

ปัญหาการบังคับทางปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้เงิน
: ศึกษากรณีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นายเอกวัฒน์ จิตสำรวย

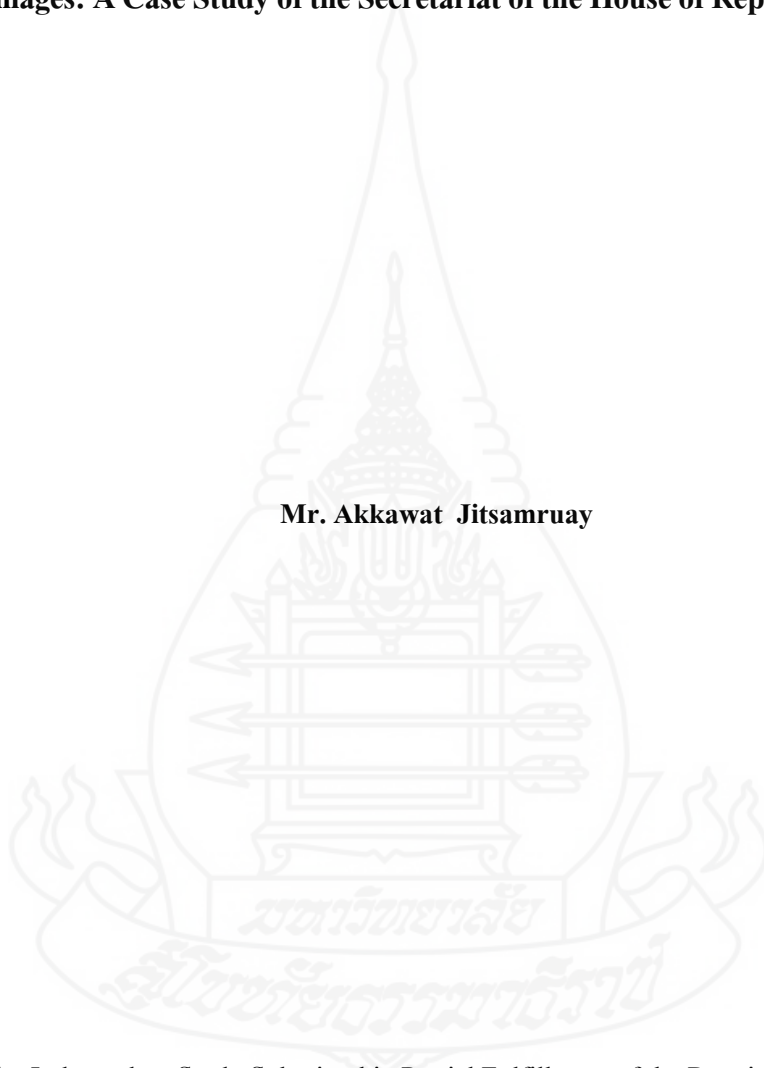


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2560

**Problem of Administrative Enforcement on Wrongdoing Officials to Compensate
Damages: A Case Study of the Secretariat of the House of Representatives**

Mr. Akkawat Jitsamruay



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

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2017

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาการบังคับทางปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดคดีใช้เงิน
: ศึกษากรณีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ชื่อและนามสกุล นายเอกวัฒน์ จิตสำรวย
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ขัดเงางาม

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2561

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ขัดเงางาม)

..... กรรมการ

(อาจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ)

..... (รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ขัดเงางาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา คั่นคว้ออิสระ ปัญหาการบังคับทางปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้เงิน

: ศึกษาคณิศำนักงำนเลขำธิกำรสถำผู้แทนรำษฎร

ผู้ศึกษา นายเอกวัฒน์ จิตสำรวัช รหัสนักศึกษำ 2574000697 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณชิต

อำจำรย์ที่ปรึกษำ รองศาสตรำจำรย์ ดร.ภำณุมำศ ชัดงำงำม **ปีกำรศึกษำ** 2560

บทคัดย่อ

กำรศึกษำคั่นคว้ออิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษำความเป็นมำ แนวคิด หลักกำรเกี่ยวกับคำสั่งทำงปกครองและมำตรกำรบังคับทำงปกครอง ตลอดจนควำมรับผิดชอบทำงละเมิดของเจ้ำหน้ำที่และกำรบังคับทำงปกครองในชั้นเจ้ำหน้ำที่ฝ่ำยปกครองของไต้ย รวมถึงประเทศเยอรมัน และประเทศฝรั่งเศส สถำพปัญหำกำรบังคับทำงปกครองของสำนักงำนเลขำธิกำรสถำผู้แทนรำษฎร นอกจำกันี้ได้ศึกษำแนวทำงกำรบังคับทำงปกครองเพื่อให้เจ้ำหน้ำที่ผู้ละเมิดชดใช้เงินของส่วนรำษกำรอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถเป็นแนวทำงแก้ปัญหำกำรบังคับทำงปกครองให้เจ้ำหน้ำที่ผู้ละเมิดชดใช้เงินของสำนักงำนเลขำธิกำรสถำผู้แทนรำษฎรต่อไป

กำรศึกษำคั่นคว้ออิสระนี้ เป็นกำรศึกษำวิจัยในเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยจำก เอกสำร บทความรำยงำน กำรวิจัย และตำรำ ในทำงกฎหมายมหำชน ประกอบกับข้อมูลที่ได้รับจำกประสพกำรณ์ตรงในกำรปฏิบัติงำน มำประกอบในกำรศึกษำวิเคราะห์เพื่อให้ทราบถึงแนวทำงแก้ปัญหำ

