็นการส่วนตัว ดังนั้นผู้เสียหายจะต้องฟ้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรง ไม่อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดชอบดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>152</sup> ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

หลักในการพิจารณากรณีความผิดที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้กระทำและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหายในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่เป็นการกระทำโดยส่วนตัวที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว คือ<sup>153</sup>

(ก) พิจารณาจากเจตนาของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดว่าต้องการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์ของผู้อื่นหรือไม่ ถ้าใช่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย

(ข) พิจารณาจากผลของการกระทำ แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะไม่ได้กระทำโดยมีเจตนาอื่นนอกจากที่ต้องปฏิบัติตามปกติ แต่ก็ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่บุคคลภายนอก ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยส่วนตัวที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย

ดังนั้นการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดกระทำ ความเสียหายอยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ จะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ ดูที่เจตนาว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดทำเพื่อส่วนตัวหรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และดูผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำว่าเกินสมควรกว่าเหตุหรือไม่ ซึ่งวิญญูชนก็พึงรู้ได้จากพฤติการณ์ของการกระทำนั้น

ข) วิธีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

บุคคลภายนอกผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดในทางส่วนตัว มีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล และจะฟ้องได้แต่เฉพาะตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเท่านั้น ผู้เสียหายไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง หรือฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดไม่ได้ และจะต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดในทางส่วนตัว

<sup>152</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6.

<sup>153</sup> รังสิกร อุปพงษ์. (2543) “ทฤษฎีทั่วไปว่าด้วยความรับผิดของรัฐและเจ้าหน้าที่”

ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด แต่ต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด ตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>154</sup> หากผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกฟ้องไม่ใช่ผู้กระทำละเมิด หรือฟ้องผิดตัว เป็นเหตุให้ศาลยุติธรรมพิพากษายกฟ้อง ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่จะต้องรับผิดชอบภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่มิคำพิพากษาถึงที่สุด ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>155</sup>

## 2) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

เจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดอยู่ หรือหน่วยงานของรัฐอื่น โดยทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐนั้น หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน ซึ่งอาจเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ก็ได้ ดังนี้

### (1) การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

#### ก. ลักษณะของการกระทำละเมิด

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานรัฐ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งตนอยู่ในสังกัด หรือต่อหน่วยงานของรัฐอื่น อาจเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการกระทำทางกายภาพ การใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรก็ตามหากไม่ใช่กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

#### ข. ขอบเขตความรับผิดของเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ เฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ตามมาตรา 10 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>156</sup> ประกอบกับ ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>157</sup> แต่ถ้าการกระทำละเมิดดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานของรัฐไม่มีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าเสียหายได้ ความเสียหายที่เกิดขึ้น

<sup>154</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448.

<sup>155</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7.

<sup>156</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10.

<sup>157</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง.

หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบ อย่างไรก็ตามหากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบ เนื่องจากจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อหน่วยงานรัฐ การเรียกร้องค่าเสียหายหน่วยงานรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้เพียงใด ให้คำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี เป็นเกณฑ์ โดยไม่ต้องใช้เต็มจำนวนความเสียหายก็ได้ มาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ถ้าการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออก ตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่น ก เป็นพนักงานขับรถยนต์ ส่วนกลางของเทศบาล ม ได้ขับรถยนต์เพื่อจะไปราชการที่กรุงเทพมหานครตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ในระหว่างทาง ก ขับรถด้วยความประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้รถยนต์ส่วนกลางที่ ก ขับมาชนเสาไฟฟ้าข้างถนนของการไฟฟ้านครหลวงได้รับความเสียหาย การกระทำของ ก เป็นการกระทำทางกายภาพ เป็นการกระทำละเมิดต่อการไฟฟ้านครหลวงอันเป็นหน่วยงานของรัฐที่ ก ไม่ได้ อยู่ในสังกัด แต่เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เพราะการกระทำละเมิดเกิดในเวลาราชการ ขณะที่ ก ปฏิบัติหน้าที่อยู่ และยังเป็นการกระทำละเมิดต่อเทศบาล ม อันเป็นหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ เพราะการขับรถชนเสาไฟฟ้าทำให้รถยนต์ส่วนกลางของเทศบาล ม เสียหายด้วย<sup>158</sup>จากกรณีดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ก. ขับรถด้วยความประมาทเลินเล่อในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ชนเสาไฟฟ้า ซึ่งทำให้การไฟฟ้า นครหลวงอันเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐและเทศบาล ม. อันเป็นหน่วยงานที่ ก. สังกัดอยู่ต่างได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของ ก. แต่หน่วยงานของรัฐทั้งสองแห่งจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจาก ก. ไม่ได้ เพราะการกระทำละเมิดของ ก. เกิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ และเป็นการละเมิดที่ มิได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในกรณีที่การกระทำผิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนไม่ให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ โดยให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น ตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 8 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

#### ค. วิธีการเรียกค่าสินไหมทดแทน

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้กระทำละเมิดไปด้วยความจงใจ และประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐสามารถเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ 2 วิธี คือ

<sup>158</sup> อำนวย เจริญชีวินทร์. “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ” (พิมพ์ครั้งที่ 3) 2546 กรุงเทพมหานคร : วิเจ.พรินต์ติ้ง. หน้า 35 – 36.

ก) การใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง

กรณีนี้ที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดไปด้วยความจงใจและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครองโดยการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชำระค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชำระค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานรัฐภายใน 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ส่วนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต้องรับผิด หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิดชำระค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>159</sup> แต่สองกรณีดังกล่าวจะต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด ตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องออกคำสั่งทางปกครองก่อนเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย โดยไม่ต้องคำนึงถึงสถานะว่าเป็นเจ้าหน้าที่อยู่หรือไม่ เพราะหากเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตายก่อนหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐออกเพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิดชำระค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจะไม่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ทายาทของเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิดหรือผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิดชำระค่าสินไหมทดแทนได้ แต่ต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อเรียกร้องให้ชำระค่าสินไหมทดแทน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 579/2551)

กรณีหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิด หรือทายาทเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิด หรือผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว แต่เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิด หรือทายาทเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิด หรือผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิดไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทนให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในกำหนดเวลากรณีดังกล่าวหน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิดนั้นขายทอดตลาด เพื่อนำเงินมาชำระให้ครบถ้วนได้เอง โดยไม่ต้องฟ้องศาล ตามมาตรา 63/7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากหน่วยงานของรัฐนำคำสั่งทางปกครองที่ให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนด แต่เจ้าหน้าที่รัฐ

<sup>159</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง.



ผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม หรือไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทนให้ถูกต้องและครบถ้วนไปฟ้องต่อศาล เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว ศาลย่อมมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะหน่วยงานของรัฐไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องศาล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.22/2553) แต่มาตรการบังคับทางปกครองเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อให้ได้รับชำระเงินให้ถูกต้องและครบถ้วน หากหน่วยงานของรัฐยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองก็ไม่ตัดสิทธิหน่วยงานของรัฐที่จะใช้สิทธิทางศาลได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 127/2554, 128/2554) ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) ได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการบังคับทางปกครองโดยเฉพาะการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน โดยมีรายละเอียดวิธีการปฏิบัติ และระยะเวลาในการบังคับทางปกครองที่ชัดเจน มีบทบัญญัติให้อำนาจในการสืบหาทรัพย์สินด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานอื่น หรือเอกชนสามารถดำเนินการแทนได้ ทั้งยังสามารถขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ทำการบังคับคดีแทนหน่วยงานของรัฐได้ เพื่อให้การบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น อันอาจทำให้หน่วยงานของรัฐไม่มีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับทางปกครองอีก แต่หากหน่วยงานของรัฐยังไม่พร้อมที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองและอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หน่วยงานของรัฐก็มีสิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิดละเมิดต่อศาลได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.86/2563)

ข) การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล

กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายมีสิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต่อศาลเพื่อขอให้มีการชำระค่าสินไหมทดแทนให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะฟ้องต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมนั้น ต้องดูลักษณะของการกระทำละเมิดเป็นหลักในการพิจารณา

(ก) การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายจะต้องเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งจะต้องเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด



ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และดำเนินการตามการใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง เพื่อให้ชำระเงินตามคำสั่งทางปกครอง หากหน่วยงานของรัฐนำคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่ง ศาลปกครองย่อมมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.22/2553) กรณีดังกล่าวหน่วยงานของรัฐต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการละเมิดให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อศาลปกครองได้ แต่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่ง ที่ 416/2546, 579/2551) ได้วางหลักว่า “หน่วยงานของรัฐจะฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำการละเมิดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อศาลปกครองได้ เฉพาะในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำการละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกรณีการถึงแก่ความตายของเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำการละเมิดก่อนได้รับคำสั่งทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีดังกล่าวหน่วยงานของรัฐสามารถฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำการละเมิด หรือผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำการละเมิดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อศาลปกครองได้ โดยจะต้องฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำการละเมิด หรือผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำการละเมิด ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำการละเมิดถึงแก่ความตาย ตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันทำการละเมิด ตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(ข) การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

การกระทำการละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายจะต้องเป็นการกระทำการละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ ที่ไม่ใช่เป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หน่วยงานของรัฐสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำการละเมิดให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อศาลยุติธรรมภายในกำหนด 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

(2) การกระทำการละเมิดที่ไม่ใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ก. ลักษณะการกระทำการละเมิดที่ไม่ใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้อาจเกิดขึ้นได้ทั้งในขณะที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่และเกิดขึ้นในขณะที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่หรือเกิดขึ้นนอกเวลาราชการ แต่ถ้าเป็นการละเมิดที่เกิดขึ้นในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ เรื่องการกระทำการละเมิดต้องมีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ไม่

เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ กรณีดังกล่าวต้องบังคับไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นหลักทั่วไปในเรื่องละเมิด<sup>160</sup>

#### ข. ขอบเขตความรับผิดของเจ้าหน้าที่

กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยการกระทำละเมิดที่ไม่ใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายสามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือจงใจและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และสามารถเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เต็มจำนวนความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดขึ้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรง และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีแต่อย่างใด หากมีเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันกระทำละเมิด และเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดทุกคนร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

#### ค. วิธีการเรียกชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยการกระทำละเมิดที่ไม่ใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดต่อศาลยุติธรรมภายใน 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ซึ่งเป็นผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่กระทำผิด

### 3.2 มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายประเทศไทย

ก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะมีผลใช้บังคับ ในระบบกฎหมายของประเทศไทยจะบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ในกฎหมายเฉพาะ ซึ่งจะมีหลักเกณฑ์ที่มีความแตกต่างกันไปตามกฎหมายแต่ละฉบับ เช่น มาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร บัญญัติให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพากรในการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรโดยไม่ต้องฟ้องต่อศาล เพื่อขอให้ศาลออกหมายยึดหรืออายัดก่อน เป็นต้น สำหรับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการบังคับทางปกครองได้เอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ต้องให้พนักงานอัยการฟ้องผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม

<sup>160</sup> สะเทือน ชูสกุล. (2540) “สาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” เอกสารเผยแพร่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 36.

ก่อน หากศาลมีคำพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชนะคดีแล้วและผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลซึ่งออกตามคำพิพากษา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาก็ชอบที่จะร้องขอต่อศาลให้มีการบังคับตามคำพิพากษาได้ แต่เนื่องจากการดำเนินคดีศาลเป็นกระบวนการที่ยุ่ยากสลับซับซ้อน ประกอบกับศาลก็มีคดีที่จะต้องพิจารณาเป็นจำนวนมากจึงทำให้การดำเนินการบังคับคดีโดยศาลมีความล่าช้า และในบางคดีก็มีทุนทรัพย์น้อยไม่คุ้มค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีแต่ในการปฏิบัติภารกิจทางปกครองของฝ่ายปกครองนั้นในบางกรณีก็ต้องการความเร่งด่วนในการดำเนินการหรือต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องหรือจำเป็นต้องป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาปัญหาหรือความเสียหาย ซึ่งหากไม่รีบดำเนินการแล้วจะยิ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือส่วนรวมมากขึ้น หากในการบังคับทางปกครองจะต้องดำเนินกระบวนการทางศาลก่อนแล้วก็จะทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ<sup>161</sup>

เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้เป็น “มาตรฐานกลาง” สำหรับใช้บังคับกับการพิจารณาทางปกครองและการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ทั้งหมด เพื่อให้การปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องต่าง ๆ มีมาตรฐานเดียวกัน และในฐานะที่เป็นกฎหมายกลาง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำคำสั่งทางปกครองไว้ตลอดกระบวนการ รวมทั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง โดยปรากฏในส่วนที่ 8 ตั้งแต่มาตรา 55 ถึงมาตรา 63 ว่าด้วยการบังคับทางปกครอง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งในเนื้อหาของการบังคับทางปกครองไม่ได้บัญญัติในรายละเอียดไว้โดยกำหนดให้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐไม่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินการ ไม่สามารถสืบหาทรัพย์สินได้จึงไม่มีทรัพย์สินให้บังคับ ปัจจุบันได้มีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>162</sup> ให้ยกเลิกในส่วนที่ 8 ตั้งแต่มาตรา 55 ถึงมาตรา 63 และให้เพิ่มเรื่องการบังคับทางปกครองเป็นหมวด 2/1 มาตรา 63/1 ถึงมาตรา 63/25 แทน โดยมีรายละเอียดดังนี้

<sup>161</sup> วิจิตรา วอนเพียร.”ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” หน้า 89-90.

<sup>162</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 (2562, 27 พฤษภาคม) ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 136 ตอนที่ 69 ก หน้า 126.

### 3.2.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปของการบังคับทางปกครอง

หลักเกณฑ์ทั่วไปในการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐาน หรือมาตรการของการบังคับทางปกครอง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังนี้<sup>163</sup>

#### 1) การบังคับทางปกครองใช้กับคำสั่งทางปกครอง

การบังคับทางปกครองเป็นเครื่องมือของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะบังคับให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุวัตถุประสงค์ โดยเจ้าหน้าที่รัฐจะใช้กับคำสั่งทางปกครองที่จะต้องมีการบังคับให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องปฏิบัติตามอย่างใดอย่างหนึ่งที่ระบุไว้ในคำสั่งทางปกครอง เช่น ให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงิน หรือให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำหรือละเว้นกระทำการ เป็นต้นและเจ้าหน้าที่รัฐจะบังคับทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ด้วยเหตุดังกล่าวการบังคับทางปกครองจึงไม่ใช้กับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องมีการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งออกใบอนุญาต เนื่องจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลทันทีโดยไม่จำเป็นต้องมีการบังคับ

#### 2) เจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง

หลักการนี้ถือว่าเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองประการหนึ่ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล เว้นแต่มีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามมาตรา 63/2 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>164</sup> ซึ่งการใช้อำนาจตามมาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้นจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้พิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงการมอบอำนาจในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง พ.ศ. 2562 ตามมาตรา 63/2 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>165</sup> ซึ่งกฎกระทรวงได้กำหนดการมอบอำนาจในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการทำเป็นหนังสือ

กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่ได้นำคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ไปฟ้องศาลเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น ศาลจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐสามารถแก้ไขความเดือดร้อนได้เองโดยไม่ต้องมีคำบังคับของศาล จึง

<sup>163</sup> สุรียา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์. “คู่มือสอบกฎหมายปกครอง”. หน้า 123-130.

<sup>164</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/2 วรรคหนึ่ง.

<sup>165</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/2 วรรคสอง.



ไม่มีสิทธิฟ้องต่อศาล เว้นแต่คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>166</sup> แต่หากหน่วยงานรัฐ เห็นว่ายังไม่มีความพร้อมในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองและอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ทาง ราชการ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>167</sup> (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุด คผ.86/2563)

### 3) การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับหน่วยงานของรัฐด้วยกัน

เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐได้มีกฎหมายกำหนด สิทธิและหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ จึงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับหน่วยงานของรัฐ ด้วยกันได้ ตามมาตรา 63/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>168</sup> แต่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงได้

### 4) การบังคับทางปกครองต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

มาตรการบังคับทางปกครองมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้รับ คำสั่งทางปกครอง ดังนั้นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการบังคับทางปกครองจะใช้ตามอำเภอใจไม่ได้ จะต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้รับคำสั่งทางปกครองด้วยเสมอ ซึ่งจะพิจารณาตามหลัก ดังต่อไปนี้

#### (1) การบังคับทางปกครองต้องบังคับเท่าที่จำเป็น

เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองก็เพียงเท่าที่มีความ จำเป็น และกระทบสิทธิและเสรีภาพของผู้รับคำสั่งทางปกครองให้น้อยที่สุด ตามมาตรา 63/2 วรรค สาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>169</sup> เพียงเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น เช่น กรณีหน่วยงานรัฐประสงค์จะดำเนินการใช้มาตรการ บังคับทางปกครองกับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ต้องไม่เกินมูลค่าของจำนวนหนี้ตามคำสั่งที่ให้เจ้าหน้าที่ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ คผ.95/2560)

#### (2) การบังคับทางปกครองต้องมีการเตือนก่อนเสมอ

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองอาจกระทบต่อสิทธิและ เสรีภาพของผู้รับคำสั่งทางปกครองดังนั้นก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองทุกครั้ง เจ้าหน้าที่จะต้อง

<sup>166</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12.

<sup>167</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42.

<sup>168</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/1.

<sup>169</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/2 วรรคสาม.



มีคำเตือนเป็นหนังสือให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 63/7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>170</sup> สำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และมาตรา 63/22 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>171</sup> สำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ เพื่อป้องกันการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้รับคำสั่งทางปกครองหากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำเตือนดังกล่าว เจ้าหน้าที่รัฐจึงใช้อำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้รับคำสั่งทางปกครองได้

(3) การบังคับทางปกครองต้องมีความแน่นอนชัดเจน

เพื่อให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบว่าเจ้าหน้าที่รัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครองในลักษณะใดเข้าดำเนินการกับผู้รับคำสั่งทางปกครอง และผู้รับคำสั่งทางปกครองจะได้ปฏิบัติตามคำเตือนให้ครบถ้วน และถูกต้อง โดยเจ้าหน้าที่จะต้องระบุมตรการบังคับทางปกครองให้ชัดเจนไว้ในคำเตือน แต่จะระบุมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือนเท่านั้น หากมีการเปลี่ยนแปลงมาตรการจะกระทำได้อต่อเมื่อมาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ ตามมาตรา 63/23 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>172</sup>

(4) การบังคับทางปกครองต้องถูกโต้แย้งได้

มาตรการบังคับทางปกครองมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการบังคับทางปกครอง โดยผู้รับคำสั่งทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้และให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 63/5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>173</sup>

(5) สามารถบังคับทางปกครองได้แม้ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองถึงแก่ความตายหรือสิ้นสภาพบุคคล

มาตรการบังคับทางปกครองสามารถบังคับได้ทั้งบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลกรณีใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับบุคคลธรรมดา แล้วต่อมาบุคคลธรรมดาถึงแก่ความตาย ก็ให้ดำเนินการบังคับทางปกครองกับทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดก ให้ถือว่าทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกนั้นเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครอง โดยให้แจ้งมาตรการบังคับทางปกครองไป

<sup>170</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/7 วรรคหนึ่ง.

<sup>171</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/22.

<sup>172</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/23 วรรคหนึ่ง.

<sup>173</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/5 วรรคหนึ่ง.

ยังทางทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกและเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิในการอุทธรณ์การใช้บังคับทางปกครองให้เริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ใหม่ตั้งแต่วันที่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกได้รับแจ้งมาตรการบังคับทางปกครอง

กรณีใช้บังคับมาตรการบังคับทางปกครองนิติบุคคล หากนิติบุคคลสิ้นสภาพโอนกิจการ หรือควบรวมกิจการ ให้ดำเนินการบังคับทางปกครองได้ โดยให้แจ้งมาตรการบังคับทางปกครองไปยังผู้ชำระบัญชี หรือนิติบุคคลที่รับโอนกิจการ หรือเกิดจากการควบรวมกิจการแล้วแต่กรณี แต่ไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งทางปกครองใหม่ให้แก่บุคคลหรือนิติบุคคลดังกล่าวอีก และให้นำหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการอุทธรณ์ตามมาตรา 63/4 วรรคสองมาใช้โดยอนุโลม ตามมาตรา 63/4 วรรคสาม โดยระยะเวลาอุทธรณ์ให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ผู้ชำระบัญชี หรือนิติบุคคลที่รับโอนกิจการหรือเกิดจากการควบรวมกิจการได้รับแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองให้ดำเนินการบังคับ ตามมาตรา 63/4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>174</sup>

กรณีดังกล่าวจะใช้บังคับกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินและมีบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินอยู่แล้ว แต่ต่อมาบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองถึงแก่ความตาย ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของบุคคลรับคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองแทนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ถึงแก่ความตาย แต่หากบุคคลใดถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานรัฐจะออกคำสั่งทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่อาจอยู่ในบังคับของคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและมาตรการบังคับทางปกครองได้ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องแก่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของบุคคลนั้นโดยคำนึงถึงอายุความมรดก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องเสร็จที่ 322/2563 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 319-320/2562)

### 3.2.2 หลักเกณฑ์เฉพาะของการบังคับทางปกครอง

การบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

#### 1) การบังคับทางปกครองของคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน

คำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทน ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทนฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่รัฐสามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้ 2 วิธี<sup>175</sup>

<sup>174</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/4.

<sup>175</sup> สุรียา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์. “คู่มือสอบกฎหมายปกครอง”. หน้า 130-136.

## (1) การบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินโดยเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐ ซึ่งอาจจะดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเอง หรือผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐนั้น เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง โดยกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. 2562 กำหนดให้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองต้องผ่านการอบรมการบังคับคดีจากกรมบังคับคดี หรือดำเนินการบังคับทางปกครองที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นชอบ และมีการกำหนดขั้นตอนหลักเกณฑ์ วิธีการ อำนาจของเจ้าหน้าที่ ในการดำเนินการยึด หรืออายัดทรัพย์สิน ให้ชัดเจนขึ้นมีหลักการสำคัญดังนี้

## ก. คำเตือนก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

กรณีเจ้าหน้าที่รัฐมีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินให้กับผู้รับคำสั่งทางปกครองแล้ว และเมื่อถึงกำหนดชำระเงินแล้ว ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่รัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครอง และนำทรัพย์สินที่ยึดและอายัดมาขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ให้ครบถ้วนได้ ตามมาตรา 63/7 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>176</sup>

## ข. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด หรืออายัดทรัพย์สิน และขายทอดตลาด

ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่เตือนให้ชำระเงิน ให้ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง เพื่อดำเนินการยึดการอายัดทรัพย์สิน และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามมาตรา 63/7 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>177</sup> ส่วนขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. 2562 ซึ่งออกตามความในมาตรา 63/7 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>178</sup> โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่ง

<sup>176</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/7 วรรคหนึ่ง.

<sup>177</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/7 วรรคสอง.

<sup>178</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/7 วรรคสาม.

ใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไว้หลายกรณีให้สอดคล้องกับผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่กฎกระทรวงไม่ได้กำหนดไว้ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และกำหนดนิยามความหมายคำว่าเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา หมายถึงหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงิน ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หมายถึง ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการทางปกครองเจ้าพนักงานบังคับคดี หมายถึง เจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและมีมาตรฐานเดียวกันตามมาตรา 63/12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>179</sup>

#### ค. ระยะเวลาการบังคับทางปกครอง

หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินจะต้องดำเนินการยึด หรืออายัดทรัพย์สินภายใน 10 ปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด หากได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินแล้ว แต่ยังไม่ได้รับชำระเงินหรือได้รับชำระเงินไม่ครบถ้วน ถ้ายังอยู่ภายใน 10 ปีสามารถยึดและอายัดทรัพย์สินอื่นเพิ่มเติมได้ แต่ถ้าพ้นกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด หน่วยงานของรัฐจะยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพิ่มเติมอีกไม่ได้ แต่สามารถขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดไว้แล้วภายในกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด เพื่อชำระเงิน รวมทั้งค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน หรือค่าใช้จ่ายอื่นในการบังคับทางปกครองได้ แม้พ้นระยะเวลา 10 ปี ตามมาตรา 63/8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>180</sup>

กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินยังไม่เป็นที่สุด เนื่องจากอยู่ระหว่างการพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ระยะเวลาการยึดและอายัดทรัพย์สินที่มีกำหนด 10 ปี ยังไม่เริ่มนับ หากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือศาลไม่ได้สั่งให้ทุเลาการบังคับคดีไว้ก่อนตามมาตรา 63/2 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>181</sup> หรือตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 69<sup>182</sup> แล้วแต่กรณี (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องเสร็จที่ 1037/2563 หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แม้เจ้าหน้าที่

<sup>179</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/12.