ผลกำรศึกษำพบว่ำ กำรที่สำนักงำนเลขำธิกำรสถำผู้แทนรำษฎรประสพปัญหำกำรบังคับทำงปกครองให้เจ้ำหน้ำที่ผู้ทำละเมิดตามพระรำชบัญญัติควำมรับผิดชอบทำงละเมิดของเจ้ำหน้ำที่ พ.ศ. 2539 ชดใช้เงิน เนื่องจำกไม่มีแนวทำงที่ชัดเจนในกำรบังคับทำงปกครอง ส่งผลให้เจ้ำหน้ำที่ปฏิบัติงำนเกิดควำมสับสนและเกิดกำรตีควำมในทำงปฏิบัติ ซึ่งสำเหตุสำคัญคือ มำตรำ 57 แห่งพระรำชบัญญัติวิธีปฏิบัติรำษกำรทำงปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดขั้นตอนกำรใช้มำตรกำรบังคับทำงปกครองไว้ไม่ชัดเจน เพราะให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาควำมแย้งมำใช้บังคับ โดยอนุโลมทำให้อเกิดปัญหำกำรตีควำมในทำงปฏิบัติ ดังนั้น จึงควรมีกำรกำหนดขั้นตอนที่ชัดเจนในกำรใช้มำตรกำรบังคับทำงปกครองของสำนักงำนเลขำธิกำรสถำผู้แทนรำษฎร โดยกำรยกรำงระเบียบมำตรกำรบังคับทำงปกครองของสำนักงำนฯ ใช้บังคับ เพราะจำกกำรศึกษำพบว่ำในหล่ำยส่วนรำษกำรซึ่งประสพปัญหำกำรใช้บังคับทำงปกครองในลักษณะเดียวกับสำนักงำนเลขำธิกำรสถำผู้แทนรำษฎร ล้วนแต่ได้มีกำรรำงระเบียบมำตรกำรบังคับทำงปกครองใช้บังคับ ดังนั้น ผู้ศึกษำจึงได้เสนอแนะให้มีกำรรำงระเบียบมำตรกำรบังคับทำงปกครองของสำนักงำนเลขำธิกำรสถำผู้แทนรำษฎร ใช้บังคับกรณีเจ้ำหน้ำที่กระทำละเมิดตามพระรำชบัญญัติควำมรับผิดชอบทำงละเมิดของเจ้ำหน้ำที่ พ.ศ. 2539 ชดใช้เงิน อันจะทำให้อมีแนวปฏิบัติที่มีขั้นตอนชัดเจนและเกิดประสิทธิภำพในกำรบังคับใช้

คำสำคัญ บังคับทำงปกครอง เจ้ำหน้ำที่ ละเมิด สำนักงำนเลขำธิกำรสถำผู้แทนรำษฎร

Independent Study title: Problem of Administrative Enforcement on Wrongdoing Officials to Compensate Damages: A Case Study of the Secretariat of the House of Representatives

Author: Mr. Akkawat Jitsamruay; **ID:** 2574000697; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Dr. Panumas Kudngaongarm, Associate Professor;

Academic year: 2017

Abstract

The objectives of this Independent Study are to study the principle and theory of administrative orders and administrative enforcement measure, liability in tort of wrongdoing officials and administrative enforcement measure of administrative orders of administrative officials in Thailand, Germany and France, problem in enforcing administrative orders and measure of the Secretariat of the House of Representatives, and practice of administrative enforcement on wrongdoing official to compensate damages of other government agencies which can be guideline for future administrative enforcement on wrongdoing officials to pay damages to the Secretariat of the House of Representatives.

This study is a qualitative, documentary study with collection and analysis of related textbooks, articles, reports and research on public law as well as application of the Author's direct experience in administrative enforcement.

The findings indicate that the procedure of the enforcement of administrative orders that is specified in section 57 of the Administrative Procedure Act, BE 2539 is not clear and refers to application of the civil procedure code which results in confusion and different interpretation of responsible officials and makes the Secretariat of the House of Representatives unable to enforce administrative orders on wrongdoing officials to pay damages. It is recommended to stipulate clear procedure of administrative enforcement of the Secretariat of the House of Representatives, as well as to set clear measure and regulation on the administrative enforcement of the Secretariat. It is also found that some other government agencies have the same problem of administrative enforcement and solve their problem by setting clear procedure, measure and regulation. The Author therefore recommends that the Secretariat of the House of Representatives should set clear procedure, measure and regulation to enforce an official who fails under the Liability of Wrongdoing Officials Act, BE 2539 to compensate their incurred damages in tort which will enable the Secretariat to enforce it effectively.

Keywords: Administrative Enforcement Measure, Official, Tort, Secretariat of the House of Representatives

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความอนุเคราะห์ ความเมตตาของท่าน อาจารย์รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเงางาม เป็นอย่างสูง ซึ่งได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าอย่างยิ่ง ในการเป็นที่ปรึกษารายงานฉบับนี้ โดยได้แนะนำถึงประเด็นต่างๆ ในการศึกษาและชี้แนะแนวทาง ในการแก้ไขปัญหา การค้นคว้าข้อมูลเพิ่มเติม อันเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษารวมทั้งแก้ไขรายงานให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ขอขอบพระคุณอาจารย์ในสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ซึ่งได้กรุณาให้คำแนะนำและคำปรึกษาที่เป็นประโยชน์ จนทำให้รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่สนับสนุนทุนการศึกษา หลักสูตรมหาบัณฑิต ตลอดจนขอขอบคุณผู้สนับสนุนและกำลังใจจากทุกท่าน จนทำให้รายงานฉบับนี้ เสร็จสมบูรณ์ลงได้

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณครอบครัวที่ให้การสนับสนุนทั้งเวลาและกำลังใจ ที่สำคัญ ซึ่งช่วยผลักดันจนผู้ศึกษาสามารถสำเร็จการศึกษาในระดับมหาบัณฑิตได้ ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ จะเป็นประโยชน์ทางแก่ผู้สนใจทั่วไป ตลอดจนจะเป็นประโยชน์ในการสร้างองค์ความรู้ทางด้านกฎหมายต่อไป