<sup>180</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/7.

<sup>181</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/2 วรรคหนึ่ง.

<sup>182</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

จะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แต่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับคดีตามคำสั่งทางปกครองตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 69 เมื่อหน่วยงานของรัฐมีหนังสือเตือน แต่เจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ แม้เจ้าหน้าที่จะได้อื่นคำร้องขอทุเลาการบังคับคดีตามคำสั่งทางปกครองในขณะที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด แต่เมื่อศาลปกครองสูงสุดยกเลิคำร้อง ประกอบกับไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไม่ให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองในระหว่างที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดต่อไปได้)

#### ง. การทุเลาการบังคับทางปกครอง

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 63/2 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>183</sup> ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>184</sup> กรณีมีการอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองและขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครอง อาจสั่งให้มีการทุเลาการบังคับทางปกครองไว้ก่อนได้ โดยอาจจะมีการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติด้วยก็ได้ ตามมาตรา 63/9 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>185</sup>

#### จ. การสืบทรัพย์และขอเฉลี่ยทรัพย์

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำเตือนแล้วมาตรการบังคับทางปกครอง คือ การยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ขายทอดตลาด เพื่อนำเงินมาชำระตามคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องและครบถ้วน ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการบังคับทางปกครองจึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจสืบทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครอง โดยการสอบถามสถาบันการเงิน หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมทะเบียนทรัพย์สินเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ขอให้นายทะเบียน เจ้าหน้าที่ หรือบุคคลซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายระงับหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงทะเบียนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ กำหนดข้อยกเว้นความรับ

<sup>183</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/2 วรรคหนึ่ง.

<sup>184</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44.

<sup>185</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/9.



ผิดสำหรับบุคคลที่ดำเนินการตามคำร้องขอของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งและกำหนดโทษบุคคลผู้ไม่ดำเนินการให้ความร่วมมือโดยไม่มีเหตุอันสมควรเพื่อประโยชน์ในการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา 63/10 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>186</sup>

ในการสืบหาทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินอาจะร้องขอให้สำนักงานอัยการสูงสุด หรือหน่วยงานอื่นดำเนินการสืบหาทรัพย์สินแทนก็ได้ โดยให้หน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจตามมาตรา 63/10 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินไม่มีเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการสืบหาทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครอง และจำนวนเงินที่ต้องชำระมีจำนวนตั้งแต่ 2,000,000 บาท (สองล้านบาท) ขึ้นไป หรือตามมูลค่าที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยกฎกระทรวง หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินจะมอบหมายให้เอกชนสืบหาทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นแทนได้ โดยเอกชนจะได้รับค่าตอบแทนไม่เกินร้อยละ 2.5 ของเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการยึดอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินที่สืบพบ แต่จำนวนเงินตอบแทนสูงสุดต้องไม่เกิน 1,00,000 บาท (หนึ่งล้านบาท) ต่อจำนวนเงินที่ต้องชำระตามคำสั่งทางปกครองหรือตามจำนวนที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยกฎกระทรวง ตามมาตรา 63/11 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>187</sup>

กรณีมีเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาอื่นได้มีการยึดทรัพย์สินอายัดสิทธิเรียกร้องอื่นใดของผู้รับคำสั่งทางปกครองไว้ เพื่อนำไปชำระตามคำพิพากษา ให้หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินมีสิทธิขอเข้าเฉลี่ยทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาอื่น ตามมาตรา 63/14 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>188</sup>

#### ฉ. การใช้สิทธิทางศาลในการบังคับทางปกครอง

ผู้รับคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งบุคคลภายนอกหรือผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัด มีสิทธิที่จะโต้แย้งหรือใช้สิทธิทางศาลเกี่ยวกับมาตรการทางปกครองเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ โดยการเสนอคดีต่อศาลที่อยู่ในเขตอำนาจของคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ คำสั่งที่มีการบังคับทางปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลเยาวชนและครอบครัว หรือศาลขำนุพิเศษอื่น ก็ให้เสนอคดีเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองต่อศาลที่คำสั่งทาง

<sup>186</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/10.

<sup>187</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/11.

<sup>188</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/14.

ปกครองนั้นอยู่ในเขตอำนาจแล้วแต่กรณี ส่วนกรณีอื่น ๆ ให้เสนอคดีเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 63/13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>189</sup>

(2) การบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี

เป็นกระบวนการหรือช่องทางใหม่เพื่อแก้ปัญหากรณีที่เจ้าหน้าที่ของ หน่วยงานของรัฐไม่มีความเชี่ยวชาญในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินจึงเปิดโอกาสให้หน่วยงานสามารถ ขอให้กรมบังคับคดีซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำมาบังคับ ชำระหนี้ ดำเนินการบังคับทางปกครองแทนได้ โดยมีหลักการสำคัญดังนี้<sup>190</sup>

ก. การออกหมายบังคับคดีและศาลที่มีอำนาจบังคับคดี

ในกรณีที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และคำสั่ง ทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด และหน่วยงานรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ ชำระเงินมีความประสงค์ที่จะให้เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตาม คำสั่งทางปกครองดังกล่าวแทน ให้หน่วยงานรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ยื่นคำ ขอฝ่ายเดียวต่อศาลที่มีอำนาจบังคับคดี ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ ชำระเงินเป็นที่สุด เพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดี เพื่อให้บังคับเป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น โดย ในคำขอจะต้องระบุจำนวนเงินที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองยังไม่ได้ชำระตามคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่า หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้บังคับทางปกครองหรือได้ดำเนินการบังคับทางปกครองแล้ว แต่ยังไม่ได้รับ ชำระเงินหรือได้รับชำระเงินไม่ครบถ้วน เมื่อหน่วยงานของรัฐยื่นคำขอแล้ว หากศาลเห็นว่าคำสั่งทาง ปกครองให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว ให้ศาลออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีและแจ้งให้ เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระ เงินเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา และให้ถือว่าผู้ที่ต้องชำระเงินเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา และให้ หน่วยงานของรัฐติดต่อกับกรมบังคับคดีพร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งให้ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการทางปกครอง ทราบว่าศาลได้ตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการบังคับคดีแล้ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐที่ สามารถขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีแทนได้ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และ หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดหน่วยงานของรัฐที่สามารถขอให้เจ้าพนักงาน บังคับคดีดำเนินการบังคับทางปกครอง พ.ศ. 2563 ได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

สำหรับศาลที่มีเขตอำนาจในการบังคับคดี ได้แก่ ศาลจังหวัด ศาล แพร่ง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลแพ่งธนบุรีหรือศาลแพ่งอื่นในกรุงเทพมหานคร ที่ผู้รับคำสั่งทาง

<sup>189</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/13.

<sup>190</sup> สุรียา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์. “คู่มือสอบกฎหมายปกครอง”. หน้า 137-144.

ปกครองมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาล หรือที่ทรัพย์สินที่ถูกบังคับทางปกครองนั้นตั้งอยู่ในเขตศาลเป็นศาลที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด หรือทำคำสั่งในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวข้องด้วยการบังคับคดีและเป็นศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดี กรณีคำขอซึ่งอาจยื่นต่อศาลได้มากกว่าหนึ่งศาล จะยื่นคำขอต่อศาลใดศาลหนึ่งที่มีเขตอำนาจก็ได้ เนื่องจากการบังคับคดีเพื่อยึด หรืออายัดทรัพย์สินมาขายทอดตลาดเป็นกรณีที่ต้องพิจารณาในเรื่องหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นสำคัญ ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 กำหนดให้นำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับจึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ตามมาตรา 63/15 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>191</sup> และเมื่อศาลออกหมายบังคับคดีและแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีแล้ว การดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตามมาตรา 63/19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>192</sup>

#### ข. การงดการบังคับคดีและการถอนการบังคับคดี

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว ต่อมาผู้ต้องชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองฟ้องคดีขอให้พิจารณาคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดนั้นใหม่ หรือฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้พิจารณาเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้วนั้นใหม่ หรือขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ และหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินหรือศาลมีคำสั่งให้รับคำขอหรือได้รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ต้องชำระเงินอาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีอำนาจในการออกหมายบังคับคดีเพื่อขอให้สั่งงดการบังคับคดีไว้ก่อน หากศาลพิจารณาคำร้องแล้วมีคำสั่งให้งดการบังคับคดีให้ศาลส่งคำสั่งนั้นไปให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบและให้เจ้าพนักงานบังคับคดีงดการบังคับคดีไว้ภายในระยะเวลาหรือเงื่อนไขตามที่ศาลกำหนด รวมทั้งส่งคำบอกกล่าวงดการบังคับคดีให้หน่วยงานของรัฐและบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียทราบ หากหน่วยงานของรัฐยื่นคำร้องว่าอาจได้รับความเสียหายจากการยื่นคำร้องของงดการบังคับคดีและมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่าคำร้องนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดีศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ต้องชำระเงินวางเงินหรือหาประกันตามที่ศาลเห็นสมควรภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เพื่อเป็นประกันการชำระค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐสำหรับความเสียหายที่อาจได้รับเนื่องจากเหตุยื่นเข้าในการบังคับคดีอันเกิดจากการยื่นคำร้องนั้น หรือกำหนดวิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองอย่างใด ๆ ตามที่เห็นสมควรก็ได้ ถ้าผู้ต้องชำระเงินไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลให้ศาลสั่งให้ดำเนินการบังคับคดีต่อไป

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 63/15.

<sup>192</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/19.

หากหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินหรือศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินยื่นคำร้องต่อศาลที่มีอำนาจออกหมายบังคับคดี เพื่อเพิกถอนการบังคับคดีที่ได้ดำเนินการไปแล้ว แต่ในกรณีที่ศาลเห็นว่าเป็นการพ้นวิสัยที่จะให้คู่ความกลับสู่ฐานะเดิม หรือเมื่อศาลเห็นว่าไม่จำเป็นที่จะบังคับให้เป็นไปตามหมายบังคับคดีได้ เพื่อประโยชน์แก่คู่ความและบุคคลภายนอกให้ศาลมีอำนาจสั่งอย่างใด ๆ ตามที่ศาลเห็นสมควร และแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบ ตามมาตรา 63/16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>193</sup>

### ค. การสืบทรัพย์

มีหลักการเช่นเดียวกับการดำเนินการในกรณีการบังคับทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินย่อมมีอำนาจสืบหาทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครอง และขอระงับการดำเนินการทางทะเบียนเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวโดยอาจจะร้องขอให้สำนักงานอัยการสูงสุด หน่วยงานอื่นของรัฐหรือเอกชน สืบหาทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครองแทนได้ ตามมาตรา 63/17 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>194</sup> ส่วนขั้นตอนการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องดำเนินการสืบทรัพย์แล้วแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายใน 10 ปี นับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินเป็นที่สุด หากเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินแล้วขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่น แต่ยังไม่ได้รับชำระเงินครบถ้วน ถ้ายังอยู่ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินเป็นที่สุด สามารถยึดและอายัดทรัพย์สินเพิ่มเติมได้ แต่ถ้าล่วงพ้นเวลา 10 ปี นับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินเป็นที่สุด เจ้าพนักงานบังคับคดีจะยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครองเพิ่มเติมอีกไม่ได้ แต่การขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ถูกยึดหรืออายัดไว้ภายในกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินเป็นที่สุด ให้กระทำได้แม้ล่วงพ้นระยะเวลา 10 ปี และกรณีศาลมีคำสั่งให้งดการบังคับคดีไม่ให้นำระยะเวลาระหว่างการงดการบังคับคดีตามคำสั่งศาลมานับรวมในระยะเวลา 10 ปี ดังกล่าว ตามมาตรา 63/18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>195</sup>

<sup>193</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/16.

<sup>194</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/17.

<sup>195</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/18.



2) การบังคับทางปกครองของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือ  
ละเว้นกระทำการ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้ใดกระทำการหรือละเว้นกระทำการ เช่น คำสั่งให้เจ้าของป้ายรื้อถอนป้ายโฆษณาที่รูก้ำเข้ามาในเขตทางหลวง คำสั่งให้เจ้าของอาคารระงับการก่อสร้างอาคารและรื้อถอนอาคารที่สร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น ซึ่งจะมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้<sup>196</sup>

(1) คำเตือนก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่ให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการแทน หรือเรียกให้ผู้นั้นชำระค่าปรับบังคับการ เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้นการกระทำการตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี ซึ่งคำเตือนจะต้องกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้ โดยคำเตือนจะต้องระบุมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน แต่จะกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ และต้องระบุค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือจำนวนค่าปรับบังคับการแล้วแต่กรณี แต่จะกำหนดค่าจ่ายในคำเตือนไม่เป็นการตัดสิทธิที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่ม หากต้องเสียค่าใช้จ่ายจริงมากกว่าที่ได้กำหนดไว้ในคำเตือน ตามมาตรา 63/22 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>197</sup>

(2) การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือนเท่านั้น ซึ่งตามมาตรา 63/21 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>198</sup> มี 2 วิธี ดังนี้

ก. การเข้าดำเนินการแทน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำในสิ่งที่บุคคลอื่นอาจกระทำการแทนได้ ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองและคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจเข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนได้ โดยผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันในอัตราร้อยละ 25 ต่อปี

<sup>196</sup> สุรียา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์. “คู่มือสอบกฎหมายปกครอง” หน้า 140-144.

<sup>197</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/22.

<sup>198</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/21.



ของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัด เช่น เจ้าของอาคารไม่ยอมรื้ออาคารตามคำสั่งทางปกครองและค่าเตือนของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจเข้ารื้อถอนอาคารดังกล่าวด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลภายนอกดำเนินการแทนได้ โดยเจ้าของอาคารต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคารนั้น

กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องบังคับการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือไม่ให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการก็ได้ แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเองให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองก็ได้ แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจของความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ ตามมาตรา 63/23 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>199</sup>

#### ข. การเรียกให้ชำระค่าปรับบังคับการ

กรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำหรือละเว้นกระทำการ ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง และค่าเตือน เจ้าหน้าที่อาจเรียกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระค่าปรับบังคับการตามจำนวนที่กำหนดไว้ในค่าเตือนได้ โดยการกำหนดค่าปรับบังคับการ<sup>200</sup> ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกิน 50,000 บาทต่อวัน ตามมาตรา 63/21 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>201</sup> เช่น เจ้าของโรงงานไม่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามคำสั่งและค่าเตือนของเจ้าหน้าที่ เจ้าของโรงงานจึงมีหน้าที่ต้องชำระค่าปรับบังคับการรายวันตามจำนวนที่กำหนดไว้ในค่าเตือนจนกว่าจะจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย ซึ่งการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับบังคับการจำนวนเท่าใดนั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดค่าปรับบังคับการ พ.ศ. 2562

ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ชำระค่าปรับบังคับการ ค่าใช้จ่าย หรือเงินเพิ่มรายวันโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองในลักษณะเดียวกันกับการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามมาตรา 63/24 แห่งพระราชบัญญัติ

<sup>199</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/23.

<sup>200</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/20.

<sup>201</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/21 วรรคหนึ่ง (2).

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>202</sup> เจ้าหน้าที่ที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชำระค่าปรับบังคับการ ค่าใช้จ่าย หรือเงินเพิ่มรายวัน เพื่อนำทรัพย์สินดังกล่าวขายทอดตลาด เพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนโดยอาจทำการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีก็ได้

### (3) การใช้สิทธิทางศาล

ผู้รับคำสั่งทางปกครอง หรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำและละเว้นกระทำการ ซึ่งรวมไปถึงบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ถูกยึด หรืออายัด กรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ชำระค่าปรับบังคับการ ค่าใช้จ่าย หรือเงินเพิ่มรายวันโดยถูกต้องและครบถ้วน เจ้าหน้าที่รัฐสามารถดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และมีสิทธิโต้แย้งหรือใช้สิทธิทางศาลเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองนั้นได้โดยเสนอคดีต่อศาล ส่วนผู้รับคำสั่งทางปกครอง และบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียจะต้องเสนอคดีต่อศาลที่มีคำสั่งให้มีการบังคับทางปกครองนั้นอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใดก็ต้องเสนอคดีเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองต่อศาลนั้น ตามมาตรา 63/25 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>203</sup>

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองกรณีให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งบังคับโดยเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยไม่มีประสิทธิภาพ ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามคำสั่งทางปกครอง ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย ดังนั้นผู้ศึกษาจะได้ศึกษาเปรียบเทียบ วิเคราะห์ถึงปัญหาในบทที่ 4 ต่อไป

<sup>202</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/24.

<sup>203</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/25.

## บทที่ 4

# วิเคราะห์ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงิน

ประเทศไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งปฏิบัติงานในฐานะเป็นตัวแทนในการกระทำการแทนหน่วยงานของรัฐ ซึ่งตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ว่าเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หรือต่อหน่วยงานรัฐ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่รัฐในสังกัดของตนได้กระทำละเมิดนั้น ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีดังกล่าวได้ ยกเว้นกรณีเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดซึ่งเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดที่มีลักษณะเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐได้ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยให้หน่วยงานของรัฐที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้ได้รับความเสียหายไปแล้ว หรือหน่วยงานได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว หากเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ถูกต้องและครบถ้วนภายในระยะที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานของรัฐจะต้องมีหนังสือเตือนให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนอีกครั้งภายในเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือเตือนแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดไม่มีการปฏิบัติตามหนังสือเตือน หน่วยงานของรัฐมีอำนาจดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิด และนำทรัพย์สินที่ยึด หรืออายัดไว้ขายทอดตลาดและนำเงินมาชำระตามคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องและครบถ้วน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสามารถบังคับทางปกครองได้เองโดยไม่จำเป็นต้องไปฟ้องต่อศาลตามมาตรา 63/7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีการเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐนั้น เดิมก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562) นั้น ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับตามคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินไว้อย่างชัดเจน ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้นำวิธีการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ ไม่มีรายละเอียดวิธีปฏิบัติและระยะเวลาในการบังคับทางปกครองที่ชัดเจน มีเพียงแนวทางการปฏิบัติหรือแนวทางการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองจากหนังสือสั่งการเท่านั้น ประกอบกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ไม่มีความเชี่ยวชาญในการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน จึงทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานในการบังคับทางปกครอง หน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562) มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการบังคับทางปกครองเพื่อให้มีความชัดเจนมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองซึ่งกำหนดให้ชำระเงินมีการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ และการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี และเพิ่มอำนาจในการสืบทรัพย์สินโดยการมอบหมายให้หน่วยงานอื่นหรือเอกชนดำเนินการแทนได้ แต่การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองยังมีปัญหาอีกหลายประการที่ยังเกิดขึ้น ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง และเพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้รับชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองได้อย่างถูกต้องและครบถ้วน ผู้ศึกษาจึงเปรียบเทียบเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศไทย รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองพร้อมทั้งนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา โดยลำดับ ดังนี้

## 1. วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายประเทศไทย

ในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องการบังคับทางปกครองไว้ในกฎหมายมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungsvollstreckungsgesetz - VwVG) ซึ่งจะแบ่งประเภทของการบังคับทางปกครองออกเป็น 2 ประเภท คือ การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาด มาตรการคุ้มครองการ

บังคับทางปกครอง หรือการจับกุม และการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการกระทำการแทนค่าปรับ บังคับการ และการบังคับทางปกครองโดยตรง ซึ่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดให้มีหน่วยงานบังคับทางปกครองจัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง โดยความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย และหากกระทรวงใดยังไม่ได้จัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองขึ้นก็อาจมอบหมายให้กรมสรรพากรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบังคับทางปกครองได้ ส่วนกรณีการเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำละเมิดและก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลภายนอกในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับผิดชอบคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นผู้เสียหายแล้ว หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนโดยการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

ในระบบกฎหมายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไม่มีกฎหมายกลางว่าด้วยการบังคับทางปกครอง หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จึงเป็นหลักที่สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาวางบรรทัดฐานไว้ ส่วนหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองในแต่ละเรื่องจะบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ โดยจะแบ่งการบังคับทางปกครองออกเป็น 2 ประเภท คือ การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครอง กำหนดให้ชำระเงิน ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง และการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครอง กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการใช้กำลังบังคับ การดำเนินการแทน การกำหนดค่าปรับบังคับการ โดยจะมีเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้เป็นเอกชนที่ประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ความควบคุมของคลังจังหวัด เป็นผู้ที่มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง

ในระบบกฎหมายไทยได้บัญญัติหลักเกณฑ์การบังคับทางปกครองไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางในการบังคับทางปกครอง โดยได้นำแนวทางมาจากรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 (Verwaltungsvollstreckungsgesetz vom 27 April 1953) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งแบ่งมาตรการบังคับทางปกครองออกเป็น 2 กรณี คือ การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน มีมาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัดทรัพย์สิน ขายทอดตลาด และการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการ มีมาตรการบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการแทน การเรียกให้ชำระค่าปรับบังคับการและการ



ใช้สิทธิทางศาล โดยมีเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองมีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง

เพื่อให้การเปรียบเทียบมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และกฎหมายประเทศไทย มีความชัดเจนมากขึ้น ผู้ศึกษาจึงนำเสนอตารางการเปรียบเทียบดังนี้

ตารางที่ 4.1 มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมาย

ลำดับ	เรื่อง	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ประเทศไทย
1.	มาตรการบังคับทางปกครอง	แบ่งออกเป็น 2 กรณี 1.การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน 2.การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ จำยอมรับการกระทำหรือละเว้นกระทำการ	แบ่งออกเป็น 2 กรณี 1.การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน 2.การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการ	แบ่งออกเป็น 2 กรณี 1.การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน 2. การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการ
2.	ผู้มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง	1.หน่วยงานบังคับทางปกครอง จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง โดยความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย 2. กรมสรรพากร	1.เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ เป็นเอกชนที่ประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม มีคุณสมบัติดังนี้	1. เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง โดยกฎกระทรวงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับ

ลำดับ	เรื่อง	สหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ประเทศไทย
			1.1 สัญชาติ ฝรั่งเศส	การแต่งตั้งให้เป็น เจ้าพนักงานบังคับ
			1.2 วุฒิการศึกษา ขั้นต่ำปริญญาโท ทางกฎหมาย	ทางปกครองต้อง ผ่านการอบรมการ บังคับคดีจากกรม
			1.3 ฝึกงานใน สำนักงานเจ้า พนักงานบังคับคดี เป็นเวลา 2 ปี และ เข้าอบรมหลักสูตร ที่จัดโดยสภาเจ้า พนักงานบังคับคดี และสถาบัน ฝึกอบรมเจ้า พนักงานบังคับคดี แห่งชาติ	บังคับคดี หรือด้าน การบังคับทาง ปกครองที่ คณะกรรมการวิธี ปฏิบัติราชการทาง ปกครองให้ความ เห็นชอบ 2. เจ้าพนักงาน บังคับคดี
			1.4 สอบผ่าน หลักสูตร สู่วิชาชีพ โดย จะต้องได้รับ ประกาศนียบัตรเจ้า พนักงานบังคับคดี และได้รับการ แต่งตั้งโดย รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรมให้ เป็นเจ้าพนักงาน บังคับคดี	
			2.เจ้าพนักงาน บังคับชำระหนี้ ภาครัฐ ปฏิบัติ หน้าที่ภายใต้ความ ควบคุมของคลัง	

ลำดับ	เรื่อง	สหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ประเทศไทย
			<p>จังหวัด โดย คุณสมบัติดังนี้ 2.1.เป็นข้าราชการ สังกัด กรมบัญชีกลาง 2.2 จะต้องผ่านการ สอบคัดเลือกเข้ารับ ราชการให้ตำแหน่ง เจ้าพนักงานบังคับ ชำระหนี้ภาครัฐ 2.2.1 บุคคลทั่วไป จะต้องสำเร็จ การศึกษาขั้นต่ำ ระดับปริญญาตรี 2.2.2 ข้าราชการ ต้องเป็นข้าราชการ กระทรวงการคลัง เป็นเวลาไม่น้อย กว่า 4 ปี 2.3 ต้องผ่านการ ฝึกงานเป็นเวลา 18 เดือน 2.4 อธิบดี กรมบัญชีกลาง พิจารณาให้ดำรง ตำแหน่งพนักงาน บังคับชำระหนี้ ภาครัฐ</p>	
3.	กระบวนการในการบังคับ ทางปกครองตามคำสั่งทาง ปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน	1. หน่วยงานของรัฐที่ มีสิทธิเรียกร้องที่เป็น ตัวเงิน ออกคำสั่งทาง ปกครองที่กำหนดให้ ชำระเงิน	1. หน่วยงานของรัฐ ที่มีสิทธิเรียกร้องที่ เป็นตัวเงินออก คำสั่งให้ชำระเงิน ซึ่งคำสั่งดังกล่าวมี	1.หน่วยงานของ รัฐออกคำสั่งทาง ปกครองกำหนดให้ ชำระเงิน แจ้งให้