เอกวัฒน์ จิตสำรวย

พฤศจิกายน 2561

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์การวิจัย	3
3. สมมุติฐานของการวิจัย	4
4. ขอบเขตของการวิจัย	4
5. วิธีการวิจัย	5
6. คำนิยามศัพท์เฉพาะ	5
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 ความเป็นมา แนวคิด หลักการเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง และมาตรการบังคับทางปกครอง	7
1. ความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง	7
1.1 แนวคิดและความหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง	8
1.2 องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง	9
1.3 ประเภทของคำสั่งทางปกครอง	10
2. ความเป็นมา แนวคิด หลักการเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง หรือการบังคับทางปกครอง	11
2.1 แนวคิดและความหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง หรือการบังคับทางปกครอง	11
2.2 มาตรการบังคับทางปกครองของคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการให้ชำระเงิน	12
2.3 หลักการเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง	13
บทที่ 3 ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่และมาตรการบังคับทางปกครองของไทย และต่างประเทศ และของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	22
1. ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่และมาตรการบังคับทางปกครองของไทย	23

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1.1 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก	23
1.2 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ	24
1.3 กรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบเพื่อการละเมิด	25
1.4 กรณีผู้เสียหายร้องขอต่อหน่วยงานรัฐให้ชดเชยค่าเสียหาย	25
1.5 สิทธิไล่เบี้ยแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ	26
1.6 อายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง	26
1.7 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง	27
1.8 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน	30
1.9 ขอบเขตการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ว่าด้วยการบังคับคดีมาใช้บังคับกับมาตรการบังคับทางปกครอง	32
2. การเรียกให้เจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดชดเชยเงินแก่หน่วยงาน และมาตรการบังคับทางปกครอง ในต่างประเทศ	35
2.1 ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และมาตรการบังคับทางปกครอง ของเยอรมัน	35
2.2 ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และมาตรการบังคับทางปกครอง ของฝรั่งเศส	43
3. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และมาตรการบังคับทางปกครอง ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	49
บทที่ 4 ระเบียบมาตรการบังคับทางปกครองของส่วนราชการอื่น ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทาง เพื่อร่างระเบียบมาตรการบังคับทางปกครองของสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร	52
1. ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2547	52
2. ระเบียบสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง สำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ. 2556	53

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3. ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการใช้ยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2551	54
4. ระเบียบมาตรการบังคับทางปกครองของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2558	55
5. ระเบียบกรมท่าอากาศยาน ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง สำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2559	57
6. ข้อสังเกต เนื้อหาระเบียบมาตรการบังคับทางปกครอง ของส่วนราชการทั้ง 5 แห่ง	58
บทที่ 5 ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	63
1. ปัญหา มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติขั้นตอน วิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ชัดเจน เพราะให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม เกิดปัญหาการตีความทางปฏิบัติ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ขาดความมั่นใจ ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ ผู้ทำละเมิดต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	63
2. แนวทางแก้ไข ปัญหา มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติขั้นตอน ไม่ชัดเจน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ ต้องตีความการใช้มาตรการบังคับทางปกครองภายในสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร	64
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	87
1. บทสรุป	87
2. ข้อเสนอแนะ	88
บรรณานุกรม	109
ประวัติผู้ศึกษา	113

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่หลักในการสนับสนุนภารกิจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการนิติบัญญัติ และดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2545 ประกอบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2545 กำหนดไว้ เนื่องจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีข้าราชการปฏิบัติงานจำนวนมาก ซึ่งเมื่อมีกรณีละเมิดเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สำนักงานฯ ก็จะดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งหากข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดและต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย สำนักงานฯ จะมีคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน หากผู้ถูกลงโทษไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้นั้นขายทอดตลาด เพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ในทางปฏิบัติหากหน่วยงานของรัฐใช้วิธีฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้มีการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชดใช้เงินในกรณีกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น จะไม่เกิดผลเนื่องจากศาลปกครองเคยมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะถือว่าหน่วยงานของรัฐมีทางแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้อยู่แล้ว โดยในปัจจุบันการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดทางละเมิดนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากการไม่มีระเบียบของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่กำหนดขั้นตอนวิธีการและให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ชัดเจน รวมทั้งบทบัญญัติในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในการบังคับทางปกครองมักเกิดการตีความในทางปฏิบัติ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการบังคับใช้มาตรการทางปกครองยังขาดความรู้และประสบการณ์ไม่กล้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเนื่องจากกลัวกระทบสิทธิของบุคคลทั้งในทางแพ่ง

และอาญา เพราะไม่มีระเบียบของสำนักงานฯ ว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการทางปกครองให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ และกำหนดขั้นตอนอย่างชัดเจน มารองรับการปฏิบัติโดยเฉพาะ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน โดยให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการนำหลักเกณฑ์วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมาปรับใช้อนุโลม ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 56 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่น้อยที่สุด

อย่างไรก็ตาม การนำหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในทางปกครองได้มากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติไว้เฉพาะแล้วหรือมีกฎหมาย ระเบียบเฉพาะบัญญัติไว้แล้ว ก็ไม่อาจนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้ทุกเรื่อง เพราะเพียงแค่นำมาใช้โดยอนุโลมในบางเรื่อง เช่น

1) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการเตือนให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินภายในระยะเวลาซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานในการบังคับ คือ ในกรณีที่ไม่มี การชำระเงินโดยถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดในคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน โดยในคำสั่งเตือนจะกำหนดว่าหากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ชำระเงินภายในกำหนดจะต้องถูกใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่ระบุไว้ในหนังสือเตือนไว้แล้ว จึงไม่นำหลักเกณฑ์ในเรื่องคำสั่งบังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ

2) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 วรรคสอง ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเตือนให้ชำระเงินแล้ว จึงไม่นำหลักเกณฑ์ในเรื่องหมายบังคับคดีหรือที่เรียกว่าหมายตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ

3) การบังคับแก่ผู้ค้าประกันในศาล ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้ศาลสามารถบังคับคดีกับผู้ค้าประกันในศาลได้โดยไม่ต้องไปฟ้องเป็นคดีใหม่ จึงไม่อาจนำมาปรับใช้ในการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินได้ เนื่องจากการค้าประกันเป็นการทำสัญญาประกันชำระหนี้ในทางแพ่ง แต่หนี้ตามคำสั่งทางปกครองเป็นหนี้ในทางมหาชน ประกอบกับการบังคับทางปกครองสามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลก่อน ซึ่งเป็นกรณี ที่กฎหมายบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองเป็นอย่างมากจึงต้องจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเคร่งครัด

จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาการใช้บังคับมาตรการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ ตลอดจนควรยกฐานะระเบียบปฏิบัติของสำนักงานฯ ว่าด้วยการการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ให้อำนาจหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานใช้มาตรการทางปกครองอย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องมีการตีความในการบังคับใช้ที่อาจคลุมเครือ และจะสร้างความมั่นใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนเป็นการรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาแนวคิด หลักการเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครอง

2.2 เพื่อศึกษาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของไทยและต่างประเทศ รวมถึงของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

2.3 เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางปกครองของส่วนราชการอื่น ที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการการยกฐานะระเบียบมาตรการบังคับทางปกครองที่มีขั้นตอนปฏิบัติชัดเจน

2.4 เพื่อศึกษาถึงปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่กระทำผิดละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.5 เพื่อหาแนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มีกำหนดแนวปฏิบัติ ขั้นตอนที่ชัดเจน

3. สมมุติฐานของการวิจัย

เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะทำการสอบทางละเมิดและเมื่อมีคำสั่งลงโทษให้ชดเชยค่าเสียหาย หากเจ้าหน้าที่ไม่ยอมชดเชย โดยหลักแล้วสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้นำหลักของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับโดยอนุโลม แต่การเข้าดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยการเข้ายึด อาศัย หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของเอกชนนั้นเป็นการก้าวล่วงเข้าไปในสิทธิในทรัพย์สินอาจทำให้เกิดการฟ้องร้องทั้งทางแพ่งและทางอาญาต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติได้ เนื่องจากมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดวิธีการหรือแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองให้ชัดเจน จึงก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ ซึ่งหากสำนักงานฯ มีแนวปฏิบัติที่กำหนดขึ้นตอนการยึด อาศัย ขายทอดตลาดตลอดจนระบุอำนาจหน้าที่ของผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ละเอียดชัดเจนจะเป็นประโยชน์ให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเป็นการรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ

4. ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ปัญหาและวิธีการแก้ปัญหาของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนศึกษาถึงมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส รวมถึงแนวคิดและทฤษฎีอันเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง รวมทั้งแนวทางหรือระเบียบการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของส่วนราชการอื่นที่ใช้บังคับอยู่ เพื่อนำมาปรับใช้ในกำหนดรายละเอียดขั้นตอนที่ชัดเจนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ให้มีขั้นตอนการยึด อาศัย ขายทอดตลาด ตลอดจนระบุอำนาจหน้าที่ของผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ละเอียดชัดเจน เพื่อให้การใช้บังคับมาตรการบังคับทางปกครองเกิดประสิทธิภาพ และเป็นการรักษาผลประโยชน์ของราชการ

5. วิธีการวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพจากเอกสารต่างๆ อาทิ เอกสารเกี่ยวกับกฎหมาย ตำราทางวิชาการ บทความ รายงานการวิจัย ความเห็นทางกฎหมาย และคำพิพากษาของศาล โดยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์แล้วรวบรวมเรียบเรียง เพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหา

6. คำนิยามศัพท์เฉพาะ

6.1 เลขานุการ หมายความว่า เลขานุการสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ซึ่งเลขานุการสภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย

6.2 เจ้าพนักงาน หมายความว่า เจ้าหน้าที่ในสังกัดสำนักงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎรผู้มีหน้าที่ยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน

6.3 เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน หมายความว่า เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินแก่สำนักงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎรตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

6.4 การบังคับทางปกครอง หมายความว่า การดำเนินการใดๆ เพื่อให้ได้รับชำระเงินตามคำสั่งทางปกครอง เช่น การยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงิน

6.5 คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539

6.6 ยึด หมายความว่า การกระทำใดๆ ต่อทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน เพื่อให้ทรัพย์สินนั้นได้เข้ามาอยู่ในความควบคุมดูแลหรือครอบครองของเจ้าพนักงาน

6.7 อาศัย หมายความว่า การสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินและหรือบุคคลภายนอกมิให้จำหน่าย จ่าย โอน หรือกระทำการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน หรือสิทธิเรียกร้องที่ได้สั่งอาศัยไว้ รวมตลอดถึงการสั่งให้บุคคลภายนอกมิให้นำส่งทรัพย์สิน หรือชำระหนี้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน แต่ให้ส่งมอบหรือชำระ ณ ที่ซึ่งผู้มีอำนาจออกคำสั่งอาศัยกำหนด

6.8 ขายทอดตลาด หมายความว่า การนำเอาทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินออกขายโดยวิธีให้สู้ราคากัน โดยเปิดเผย

6.9 คณะกรรมการ หมายความว่า คณะกรรมการจัดการขายทอดตลาดและให้รวมถึงผู้ทอดตลาดด้วย

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 เพื่อให้ทราบความเป็นมา แนวคิด หลักการเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครอง

7.2 เพื่อให้ทราบถึงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของไทยและต่างประเทศ รวมถึงของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

7.3 เพื่อให้ทราบถึงมาตรการทางปกครองของส่วนราชการอื่น ที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการการยกร่างระเบียบมาตรการบังคับทางปกครองที่มีขั้นตอนปฏิบัติชัดเจน

7.4 เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่กระทำผิดละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

7.5 เพื่อให้ได้แนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มีการกำหนดแนวปฏิบัติ ขั้นตอนชัดเจน ในรูปแบบของระเบียบมาตรการบังคับทางปกครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

บทที่ 2

ความเป็นมา แนวคิด หลักการเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง และมาตรการบังคับทางปกครอง

ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึง ความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง และมาตรการบังคับทางปกครอง มูลเหตุของการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แนวคิดและความหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนหลักการเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่ต้องมีความชอบธรรม

1. ความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

เหตุผลสำคัญที่ทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งฝ่ายเดียว รวมถึงมีอำนาจที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งที่ออกมานั้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพราะฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ อำนาจบังคับการของฝ่ายปกครองเช่นนี้จึงมีลักษณะที่แตกต่างจากเอกชน เพราะ เอกชนไม่อาจบังคับการตามสิทธิได้ด้วยตนเองแต่ต้องร้องขอให้องค์กรของรัฐบังคับการให้ ทั้งนี้ก็โดยการฟ้องคดีต่อศาลและขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับ¹

ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับ มาตรการทางปกครองถูกกำหนดไว้ในกฎหมายบางฉบับซึ่งบัญญัติไว้โดยเฉพาะแต่ละเรื่อง เช่น การบังคับเงินภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้เป็นกฎหมายกลาง รวมถึงการกำหนดให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ด้วย หลังจากนั้น กฎหมายหลายฉบับได้กำหนดให้นำการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ เช่น มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545

¹ ณรงค์ ชลประกอบ, ปัญหาการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณีการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2552, หน้า 14

แต่เดิมการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่กฎหมายเฉพาะมิได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ จะเสนอเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องเอกชนเป็นคดีแพ่งเรียกให้มีการชำระเงินก่อน และเมื่อชนะคดีแล้วก็จะนำหมายบังคับคดีของศาลไปยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และได้มีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 157/2546 เกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐจะขอให้ศาลบังคับตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ โดยสรุปได้ว่า เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองไว้แล้ว หน่วยงานของรัฐจึงสามารถบังคับทางปกครองได้เอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกรณีดังกล่าว ถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของหน่วยงานของรัฐแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งตามที่บัญญัติไว้ในบทมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หน่วยงานของรัฐจึงมิใช่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542²

1.1 แนวคิดและความหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

การกระทำทางปกครองที่องค์กรทางปกครองกระทำโดยการใช้อำนาจเปลี่ยนแปลงสิทธิหน้าที่ของเอกชนนั้น ในทางทฤษฎีเรียกกันว่า “นิติกรรมทางปกครอง” โดยเทียบเคียงจากนิติกรรมทางแพ่ง ทั้งนี้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้ใช้คำว่า “คำสั่งทางปกครอง” แทนคำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” ก็เพราะคณะกรรมการร่างประสงค์ที่จะหลีกเลี่ยงมิให้เกิดความสับสนกับคำว่า “นิติกรรม” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งความหมายของคำสั่งทางปกครองมีเนื้อหาทำนองเดียวกับนิติกรรมทางปกครองตามบทบัญญัติมาตรา 5 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ.1976 ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี³ โดยในประเทศฝรั่งเศส คำสั่งทางปกครอง (Acte administratif) จะหมายรวมทั้งคำสั่งและกฎ แต่ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คำสั่งทางปกครอง (นิติกรรมทางปกครอง) จะหมายถึงเฉพาะแต่คำสั่งเท่านั้น

² ปกรณ์ ยี่หวาร, “ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน”, *วารสารกฎหมายปกครอง*, 25 (3), 2551, หน้า 40-41

³ กมลชัย รัตนสกววงศ์ ก, *กฎหมายปกครอง*, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546, หน้า 83-84

ในประเทศไทยมีผู้ให้ความหมายคำสั่งทางปกครองไว้หลายท่าน เช่น

ศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์⁴ ให้ความหมายว่า นิติกรรมทางปกครอง คือ สิ่งที่ฝ่ายปกครองกระทำการไปแล้วก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง ผู้กระทำการภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน

รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิสสุตพิชญ์⁵ ให้ความหมายว่า นิติกรรมทางปกครอง หมายถึง การอันองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองได้กระทำลงโดยชอบด้วยกฎหมายด้วยใจสมัคร เพื่อแสดงออกซึ่งเจตนาของตนกับบุคคลอื่นที่รับการแสดงเจตนา นั้น ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

- (1) เป็นการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองที่กระทำลงเพื่อแสดงเจตนาของตนให้ปรากฏแก่บุคคลอื่น
- (2) เจตนาที่แสดงออกมานั้นต้องมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น
- (3) ผลทางกฎหมายที่องค์กรฝ่ายปกครองมุ่งให้เกิดขึ้น คือ ข้อกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในทางกฎหมายปกครองกับบุคคลอื่น

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บัญญัติให้ “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่บุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎทั่วไป เช่น กฎกระทรวง เพราะกฎไม่มีลักษณะเป็นการสั่งการเฉพาะราย เป็นแต่เพียงการประกาศโดยทั่วไป

1.2 องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง

1.2.1 คำสั่งทางปกครองไม่จำเป็นต้องเป็นหนังสือหรือลายลักษณ์อักษรเสมอไป อาจเป็นในรูปแบบของวาจาหรือท่าทางก็ได้

1.2.2 เป็นการกระทำขององค์กรรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคล

1.2.3 เจตนาที่มุ่งหมายที่จะให้เกิดผลทางกฎหมาย กระทำการหรือละเว้นการกระทำ

⁴ “แหล่งเดิม”, หน้า 36.