ลำดับ	เรื่อง	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ประเทศไทย
		2. แจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดทราบ โดยจะต้องมีรายละเอียดดังนี้	สถานะเป็นคำบังคับ คือ สามารถนำไปบังคับชำระหนี้ได้ทันที โดยจะต้องมีรายละเอียดดังนี้	เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดทราบ 2.เมื่อถึงกำหนดชำระเงินตามคำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งทางปกครอง
	2.1 เหตุแห่งการชำระเงิน	จะต้องมีรายละเอียดดังนี้	1.1 วิธีการคำนวณ 1.2 วิธีการชำระเงิน	ทางปกครอง ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ฝ่าฝืนไม่ชำระเงิน ให้ถูกต้องและ
	2.2 จำนวนเงินที่ต้องชำระ	1.1 วิธีการคำนวณ 1.2 วิธีการชำระเงิน	1.3 ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอันเป็นเหตุผลในการเรียกชำระหนี้	ครบถ้วน เจ้าหน้าที่รัฐจะมีหนังสือเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระ
	2.3 ระยะเวลาในการชำระ	1.3 ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอันเป็นเหตุผลในการเรียกชำระหนี้	1.4 จำนวนหนี้ 1.5 กำหนดชำระหนี้	ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน
	2.4 วันที่จะถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครอง	เหตุผลในการเรียกชำระหนี้	1.6 ระบุขั้นตอนและระยะเวลา	3.หากไม่ปฏิบัติตามกำหนดเวลาตามหนังสือ
	3. เมื่อหนี้ตามคำสั่งทางปกครองครบกำหนดชำระตามคำสั่งทางปกครอง	1.4 จำนวนหนี้ 1.5 กำหนดชำระหนี้	1.7 ขั้นตอนและระยะเวลาที่องค์	เจ้าหน้าทีรัฐ/พนักงานบังคับคดี มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครองและขายทอดตลาด เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง
	4. ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตาม หรือไม่ชำระเงินให้ถูกต้องครบถ้วนตามคำสั่งทางปกครอง	1.4 จำนวนหนี้ 1.5 กำหนดชำระหนี้	2. เมื่อหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชำระเงินแล้วให้ส่งให้เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐ เพื่อติดตามการชำระเงินตามคำสั่งทางปกครอง	เจ้าหน้าทีรัฐ/พนักงานบังคับคดี มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครองและขายทอดตลาด เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง
	5. เมื่อพ้นกำหนดชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองไปแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งสัปดาห์	1.4 จำนวนหนี้ 1.5 กำหนดชำระหนี้	2.1 เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐแจ้งสำเนาคำสั่งให้ชำระเงินไปยังลูกหนี้ โดยให้ชำระเงินตามคำสั่งภายใน 1 เดือน	3.หากไม่ปฏิบัติตามกำหนดเวลาตามหนังสือ เจ้าหน้าทีรัฐ/พนักงานบังคับคดี มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครองและขายทอดตลาด เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง
	6. หน่วยงานของรัฐจะออกหนังสือเตือนหากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองและหนังสือเตือน หน่วยงานของรัฐต้อง	1.4 จำนวนหนี้ 1.5 กำหนดชำระหนี้	2.1 เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐแจ้งสำเนาคำสั่งให้ชำระเงินไปยังลูกหนี้ โดยให้ชำระเงินตามคำสั่งภายใน 1 เดือน	3.หากไม่ปฏิบัติตามกำหนดเวลาตามหนังสือ เจ้าหน้าทีรัฐ/พนักงานบังคับคดี มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครองและขายทอดตลาด เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง

ลำดับ	เรื่อง	สหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ประเทศไทย
		ออกคำสั่งบังคับการ เมื่อพ้นกำหนดชำระ หนี้ส่งไปยังหน่วยงาน ที่มีอำนาจบังคับการ เพื่อดำเนินการบังคับ ทางปกครอง โดย คำสั่งบังคับการ จะต้องระบุ 6.1 มาตรการ 6.2 วิธีการบังคับ 7. เมื่อหน่วยงานที่มี อำนาจบังคับการ ได้รับคำสั่งทาง ปกครองบังคับให้ ชำระเงินเป็นหนังสือ จากหน่วยงานของรัฐที่ ออกคำสั่ง หน่วยงาน ที่มีอำนาจบังคับการ สามารถดำเนินการยึด หรืออายัดทรัพย์สิน ของผู้รับคำสั่งทาง ปกครองได้ทันที	นับแต่วันที่ได้รับ แจ้งสำเนาคำสั่ง 2.2 หากครบ กำหนด 1 เดือน นับแต่วันที่ได้รับ แจ้งสำเนาคำสั่ง ลูกหนี้ฝ่าฝืน ไม่ ชำระหนี้ให้ถูกต้อง และครบถ้วน เจ้าหน้าที่บัญชี ภาครัฐ จะมีหนังสือ เตือนไปยังลูกหนี้ อีกครั้ง 2.3 หากพ้นกำหนด 4 เดือน นับแต่วันที่ ได้รับแจ้งสำเนา คำสั่ง ลูกหนี้ฝ่าฝืน ไม่ชำระให้ถูกต้อง และครบถ้วน เจ้าหน้าที่ภาครัฐ จะต้องแจ้งคำสั่ง บังคับชำระหนี้ไปยัง เจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจบังคับ ชำระหนี้	
4.	หน้าที่ในการสืบทรัพย์สิน	1.หน่วยงานบังคับทาง ปกครองที่จัดตั้งขึ้น ภายในกระทรวงต้น สังกัดของเจ้าหน้าที่ ผู้ทำคำสั่งทาง ปกครอง 2.กรมสรรพากร	1.เจ้าพนักงาน บังคับชำระหนี้ 2.เจ้าพนักงาน บังคับชำระหนี้ ภาครัฐ	1.หน่วยงานของรัฐ ที่มีอำนาจออก คำสั่งทางปกครอง 2.สำนักงานอัยการ สูงสุด เอกชน



ลำดับ	เรื่อง	สหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ประเทศไทย
5.	วิธีการบังคับทางปกครอง	มาตรการบังคับทาง ปกครองตามประมวล กฎหมาย มี 3 วิธี 1. การยึดหรืออายัด 2. การขาย ทอดตลาด 3. มาตรการ คุ้มครองการ บังคับทางปกครอง หรือการจับกุม	มาตรการบังคับทาง ปกครอง 1.การอายัดสิทธิ เรียกร้องให้ชำระ เงินที่ลูกหนี้มีต่อ บุคคลภายนอก 2.การยึด สังหาริมทรัพย์ รูปร่างเพื่อขาย ทอดตลาด 3.การยึด อสังหาริมทรัพย์	มาตรการบังคับทาง ปกครองตาม กฎหมาย วิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือ การยึด อายัด ทรัพย์สินขาย ทอดตลาด ซึ่ง สามารถแบ่งเป็น 2 กรณี 1. การยึด อายัด ทรัพย์สินขาย ทอดตลาดโดย หน่วยงานของรัฐที่ มีอำนาจออกคำสั่ง ทางปกครอง 2. การยึด อายัด ทรัพย์สินขาย ทอดตลาดโดยเจ้า พนักงานบังคับคดี
6.	ระยะเวลาการบังคับทาง ปกครอง	-	ภายใน 4 ปี นับแต่ วันที่เจ้าหน้าที่ ภาครัฐได้รับคำสั่ง ให้ชำระเงินจากผู้ ที่มีอำนาจออกคำสั่ง เรียกให้ชำระเงิน	ภายใน 10 ปี นับ แต่วันที่คำสั่งทาง ปกครองที่กำหนดให้ ชำระเงินเป็นที่สุด แต่สามารถขาย ทอดตลาดทรัพย์สิน ที่ยึดหรืออายัดไว้ แล้วภายใน กำหนดเวลา 10 ปี ได้ แม้จะพ้น ระยะเวลา 10 ปี

ลำดับ	เรื่อง	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ประเทศไทย
7.	ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง	เจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดและก่อให้เกิดความเสียหายหน่วยงานของรัฐจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายก่อน และหากเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม	1.การโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงิน จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง 2.การโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้ จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม	ศาลปกครอง เฉพาะกรณีที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายก่อนได้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะฟ้องทนายทหรือผู้จัดการมรดกของผู้กระทำละเมิดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
8	กระบวนการในการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ จำยอมรับการกระทำหรือละเว้นกระทำการ	1.หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ จำยอมรับการกระทำหรือละเว้นกระทำการ 2. แจ้งคำสั่งทางปกครองไปยังผู้กระทำละเมิดทราบ 3. พันระยะเวลาในคำสั่งทางปกครอง 4. ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง 5.หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการออกคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการต้องมีรายละเอียดดังนี้ 5.1 มาตรการบังคับ	1.หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการ 2. แจ้งคำสั่งทางปกครองไปยังผู้กระทำละเมิดทราบ 3. พันระยะเวลาในคำสั่งทางปกครอง 4. ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง 5.หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการออกคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการ	1.หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบและปฏิบัติ 2.เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ก่อนที่จะมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองหน่วยงานของรัฐจะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองก่อน โดย มีรายละเอียดดังนี้

ลำดับ	เรื่อง	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ประเทศไทย
		5.2 ระยะเวลาในการดำเนินการ	6. การกำหนดวิธีการดำเนินการ	2.1 วิธีบังคับหรือมาตรการบังคับทางปกครอง
		5.3 จำนวนเงินในคำสั่งเตือน ประกอบไปด้วย ค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากการกระทำแทน ค่าปรับบังคับการ	บังคับทางปกครอง	2.2 ระยะเวลาในการดำเนินการ
		5.4 การแจ้งคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการ		2.3 จำนวนเงินในคำสั่งเตือน ประกอบไปด้วย ค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากการกระทำแทน
		6. การกำหนดวิธีการดำเนินการบังคับทางปกครอง		ค่าปรับบังคับการ และเงินเพิ่มรายวัน
9.	มาตรการในการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้กรรมการ จำยอมรับการกระทำหรือละเว้นการกระทำ	มาตรการในการบังคับทางปกครอง มี 3 วิธี 1. การกระทำการแทน 1.1 หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการ 1.2 บุคคลอื่นหรือบุคคลที่สามสามารถดำเนินการแทนได้ 2. ค่าปรับบังคับการ 3. การบังคับทางปกครองโดยตรง 3.1 การดำเนินการ	มาตรการในการบังคับทางปกครอง มี 2 วิธี 1.การบังคับโดยใช้บทกำหนดโทษตามกฎหมาย 1.1 โทษทางอาญา 1.2 โทษทางปกครอง 1.3 โทษทางแพ่ง 1.4 ค่าปรับรายวัน 2. การใช้อำนาจ บังคับการโดยตรง โดยฝ่ายปกครอง 2.1 กฎหมายให้อำนาจดังนี้ 2.1.1 กรณีการดำเนินการแทน	มาตรการในการบังคับทางปกครอง มี 3 วิธี 1.การเข้าดำเนินการแทน 2.การเรียกให้ชำระค่าปรับบังคับการ 3.การใช้สิทธิทางศาล

ลำดับ	เรื่อง	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ประเทศไทย
		กับบุคคลหรือทรัพย์สินโดยการใช้กำลังทางกายภาพ	2.2.2 กรณีการใช้กำลังบังคับ	
		3.2 การใช้เครื่องพันธนาการ	2.2 มีเหตุจำเป็น	
		3.3 การใช้อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด	แรงด่วน	
			2.3 ไม่มีวิธีการทางกฎหมายอื่น	
10	หน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับการทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ จำยอมรับการกระทำหรือละเว้นกระทำการ	เจ้าหน้าที่รัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครอง	1.ศาลอาญา กรณีลงโทษทางอาญา 2.ศาลแพ่ง กรณีลงโทษทางแพ่ง 3.เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กรณีลงโทษทางปกครองและค่าปรับรายวัน	เจ้าหน้าที่รัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

## 2. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แบ่งออกเป็นสองประเด็น ดังนี้

2.1 ปัญหาการบังคับใช้มาตรการทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งทางปกครองโดยหักจากเงินเดือนของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่มีบทบัญญัติห้ามบังคับไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 302 (2)

การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดการครอบคลุมทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครอง หรือลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองทั้งหมด ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) โดยบัญญัติให้นำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายรัชฎาภกรมาใช้บังคับ ซึ่งตามมาตรา 320 แห่งประมวลรัชฎาภกร กำหนดให้นำหลักเกณฑ์การบังคับ

การตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) มาบังคับแก่การบังคับทางปกครองที่มุ่งหมายต่ออสังหาริมทรัพย์โดยอนุโลม ดังนั้นทรัพย์สินที่อาจยึดได้ต้องเป็นทรัพย์สินของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองที่มีอยู่ในปัจจุบัน สำหรับทรัพย์สินที่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองอาจจะได้รับมาในอนาคตอาจใช้วิธีการอายัดไว้ได้ ซึ่งตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 295 แห่งประมวลกฎหมายราชการ ได้กำหนดยกเว้นการยึดและอายัดทรัพย์สินบางประเภทที่ไม่สามารถยึดอายัดได้ โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) มาใช้โดยอนุโลม เช่น เครื่องใช้ในครัวเรือน เครื่องนุ่งห่ม เครื่องอุปโภคบริโภค เป็นต้น และสิทธิเรียกร้องที่ไม่อาจอายัดได้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) เช่น รายได้จากการประกอบอาชีพ เงินบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีของประเทศไทย ปรากฏว่าประเทศไทยได้มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของประเทศไทยนั้นได้กำหนดให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ตามมาตรา 63/12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562) ว่าขั้นตอนวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และหากกฎกระทรวงไม่ได้กำหนดเรื่องใดไว้ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งในขณะนี้กฎกระทรวงดังกล่าวยังไม่มีการประกาศบังคับใช้แต่อย่างใด ดังนั้น ทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับทางปกครองก็จะต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีไว้ใน มาตรา 301 และมาตรา 302 ซึ่งตามมาตรา 302 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ว่า เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ยหวัด หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในหน่วยราชการ และเงินสงเคราะห์ บำนาญ หรือบำเหน็จที่หน่วยราชการได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น เป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีดังนั้นในการบังคับทางปกครองจึงห้ามไม่ให้บังคับกับเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทั้งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศไทยได้มีการกำหนดข้อยกเว้นไม่ให้บังคับทางปกครองกับเงินเดือนของข้าราชการเจ้าหน้าที่รัฐ และลูกจ้างในหน่วยงานราชการไว้สอดคล้องกัน

ผู้ศึกษาเห็นว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกำหนดให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และลูกจ้างที่อยู่ในสังกัดหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการดำเนินการบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องและครบถ้วน แต่อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดดังกล่าวฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง อีกทั้ง



ไม่มีทรัพย์สินอื่นใดให้ดำเนินการยึดหรืออายัด และนำทรัพย์สินขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อนำเงินมาชำระตามคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องและครบถ้วน แต่มีเพียงเงินเดือนที่ได้รับจากหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น หน่วยงานของรัฐก็ไม่มีทางอื่นใดที่จะบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เลย อาจทำให้การบังคับทางปกครองไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง และส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐเสียหายได้

ดังนั้น การหักเงินเดือนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่เข้าข่ายจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิด เพราะเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายที่เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงซึ่งเข้าหลักเกณฑ์ที่เป็นองค์ประกอบความผิดแล้ว อีกทั้งการกระทำละเมิดยังส่งผลเสียหายต่อบุคคลอื่น ซึ่งการกระทำละเมิดดังกล่าวมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ซึ่งทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำระหว่างการกระทำและผลเป็นตัวบอกถึงความเสียหายอันจะต้องให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามทฤษฎีความรับผิดเพื่อความเสียหาย ดังนั้นจึงควรกำหนดมาตรการทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งทางปกครองโดยหักจากเงินเดือนของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่มีบทบัญญัติห้ามบังคับไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 302 (2)

## 2.2 ปัญหาเกี่ยวกับไม่มีหน่วยงานเฉพาะในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงิน

การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยได้กำหนดหลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐไว้ว่า รัฐจะต้องรับผิดชอบการกระทำละเมิดทุกอย่างที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐ และรัฐมีอำนาจฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำละเมิดภายหลังได้หากการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและได้กำหนดการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไว้ในมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) โดยกำหนดให้ การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินในทางปกครองของสหพันธ์รัฐและนิติบุคคลที่ใช้อำนาจในทางปกครองในระดับสหพันธ์รัฐอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ ยกเว้นข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาทางปกครอง หรือสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงินในทางกฎหมายมหาชนซึ่งก่อตั้งขึ้นจากความสัมพันธ์ในทางกฎหมายอื่นนอกจากกฎหมายปกครองซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ดังนั้นสิทธิการไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและก่อให้เกิดความเสียหาย ตามมาตรา 34 ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการใช้สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานรัฐต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำละเมิดโดยจงใจ

หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมกระบวนการดังกล่าวจึงไม่ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน เมื่อมีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐและการกระทำละเมิดนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก หรือหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายไปก่อน แล้วหน่วยงานของรัฐจึงมีสิทธิไล่เบี้ยต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ส่วนการออกคำสั่งทางปกครองในการเรียกให้ชำระเงินของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะเป็นเรื่องที่มีผลต่อประโยชน์สาธารณะ ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับภาษีอากรค้างชำระ ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รวมทั้งค่าปรับของรัฐ ถือเป็นข้อเรียกร้องทางกฎหมายมหาชน หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการออกคำสั่งเพื่อให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง ดังนั้นหน่วยงานของรัฐที่มีสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงินตามความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองมีฐานะเป็นเจ้าหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง จะต้องออกคำสั่งทางปกครองบังคับให้ชำระเงิน และส่งคำสั่งทางปกครองบังคับให้ชำระเงินไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับทางปกครองซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการจัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองโดยเฉพาะ โดยในการจัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการบังคับทางปกครองโดยตรง และถ้าหากกระทรวงใดไม่ได้จัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองภายในไว้ก็อาจมอบหมายให้กรมสรรพากรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบังคับทางปกครองได้

ส่วนการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินในสาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แยกออกจากกฎหมายเอกชน โดยรัฐจะรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหาย โดยไม่มีวัตถุประสงค์เป็นการส่วนตัว หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นการก่อให้เกิดความเสียหาย โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการส่วนตัว รัฐจะไม่เข้าไปรับผิดชอบ และเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายเป็นการเฉพาะตัว หากเป็นกรณีการกระทำละเมิดที่มีความรับผิดผสมกัน กล่าวคือ มีทั้งความผิดของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีวัตถุประสงค์เป็นการส่วนตัว ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการส่วนตัวหรือฟ้องรัฐโดยตรงก็ได้ ส่วนรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจะฟ้องไล่เบี้ยกันได้ตามความรุนแรง กรณีการไล่เบี้ยหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิด หากเป็นการกระทำไปโดยเจตนาร้าย จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 92 - 1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 1992 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงิน กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินแก่หน่วยงานของรัฐ เป็นคำสั่งเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาล และนำไปบังคับชำระหนี้ได้ทันที โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาล เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้

ชำระเงินแล้วก็จะส่งคำสั่งดังกล่าวให้กับเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐเพื่อติดตามให้มีการชำระเงินตามคำสั่งทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐจะแจ้งสำเนาคำสั่งให้ชำระเงินไปยังลูกหนี้ โดยให้ลูกหนี้ชำระเงินภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งสำเนาคำสั่ง หากครบกำหนดเวลา 1 เดือนแล้วยังไม่มีการชำระเงินโดยถูกต้องและครบถ้วน เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐจะมีหนังสือแจ้งเตือนลูกหนี้อีกครั้ง เมื่อพ้นกำหนดเวลา 4 เดือนนับแต่วันที่แจ้งสำเนาคำสั่งให้ชำระเงินครั้งแรก ลูกหนี้ยังไม่ชำระเงินโดยถูกต้องและครบถ้วน เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐจะดำเนินการประสานไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับชำระหนี้ต่อไป ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับชำระหนี้ มี 2 ประเภท คือ 1) เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ ตามมาตรา 18 แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91 - 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบังคับคดี ซึ่งเป็นเอกชนที่ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม 2) เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ ตามมาตรา 81 แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91 - 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดมีอำนาจในการบังคับชำระหนี้ได้ มาตรา 294 แห่งรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 92-755 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1992 ว่าด้วยหลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับคดีแพ่งตามรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91 - 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบังคับชำระหนี้ที่บุคคลมีต่อรัฐ เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐเป็นข้าราชการสังกัดกรมบัญชีกลาง ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับควบคุมของคลังจังหวัด

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าการบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความแตกต่างกับของประเทศไทย โดยเรื่องความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ของประเทศไทยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยจะแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และเจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหากเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นส่วนตัวแก่ผู้เสียหายในผลแห่งการละเมิดแม้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะทำความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่โดยตรงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายและหากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานรัฐหรือ

บุคคลภายนอก เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ ส่วนกรณีกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ เป็นการกระทำละเมิดที่มีลักษณะเป็นเรื่องเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว ซึ่งการใช้สิทธิไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม หากความเสียหายเกิดขึ้นจากความบกพร่องของหน่วยงานรัฐด้วย หน่วยงานรัฐย่อมมีสิทธิไล่เบียดได้แต่เฉพาะความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่โดยตรงเท่านั้น โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องมีคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงิน ตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นองค์ประกอบของหลักนิติรัฐโดยการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องไม่ขัดต่อหลักกฎหมาย และจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ ซึ่งในการออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยจงใจและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ชำระให้ผู้เสียหายไปก่อนนั้น หากเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดฝ่าฝืนไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่ง หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องและครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ แต่ต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามหลักการเตือนก่อนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพราะการเตือนเป็นขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองตัดสินใจเลือกที่จะปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง โดยในหนังสือเตือนจะต้องกำหนดเวลาที่เหมาะสมให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองเพื่อปฏิบัติตามหนังสือเตือน และจะต้องระบุกระบวนการ ขั้นตอนรายละเอียดของการบังคับทางปกครองเอาไว้ด้วยที่ชัดเจนให้เป็นไปตามหลักความแน่นอนชัดเจนเป็นที่คาดหมายได้ เพื่อให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองคาดหมายได้ว่าตนอาจจะต้องได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างไร หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามหนังสือเตือน เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครอง และนำทรัพย์สินขายทอดตลาด โดยการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดจะต้องกระทำตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ เนื่องจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองจึงอยู่ในบังคับของหลักความชอบด้วยกฎหมาย จะต้องกระทำให้พอเหมาะพอประมาณกับสภาพข้อเท็จจริง ซึ่งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่จะต้องไม่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเกินกว่าที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครอง อันซึ่งเป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้รับคำสั่งทางปกครองเกินสมควร หลักการบังคับทางปกครองจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ หากการดำเนินการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ โดยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามหลักการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์โต้แย้งได้ และในการบังคับตามคำสั่งทางปกครองซึ่งกำหนดให้



ชำระเงินของประเทศไทยได้กำหนดการบังคับไว้ 2 กรณี คือการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งการบังคับโดยเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้นั้น จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐและได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง โดยในการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองดังกล่าวกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. 2562<sup>204</sup> ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชา เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง เพื่อดำเนินการยึด การอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งจะต้องผ่านการอบรมการบังคับคดีจากกรมบังคับคดี หรือด้านการบังคับทางปกครองที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นชอบเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สิทธิการไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำละเมิด เมื่อมีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐและก่อให้เกิดความเสียหายหน่วยงานของรัฐจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายไปก่อน แล้วหน่วยงานของรัฐจึงมีสิทธิไล่เบียดต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม โดยไม่ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงินแต่อย่างใด ส่วนในสาธารณรัฐฝรั่งเศสกรณีการไล่เบียดหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิด หากเป็นการกระทำไปโดยเจตนาร้าย จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินดังกล่าวเพื่อให้ชำระเงินแล้วส่งคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินให้กับเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐเพื่อติดตามให้มีการชำระเงินตามคำสั่งทางปกครอง หากยังไม่ได้รับชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนดเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐก็จะประสานไปยังเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ เพื่อให้ดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองต่อไป