⁵ วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, คำบรรยายวิชาการกฎหมายปกครองชั้นสูง 2, 2537, หน้า 15-19, อ้างถึงใน ชาญชัย แสงวงศ์ และมานิตย์ วงศ์เสรี, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครอง, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2541, หน้า 20

1.2.4 สร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างคนสองฝ่าย คือ รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายปกครองมีอำนาจหรือสิทธิเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งหรือเอกชนกระทำการหรืองดเว้นการกระทำ อย่างไร

1.2.5 นิติกรรมดังกล่าวเกิดขึ้นโดยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวขององค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง โดยที่อีกฝ่ายหนึ่งคือเอกชนไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม

1.3 ประเภทของคำสั่งทางปกครอง⁶

1.3.1 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องมีการบังคับการตามคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครอง ใบอนุญาต หนังสืออนุมัติต่างๆ

1.3.2 คำสั่งทางปกครองประเภทที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองนั้น ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามข้อกำหนดต่างๆ ในคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ คำสั่งทางปกครองในรูปของคำสั่งต่างๆ อาจเป็นข้อเสนอให้กระทำการหรือข้อห้ามมิให้กระทำการก็ได้ หรือหนังสือเรียกให้ชำระเงินค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ เป็นต้น การบังคับการตามคำสั่งทางปกครองเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการบังคับได้เอง โดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลซึ่งต่างกับการบังคับคดีในทางแพ่งที่จะต้องอาศัยคำพิพากษาของศาล อย่างไรก็ตาม การบังคับการตามคำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่ก้าวเข้าไปกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการเช่นนี้ได้ ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอย่างชัดเจน กำหนดขั้นตอนต่างๆ ของการบังคับการ

ในประเทศฝรั่งเศส คำสั่งทางปกครอง (Acte administratif) ได้รับการพัฒนา มาจากศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) และความเห็นของนักวิชาการในฝรั่งเศสว่า หมายถึง การแสดงออกซึ่งเจตนาของบุคคลทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป เช่น กฎหรือประกาศของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งมีได้เจาะจงตัวบุคคลเป็นการเฉพาะ รวมถึงคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะราย เช่น คำสั่งต่างๆ ที่มีผลไปยังบุคคลที่กำหนดตัวได้แน่นอน เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์ทางกฎหมาย (Ordonnancement juridique) โดยอาศัยเอกสิทธิ์แห่งอำนาจมหาชน แต่ในประเทศเยอรมัน จะหมายถึงคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น⁷

⁶ กมลชัย รัตนสกววงศ์ ก., “อ้างแล้ว”, หน้า 67-68

⁷ ณรงค์ ชลประคอง, “อ้างแล้ว”, หน้า 8

2. ความเป็นมา แนวคิด หลักการเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองหรือการบังคับทางปกครอง

2.1 แนวคิดและความหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองหรือการบังคับทางปกครอง

ในประเทศไทยมีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน เช่น

มนตรี ชนกันาชัย ให้ความหมายว่า⁸ มาตรการบังคับทางปกครอง หมายถึง มาตรการหรือวิธีการที่รัฐสภาให้แก่ฝ่ายปกครองเพื่อเป็นทางนำไปสู่ความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นผลให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับเอกชนที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองได้ทันทีโดยไม่ต้องให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตหรือมีคำพิพากษาก่อน

มานิตย์ วงศ์เสรี ให้ความหมายว่า⁹ การบังคับทางปกครอง หมายถึง การดำเนินการของเจ้าหน้าที่โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับประชาชนที่มีภาระผูกพันต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อเป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง

จากความหมายของการบังคับทางปกครองดังกล่าว แบ่งลักษณะสำคัญของการบังคับทางปกครองได้ดังนี้¹⁰

- 1) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่งทางปกครองซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดหน้าที่ให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตาม และเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว จึงสามารถบังคับการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของการออกคำสั่งทางปกครอง
- 2) เป็นการดำเนินการบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรฝ่ายปกครอง
- 3) บุคคลที่จะถูกบังคับทางปกครอง มีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง
- 4) ต้องนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองมาใช้ด้วย เช่น หลักการฟังความสองฝ่าย หลักการให้เหตุผล เป็นต้น

⁸ มนตรี ชนกันาชัย, มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540, หน้า 25-26

⁹ มานิตย์ วงศ์เสรี ก., สารสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่, 2540, หน้า 20 อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549, หน้า 321-322.

¹⁰ วิจิตรา วอนเพียร, ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, หน้า 13-14

2.2 มาตรการบังคับทางปกครองของคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการให้ชำระเงิน

แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ¹¹

2.2.1 การเรียกเงินเพิ่ม เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ส่วนมากจะนำมาใช้กับคำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงินภาษีอากร แต่หนี้เงินตามกฎหมายหรือตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองในบางกรณีกฎหมายจะกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ด้วย ดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นมิใช่มาตรการบังคับเพื่อให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เพราะหนี้เงินโดยสภาพจะต้องมีดอกเบี้ยเสมอ ดังนั้น ดอกเบี้ยจึงมิใช่มาตรการในการเรียกเงินเพิ่มแต่อย่างใด

2.2.2 เบี้ยปรับและค่าปรับ เป็นมาตรการบังคับทางปกครอง แต่กำหนดจำนวนที่สูงกว่าและปรับเพียงครั้งคราวเดียว เช่น ในการประเมินภาษีอากรของเจ้าพนักงานประเมินในบางกรณี หากผู้ต้องเสียภาษีไม่ปฏิบัติตามอาจจะต้องเสียเบี้ยปรับหนึ่งเท่าหรือสองเท่าของจำนวนภาษีที่ต้องชำระ เบี้ยปรับนี้ศาลฎีกาได้นำหลักกฎหมายแพ่งมาใช้โดยวินิจฉัยว่าศาลมีอำนาจลดจำนวนเบี้ยปรับนี้ได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 288/2508)

2.2.3 วิธีการในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่มีหน้าที่จะต้องชำระเงินดังกล่าว นั้น ก็ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะใช้มาตรการต่างๆ ตามความเหมาะสมแก่กรณีได้ ดังต่อไปนี้¹²