ผู้ศึกษาเห็นว่าหน่วยงานที่บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นการเฉพาะ ซึ่งจะทำให้การดำเนินการบังคับคดีโดยการยึด การอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินดำเนินการอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีความเชี่ยวชาญ รวดเร็ว เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ตามคำสั่งทางปกครอง ส่วนการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองในประเทศไทยแม้กฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. 2562 จะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองต้องผ่านการอบรมการบังคับคดีจากกรมบังคับคดี หรือด้านการบังคับทางปกครองที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทาง

<sup>204</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 136 ก ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2562



ปกครองให้ความเห็นชอบก็ตาม การอบรมดังกล่าวไม่ได้ช่วยให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองมีความเชี่ยวชาญในด้านการสืบทรัพย์ การยึดอายัด และการขายทอดตลาดมากขึ้น อีกทั้งเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง ในทางปฏิบัติล้วนแล้วปฏิบัติหน้าที่ราชการหลายด้าน เช่น สอบสวนข้อเท็จจริง สอบสวนทางด้านวินัย สอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิด เป็นต้น ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับงานด้านบังคับทางปกครอง หรือการบังคับคดี เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองจึงไม่มีความสะดวกหรือความพร้อมในการบังคับทางปกครอง ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองขาดความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านบังคับทางปกครอง<sup>205</sup> ทำให้การบังคับทางปกครองไม่มีประสิทธิภาพ เสี่ยงต่อการขาดอายุความในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งอาจเป็นผลให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐได้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการบังคับคดีทางแพ่งและการบังคับคดีทางปกครองมีลักษณะที่แตกต่างกัน ปัญหาข้อเท็จจริงในปัจจุบันเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการบังคับทั้งทางแพ่งและทางปกครอง ผู้วิจัยได้ศึกษาเปรียบเทียบการบังคับทางปกครองของประเทศไทย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศส เกี่ยวกับปัญหาความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และความไม่รู้เกี่ยวกับข้อกำหนดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งในประเทศไทยจะมีปัญหามากกว่า เนื่องจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการคัดเลือกและการบรรจุคนเข้าสู่การบังคับทางปกครองโดยตรง ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่า หากในประเทศไทยมีหน่วยงานเฉพาะแบบสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะทำให้การดำเนินการบังคับทางปกครอง มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ลดอุปสรรคเกี่ยวกับด้านความเชี่ยวชาญ หรือความไม่รู้ข้อกำหนดของบุคลากรที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้บุคลากรที่มีอยู่ในปัจจุบันแม้จะมีการฝึกอบรม แต่อย่างไรก็ตามเนื้อหาทางบังคับทางปกครองมีขั้นตอนและรายละเอียดที่แตกต่างจากการบังคับคดีทางแพ่ง การมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับทางปกครองเฉพาะก็จะส่งเสริมให้การบังคับทางปกครองมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมและพิทักษ์สิทธิเจ้าหน้าที่ที่ถูกบังคับทางปกครองอีกทางหนึ่งด้วย

จากการวิเคราะห์ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดชดใช้เงินตามกฎหมายแล้ว ต่อไปผู้ศึกษาจะสรุปปัญหาและเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา ในบทที่ 5 ต่อไป

<sup>205</sup> กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. รายงานสรุปผลการสัมมนาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ครั้งที่ 1. 2562. หน้า 15.

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

จากการศึกษามาตรการบังคับทางปกครองของประเทศไทยที่กำหนดหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง โดยการยึด การอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องฟ้องขอให้ศาลบังคับคดี ทำให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการบังคับทางปกครองเองในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองให้ครบถ้วนและถูกต้อง ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะเห็นว่าในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การกระทำที่เป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม<sup>206</sup> จึงไม่มีการออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน และไม่มีการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เว้นแต่กฎหมายมหาชนกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องปฏิบัติ เช่น กฎหมายภาษีอากรเป็นกฎหมายมหาชนซึ่งกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ที่จะต้องชำระภาษี หรือการเรียกให้นำเงินช่วยเหลือที่เบิกจ่ายเกินกลับคืน การบังคับชำระเงินนี้มีกฎหมายบัญญัติสิทธิเรียกร้องที่เจ้าหน้าที่รัฐมีต่อประชาชน ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งทางปกครองและใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ส่วนในสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้แยกความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐออกจากกฎหมายมหาชน โดยรัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ได้แบ่งแยกการใช้สิทธิเหมือนกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยเฉพาะการบังคับคดีเกี่ยวกับการให้ชำระเงิน อาทิต ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม เป็นต้น

ในส่วนกระบวนการในการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ มาตรา 3 ได้กำหนดให้หน่วยงานรัฐที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการต้องออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงินส่งไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการ เพื่อดำเนินการบังคับทางปกครองตามมาตราการบังคับที่กำหนดไว้ในคำสั่งบังคับชำระเงิน ซึ่งคำสั่งบังคับให้ชำระเงินนี้ไม่ถือ

<sup>206</sup> Mußgnug, VB1BW 1984,S.423;zitiert nach: Engelhardt/App,S 1 VwVG,Rn.15.

เป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากเป็นเพียงการแจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับตามคำสั่งบังคับให้ชำระเงินเท่านั้น โดยหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการจะกำหนดมาตรการและวิธีการบังคับทางปกครอง ซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการต้องผูกพันตามคำสั่งบังคับให้ชำระเงินของหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการดังกล่าว การดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครองบังคับให้ชำระเงินตามระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินอันเป็นฐานอำนาจในการบังคับทางปกครอง ซึ่งคำสั่งดังกล่าวต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจนโดยต้องแจ้งเหตุแห่งการชำระเงินและจำนวนเงินที่ต้องชำระ<sup>207</sup> นอกจากนี้คำสั่งดังกล่าวต้องเป็นลายลักษณ์อักษรและแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบพร้อมระบุระยะเวลาที่หนี้ถึงกำหนดชำระรวมถึงวันที่จะต้องถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว หากไม่ชำระเงินให้ถูกต้องและครบถ้วนตามคำสั่งทางปกครอง<sup>208</sup> และกำหนดการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินครอบคลุมทรัพย์สินของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองทั้งหมด ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG)<sup>209</sup> และบัญญัติให้นำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายรัชฎากรมาใช้บังคับ โดยตามมาตรา 320 แห่งประมวลรัชฎากร กำหนดให้นำหลักเกณฑ์การบังคับการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) มาบังคับแก่การบังคับทางปกครองที่ต่อสู้อัยการโดยอนุโลม ดังนั้นทรัพย์สินที่อาจยึดได้ต้องเป็นทรัพย์สินของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองที่มีอยู่ในปัจจุบัน สำหรับทรัพย์สินที่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองอาจจะได้รับมาในอนาคตให้ใช้วิธีการอายัดไว้ได้ ซึ่งตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 295 แห่งประมวลกฎหมายรัชฎากร ได้กำหนดยกเว้นการยึดและอายัดทรัพย์สินบางประเภทที่ไม่สามารถยึดอายัดได้โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) มาใช้โดยอนุโลม เช่น เครื่องใช้ในครัวเรือน เครื่องนุ่งห่ม เครื่องอุปโภคบริโภค เป็นต้น และสิทธิเรียกร้องที่ไม่อาจอายัดได้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) เช่น รายได้จากการประกอบอาชีพ เงินบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องนำมาพิจารณาในการบังคับทางปกครองด้วย ส่วนในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญกับหน่วยงานของรัฐในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยมองว่ารัฐมีอำนาจที่จะรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ซึ่งในการออกคำสั่งทางปกครองของ

<sup>207</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) มาตรา 3 วรรคสอง ข้อ a. อ้างถึงใน วรรณาริ สิงห์โต. หน้า 22.

<sup>208</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) มาตรา 3 วรรคสอง ข้อ b. อ้างถึงใน วรรณาริ สิงห์โต. หน้า 23.

<sup>209</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) มาตรา 5 วรรคหนึ่ง.อ้างถึงใน วรรณาริ สิงห์โต. หน้า 24.

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเพื่อบังคับให้ชำระเงินได้มีการกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติฉบับที่ 92 - 1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 1992<sup>210</sup> กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินแก่หน่วยงานของรัฐเป็น คำบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาล และนำไปบังคับชำระหนี้ได้ทันที

การบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีบางส่วนที่มีความแตกต่างและคล้ายคลึงกับของประเทศไทย ซึ่งความแตกต่างคือ การที่หน่วยงานของรัฐจะต้องมีคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้เงิน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และก่อให้เกิดความเสียหาย หากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยการชำระเงินให้ ถูกต้องและครบถ้วนภายในกำหนดเวลาตามคำสั่งทางปกครองกำหนดไว้ หน่วยงานของรัฐจะใช้ มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึด การอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งกรณีการบังคับใช้ มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชดใช้เงิน โดยหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจ ออกคำสั่งทางปกครอง จะต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐซึ่งจะต้องผ่านการอบรมด้านการ บังคับคดีจากกรมบังคับคดี หรือด้านการบังคับทางปกครองตามหลักสูตรที่คณะกรรมการวิधिปฏิบัติ ราชการทางปกครองให้ความเห็นชอบ เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการ บังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. 2562<sup>211</sup> ปฏิบัติหน้าที่เป็น เจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง ซึ่งการอบรมดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็น เจ้าพนักงานบังคับทางปกครองได้รับความรู้เพิ่มมากขึ้น แต่ไม่มีความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ ทางด้านการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิधिพิจารณาความแพ่ง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการบังคับคดี ทางแพ่งและการบังคับคดีทางปกครองมีลักษณะที่แตกต่างกัน ปัญหาข้อเท็จจริงในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ รัฐจะต้องดำเนินการบังคับทั้งทางแพ่งและทางปกครอง ผู้วิจยได้ศึกษาเปรียบเทียบการบังคับทาง ปกครองของประเทศไทย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศส เกี่ยวกับปัญหา ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และความไม่รู้เกี่ยวกับข้อกำหนดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งในประเทศไทยจะ มีปัญหามากกว่า เนื่องจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการคัดเลือกและการ บรรจุคนเข้าสู่การบังคับทางปกครองโดยตรง ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่า หากในประเทศไทยมีหน่วยงาน

<sup>210</sup> กลมกานต์ ศรสวรรณ, เกวลี มโนภินิเวศ และศรีรัตน์ งานนิตย์. (2552) สภาพปัญหาและแนว ทางแก้ไขเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 151.

<sup>211</sup> กฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้า พนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. 2562 (2562, 11 ธันวาคม) ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 136 ตอนที่ 136 ก.

เฉพาะแบบสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะทำให้การดำเนินการบังคับทางปกครอง มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ลดอุปสรรคเกี่ยวกับด้านความเชี่ยวชาญ หรือความไม่รู้ข้อกำหนดของบุคลากรที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้บุคลากรที่มีอยู่ในปัจจุบันแม้จะมีการฝึกอบรม แต่อย่างไรก็ตามเนื้อหาทางบังคับทางปกครองมีขั้นตอนและรายละเอียดที่แตกต่างจากการบังคับคดีทางแพ่ง การมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับทางปกครองเฉพาะก็จะส่งเสริมให้การบังคับทางปกครองมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมและพิทักษ์สิทธิ์เจ้าหน้าที่ที่ถูกบังคับทางปกครองอีกทางหนึ่งด้วย ส่วนกรณีที่มีความคล้ายคลึงคือ การกำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของประเทศไทยนั้นได้กำหนดให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ตามมาตรา 63/12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>212</sup> และหากกฎกระทรวงไม่ได้กำหนดเรื่องใดไว้ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวยังอยู่ในขั้นตอนการร่างยังไม่มีมีการประกาศบังคับใช้แต่อย่างใด ดังนั้นกรณีทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับทางปกครองก็จะต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดไว้ใน มาตรา 302 (2) บัญญัติไว้ว่าห้ามบังคับกับเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับจากหน่วยงานรัฐมีความสอดคล้องกับการกำหนดยกเว้นสิทธิเรียกร้องที่ไม่อาจอายัดได้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แต่เนื่องจากผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินโดยส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในสังกัดของหน่วยงานของรัฐ เช่น ข้าราชการ หรือ ลูกจ้าง การดำเนินการบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินดำเนินการชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองให้ครบถ้วน แต่อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดดังกล่าวนี้เฉย ไม่ดำเนินการชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องและครบถ้วน และไม่มีทรัพย์สินใดให้ดำเนินการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อนำเงินมาชำระตามคำสั่งทางปกครอง มีเพียงเงินเดือนที่ได้รับจากหน่วยงานของรัฐในการทำงานเท่านั้น หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองก็ไม่มีทางอื่นใดบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินตามคำสั่งทางปกครองได้ ดังนั้นการหักเงินเดือนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่เข้าข่ายจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิด เพราะเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายที่เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงซึ่งเข้าหลักเกณฑ์ที่เป็นองค์ประกอบความผิดแล้ว อีกทั้งการกระทำละเมิดยังส่งผลเสียหายต่อบุคคลอื่น ซึ่งการกระทำละเมิดดังกล่าวมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ซึ่งทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำระหว่างการทำและผลเป็นตัวบอกถึงความเสียหายอันจะต้องให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามทฤษฎีความรับผิดเพื่อความเสียหาย

<sup>212</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/12.



ดังนั้นจึงควรกำหนดมาตรการทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งทางปกครองโดยหักจากเงินเดือนของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่มีบทบัญญัติห้ามบังคับไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 302 (2) ซึ่งจากศึกษาพบว่ามีปัญหาหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อหน่วยงานของรัฐในอันที่จะบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เกิดประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ โดยอาจสรุปปัญหาที่เกิดขึ้นดังนี้

1.1 ปัญหาการบังคับชำระเงินจากเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยหักจากเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการบัญญัติห้ามไว้โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 302 (2) เนื่องจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกำหนดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐ และลูกจ้างที่อยู่ในสังกัดหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงาน การดำเนินการบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมีลักษณะเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องและครบถ้วน แต่อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิดดังกล่าวฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง อีกทั้งไม่มีทรัพย์สินอื่นใดให้ดำเนินการยึดหรืออายัด และนำทรัพย์สินขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อนำเงินมาชำระตามคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องและครบถ้วน แต่มีเพียงเงินเดือนที่ได้รับจากหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น หน่วยงานของรัฐก็ไม่มีทางอื่นใดที่จะบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เลย ทำให้การบังคับทางปกครองไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องและครบถ้วนได้ และส่งผลให้หน่วยงานของรัฐเสียหายได้

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับไม่มีหน่วยงานเฉพาะในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงิน เนื่องจากการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้น กฎกระทรวงได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองต้องผ่านการอบรมในการบังคับคดีจากกรมบังคับคดี หรือด้านการบังคับทางปกครองที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นชอบก็ตาม แต่การอบรมดังกล่าวก็ไม่ได้ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองเกิดประสบการณ์หรือความเชี่ยวชาญในการบังคับทางปกครองได้ ไม่ที่จะเป็นการสืบทรัพย์ การยึด อายัด และการขายทอดตลาด อีกทั้งเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง มีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติหลายด้าน เช่น สอบสวนข้อเท็จจริง สอบสวนทางด้านวินัย สอบสวนความรับผิดชอบละเมิด เป็นต้น ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับงานด้านบังคับทางปกครอง หรือการบังคับคดี เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองจึงไม่มีความพร้อมในการบังคับทางปกครองทำให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้า

พนักงานบังคับทางปกครองขาดความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านบังคับทางปกครอง<sup>213</sup> และทำให้การบังคับทางปกครองไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง การบังคับทางปกครองไม่มีประสิทธิภาพ และยังเสี่ยงต่อการขาดอายุความในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐได้

## 2. ข้อเสนอแนะ

2.1 เห็นควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 302 วรรคแรก (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จาก “(2) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ยหวัด หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างในหน่วยราชการ และเงินสงเคราะห์ บำนาญ หรือบำเหน็จที่หน่วยราชการได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น”<sup>214</sup>

แก้เป็น “(2) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ยหวัด หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างในหน่วยราชการ และเงินสงเคราะห์ บำนาญ หรือบำเหน็จที่หน่วยราชการได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น เว้นแต่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นโดยเฉพาะกำหนดไว้ให้อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี”

2.2 เห็นควรจัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองขึ้นโดยเฉพาะ และสรรหาเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ทางด้านการบังคับทางปกครอง เพื่อมาทำหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยตรง ทำให้การบังคับทางปกครองบรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ มาตรฐานเดียวกัน และลดภาระให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดีสังกัดกรมบังคับคดี

<sup>213</sup> กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “รายงานสรุปผลการสัมมนาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ครั้งที่ 1” 2562 หน้า 15.

<sup>214</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 302 (2).

บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

- กนกวรรณ แสงเอี่ยม (2562) ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยศรีปทุม. กรุงเทพมหานคร.
- กนกศักดิ์ พ่วงลาภ (2549) ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่: ศึกษากรณีการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร
- กมลชัย รัตนสากววงศ์ (2551) กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- กรรณชรัตน์ ศรีประเสริฐ (2559) “ปัญหาการใช้มาตรการบังคับเจ้าหน้าที่กรณีการทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช : กรุงเทพมหานคร.
- กลมกานต์ ศรสวรรณ, เหวลี มโนภินิเวศ และศรีรัตน์ งานนิสัย (2552) สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิจัยปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- กิตติรักษ์ ทัพใหญ่. (2557) “ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรปริญญา มหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร.
- กิตติศักดิ์ พิลาสเอมอร. (2560).วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเทพฯ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการดำเนินการเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบ ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม 2560
- จิตาภา มุสิกรณเสฏฐ์. (2553) ปัญหาในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 : ศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร
- เจนวิทย์ วิทยเดช.(2556). ปัญหาสถานะของคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ :กรุงเทพมหานคร.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์ (2540) กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สื่อปัญญา

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2550) คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2546) คำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.

(พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2562) คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร  
: วิญญูชน

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2554) คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และ

ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด.(พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน..

บรรเจิด สิงคะเนติ (2547) “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน กรุงเทพมหานคร : :

โรงพิมพ์เด็อนตุลา

ประจักษ์ พุทธิสมบัติ (2540) คำบรรยายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคบังคับคดี

กรุงเทพมหานคร : ศรีสมบัติการพิมพ์.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พัชมา จิตรมहिมา (2544) หลักการเบื้องต้นของกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครอง. เอกสาร

ประกอบการอบรมความรู้ทางกฎหมายแก่นักศึกษาฝึกงาน ณ สำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกา วันที่ 17 มีนาคม 2544, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา..

พัชมา จิตรมहिมา. ปัญหาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พิเคราะห์หลักเกณฑ์การพิจารณา และ

การแยกความรับผิดชอบโดยเปรียบเทียบกับการจัดแบ่งความผิดตามกฎหมายฝรั่งเศส

เพลินตาม ตันรังสรรค์ (2554). สรุปรการสัมมนาทางวิชาการ โครงการสัมมนารับฟังความคิดเห็นเพื่อ

ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. จุลินิติ ม.ค. - ก.พ. 54.

ไพจิตร บุญญพันธ์ (2551) คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด

(พิมพ์ครั้งที่ 12) กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. 2539

รักไท เทพปัญญา.(2551). ปัญหาและแนวทางแก้ไขการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม

มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.

(วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต)มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร



- รังสิกร อุพงษ์. (2543) ทฤษฎีทั่วไปว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐและเจ้าหน้าที่” (เอกสารประกอบการบรรยายการอบรมหลักสูตรพิเศษประกาศนียบัตร สาขาวิชาการกฎหมายปกครอง รุ่นที่ 2) สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2548) รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2549) ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2549) วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน
- วรนาří สิงโต (2550) การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน รายงานการศึกษาวิจัย เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2541) กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 28 ฉบับที่ 2
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2547) คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- วิจิตรา วอนเพียร. (2549). ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร.
- ศนันท์กรณ โสทธิพันธ์. (2552) คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการนอกสั่ง และลามิควรได้. (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- ศักดิ์ สอนองชาติ (2540) คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิดฯ. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ.
- ศุภฤกษ์ สมสะอาด. (2561). ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช : กรุงเทพมหานคร.
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2552) การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส” รายงานการศึกษาวิจัย ฉบับสมบูรณ์ เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สะท้อน ชูสกุล. (2540) สาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. เอกสารเผยแพร่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สุจิน ชื้อสุวรรณ (2532) ความรับผิดชอบทางละเมิดของข้าราชการ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ มหาบัณฑิต) คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร.

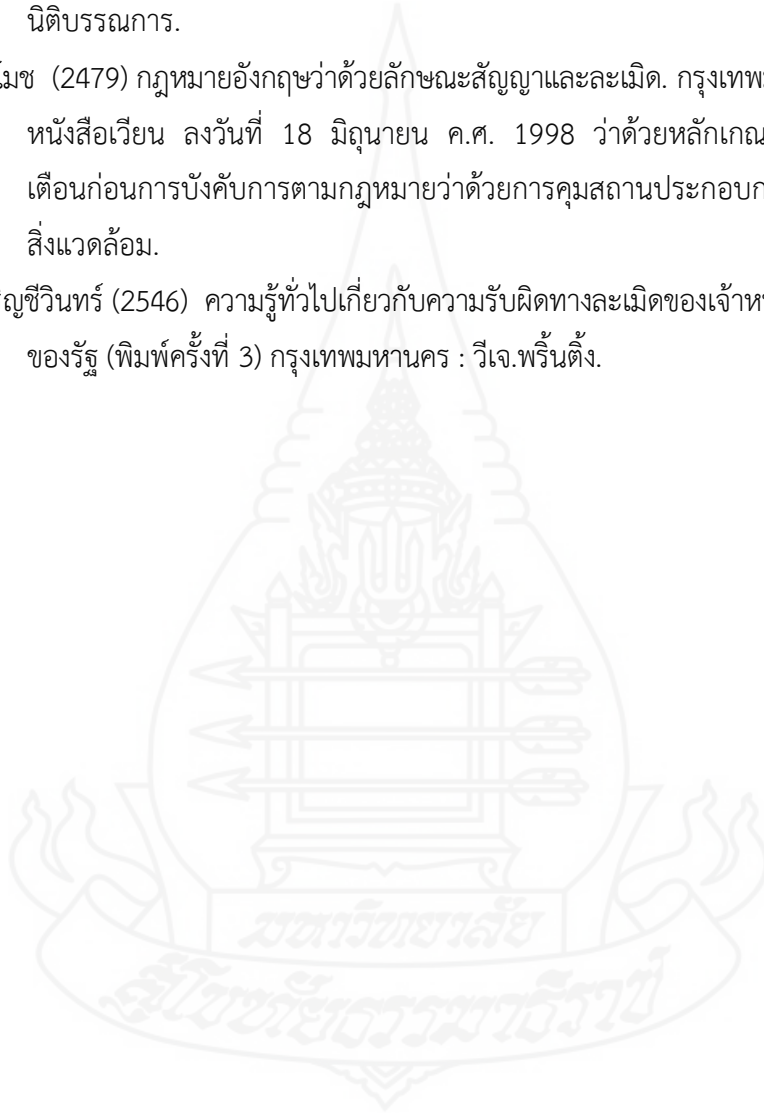
สุรพล นิตีไกรพจน์ และคณะ. (2545). หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. รายงานการวิจัยเสนอ  
สำนักงานศาลปกครอง.

สุรียา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2563) คู่มือสอบกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 14) กรุงเทพมหานคร :  
วิญญูชน.

สุขุม ศุภนิธย์ (2543) คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ละเมิด. กรุงเทพมหานคร :  
นิติบรรณการ.

เสนีย์ ปราโมช (2479) กฎหมายอังกฤษว่าด้วยลักษณะสัญญาและละเมิด. กรุงเทพมหานคร: สุวรรณศรี  
หนังสือเวียน ลงวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 1998 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแจ้ง  
เตือนก่อนการบังคับการตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสถานประกอบการที่มีผลกระทบต่อ  
สิ่งแวดล้อม.

อำพน เจริญชีวินทร์ (2546) ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงาน  
ของรัฐ (พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพมหานคร : วิเจ.พรินต์ติ้ง.



## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางจินตนา นุชสาคร
วัน เดือน ปีเกิด	18 กรกฎาคม 2523
สถานที่เกิด	จังหวัดพิษณุโลก
ประวัติการศึกษา	น.บ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2547
สถานที่ทำงาน	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 1 อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก
ตำแหน่ง	นิติกรปฏิบัติการ