1) ให้นุคคลภายนอกกระทำการแทน หรือเจ้าพนักงานกระทำการแทนโดยผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายต่างๆ โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นและต้องชดใช้เงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 25 ต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้แก่องค์กรฝ่ายปกครอง ตามมาตรา 58 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539¹³ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา 43 กำหนดให้ผู้ที่ก่อสร้างอาคารที่ผิดกฎหมายได้รับคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมายดังกล่าวแล้ว แต่ไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวโดยอาจให้นุคคลภายนอกดำเนินการแทน และเจ้าของหรือผู้ควบคุมอาคารจะต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น เป็นต้น

¹¹ กมลชัย รัตนสกววงศ์ ก., “อ้างแล้ว, หน้า 70-74

¹² “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 75-78

¹³ วรเจตน์ ภักดิ์รัตน์ ก., ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549, หน้า 274-275

2) การปรับ ในกรณีที่ปรากฏว่าการกระทำการเป็นเรื่องเฉพาะตัวของบุคคล ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และปรากฏว่าบุคคลผู้อยู่ในบังคับทางปกครองฝ่าฝืนไม่กระทำการ ดังกล่าวนั้น อาจกำหนดค่าปรับทางปกครองเพื่อบังคับให้บุคคลผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่ง ทางปกครองต้องกระทำการดังที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองได้ โดยการกำหนดค่าปรับทางปกครอง ต้องกระทำโดยพอสมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกิน 20,000 บาทต่อวัน ตามมาตรา 58 (2) แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹⁴

3) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้กำลังทางกายภาพเข้าปฏิบัติการด้วยตนเอง เมื่อการใช้ มาตรการบังคับทางปกครองในสองอย่างแรกไม่บรรลุเจตนารมณ์ของคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองอาจจะบังคับโดยใช้กำลังทางกายภาพเข้าปฏิบัติการด้วยตนเอง

4) การจับกุมกักขังผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง มาตรการบังคับนี้เป็นมาตรการ ที่ใช้ในการบังคับคดีแพ่ง ในการบังคับการตามคำสั่งทางปกครองกฎหมายบางฉบับก็มีความจำเป็น ที่จะต้องนำมาตรการนี้มาใช้ด้วย เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา 43 (1) กำหนดว่า การฝ่าฝืนไม่ยอมรื้ออาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและผู้ฝ่าฝืน คงอยู่อาศัยในอาคารที่ผิดกฎหมายนั้นต่อไป เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจยื่นคำขอฝ่ายเดียว โดยทำเป็น คำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคล ซึ่งมีได้ปฏิบัติการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

5) การเพิกถอนใบอนุญาตต่างๆ ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง หรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตต่างๆ ปฏิบัติ ซึ่งเป็นการที่ใช้โดยทั่วไปตามกฎหมายปกครอง

2.3 หลักการเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง

เมื่อฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ โดยทั่วไปหากผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่ง ทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองย่อมสำเร็จลุล่วงตามเจตนารมณ์ ของกฎหมาย แต่หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ย่อมทำให้องค์กรฝ่ายปกครองมีหน้าที่ จะต้องดำเนินกระบวนการบังคับทางปกครองให้สำเร็จลุล่วงตลอดไป ทั้งนี้ คำสั่งองค์กรฝ่ายปกครอง จะมีผลต่อเมื่อคำสั่งทางปกครองไม่อาจโต้แย้งได้ และไม่ปรากฏว่ามีกรทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ทางปกครองโดยองค์กรผู้ที่มีอำนาจทุเลาการบังคับคดี เมื่อมีการดำเนินการบังคับทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการบังคับทางปกครองในกรณีมีคำสั่งให้ชำระเงิน หรือเป็นคำสั่งที่กำหนดให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการ หรือศาลมีคำพิพากษาให้มีการบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษา

¹⁴ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 275

ย่อมต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ กระบวนการ และเงื่อนไขในการบังคับทางปกครอง และหลักการบังคับทางปกครอง ดังต่อไปนี้

2.3.1 การบังคับทางปกครองใช้กับคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับได้¹⁵

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดสิทธิและหน้าที่แก่ผู้รับคำสั่งมีหลากหลายประเภท แต่ไม่ใช่ทุกประเภทที่จะเป็นต้องมีการบังคับทางปกครอง โดยทั่วไปคำสั่งทางปกครองที่ก่อตั้งสิทธิให้สิทธิ หรือยืนยันสิทธิแก่ตัวผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงแรม หรือสถานบริการ คำสั่งอนุญาตพกพาอาวุธ คำสั่งดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครอง เนื่องจากบรรลุผลทันทีที่ได้มีการแจ้งคำสั่งแก่ผู้รับคำสั่ง ส่วนคำสั่งทางปกครองที่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครอง คือ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดภาระหรือหน้าที่ให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างไม่ถูกต้อง คำสั่งให้ปลดป้าย หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองก็จำเป็นที่ฝ่ายปกครองจะต้องบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่ง

ในการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองต้องตรวจสอบเงื่อนไขในทางแบบวิธีและเงื่อนไขเกี่ยวกับการเกิดขึ้นของคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำตามกระบวนการขั้นตอนและรูปแบบที่กฎหมายกำหนด ส่วนเงื่อนไขในทางเนื้อหาเป็นเรื่องเกี่ยวกับเนื้อความที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครอง ซึ่งต้องพิจารณาว่าสอดคล้องกับกฎหมายทั้งในชั้นรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ มีกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น ได้หรือไม่ การออกคำสั่งทางปกครองต้องเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่บกพร่องและเป็นการสมควรแก่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เป็นต้น

เมื่อได้ออกคำสั่งทางปกครองตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดแล้ว คำสั่งดังกล่าวยังไม่เกิดกับตัวผู้รับคำสั่งทางปกครองจนกว่าจะได้มีการแจ้งคำสั่งให้แก่ผู้รับคำสั่งได้ทราบ การบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่ กล่าวคือ เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งตามขั้นตอนและกระบวนการที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายแก่ผู้รับคำสั่งโดยถูกต้องแล้ว หากได้แจ้งให้แก่ผู้รับคำสั่งทราบและผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งคำสั่งแล้ว คำสั่งทางปกครองย่อมเกิดขึ้น

เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองแล้วแต่ไม่ยอมปฏิบัติตามข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนด พร้อมทั้งระบุนาตราการบังคับ

¹⁵ กมลกานต์ ศรสวรรณ, เกวลี มโนภินเวศ และศรีรัตน์ งานนิสัย, สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ตาม พ.ร.บ. วิชาชีพข้าราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 (รายงานวิจัย), 2552, หน้า 10-13

ทางปกครองที่จะใช้กับผู้รับคำสั่งทางปกครอง หากผู้รับคำสั่ง ไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ก็สามารถบังคับทางปกครองโดยใช้มาตรการทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในหนังสือเตือนนั้นได้

ทั้งนี้ ความมีผลในทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองอาจถูกทวงถามไว้ด้วยการทูลเกล้าฯ บังคับ ไม่ว่าจะเป็นการทูลเกล้าฯ บังคับ โดยองค์การฝ่ายปกครองหรือองค์การตุลาการ กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นการทูลเกล้าฯ บังคับ โดยองค์การฝ่ายปกครอง เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครอง ได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองและการอุทธรณ์โต้แย้งมีผลเป็นการทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครอง องค์การฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ หรือในกรณีที่มีการทูลเกล้าฯ บังคับ โดยองค์การตุลาการ เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครอง ได้ฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองและขอให้ศาลมีคำสั่งทูลเกล้าฯ บังคับ เมื่อศาล ได้มีคำสั่งทูลเกล้าฯ บังคับ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือคำสั่งศาลปกครองให้ทูลเกล้าฯ บังคับนั้น ย่อมมีผลเป็นการระงับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว แต่หากคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ไม่อาจโต้แย้งได้อีกต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้ง โดยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ต่อองค์การฝ่ายปกครองหรือการโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง องค์การฝ่ายปกครองย่อมสามารถที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจโต้แย้งได้อาจเกิดจากการที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองแสดงเจตนาสละสิทธิการอุทธรณ์ หรือมิได้อุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นกรณีที่ศาลยกคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและคดีถึงที่สุด ในกรณีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อองค์การฝ่ายปกครอง ไม่มีผลเป็นการทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยทันที องค์การฝ่ายปกครองย่อมสามารถที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ทันที เว้นแต่องค์การฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งให้ทูลเกล้าฯ บังคับไว้เป็นการชั่วคราวก่อนจะได้พิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้น

2.3.2 หลักความชอบด้วยกฎหมาย¹⁶

โดยที่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอายัดทรัพย์สิน ย่อมกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง จึงต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างระมัดระวัง ไม่ให้ขัดต่อกฎหมาย หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะมีผลในทางปฏิบัติก็แต่โดยการที่ระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุม ตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ ระบบกฎหมายไทยกำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมาย

¹⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ ก., “อ้างแล้ว”, หน้า 17-22

ของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นองค์ประกอบของหลักนิติรัฐ ประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลักการ คือ หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

1) หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย”

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองบังคับเอากับทรัพย์สินของผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้ครบเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีได้ใน 2 ลักษณะคือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมายเพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการขัดต่อกฎหมายโดยไม่เป็นผลร้ายใดๆ ตามมาแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในรัฐก็จะหาความหมายอันใดมิได้ ด้วยเหตุนี้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใดๆ ที่ใช้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ คือ ไม่อาจกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่มีลักษณะที่เป็นนามธรรมที่มีผลบังคับทั่วไป (กฎหมายลำดับรองหรือที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรียกว่า “กฎ”) ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติ

2) หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”

ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองในการกระทำกรณนั้น และต้องกระทำกรณอยู่ในกรอบของกฎหมาย กล่าวคือ การกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องมีฐานแห่งกฎหมายรองรับ โดยหลักการนี้มุ่งคุ้มครองปัจเจกชนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกระทำกรณ อันเป็นการก้าวล่วงแดนแห่งสิทธิของราษฎรได้หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ

2.3.3 หลักพอสมควรแก่เหตุ

หลักพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักพื้นฐานในกฎหมายมหาชนที่ห้ามมิให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำกรณอันมีผลเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับปัจเจกชนเกินสมควร แต่กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องกระทำกรณให้พอเหมาะพอประมาทกับสภาพของข้อเท็จจริง หลักพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญและถือเป็นหลักการย่อยที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่เรียกร้องในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก้าวล่วงเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนจึงต้องกระทำ

เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเหตุที่หลักพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญ จึงเป็นหลักที่ต้องใช้บังคับเสมอไม่ว่าจะมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรรับรองไว้ชัดเจนหรือไม่ก็ตาม¹⁷

หลักการพอสมควรแก่เหตุ บัญญัติไว้ในมาตรา 56 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้นเอง หรือเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชา ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับ ของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด ซึ่งหมายความว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องอยู่ภายใต้ หลักการใช้อำนาจที่มีเหตุอันควร โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองนั้น หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการ บังคับทางปกครองโดยไม่สมควรแก่เหตุแก่กรณีแล้ว อาจทำให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้¹⁸

ในการพิจารณาว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ โดยสอดคล้อง กับหลักพอสมควรแก่เหตุหรือไม่ มีขั้นตอนในการพิจารณา 4 ขั้นตอน คือ¹⁹

1) การค้นหาวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครอง เราอาจค้นหาวัตถุประสงค์ ของการกระทำทางปกครองได้จากบริบทแวดล้อมมาตรานั้นขึ้นใช้บังคับ เมื่อเราทราบวัตถุประสงค์ ของการบังคับทางปกครองแล้วย่อมต้องตรวจสอบว่าวัตถุประสงค์นั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กรณีที่เห็นเป็นประจักษ์ชัดว่าวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมไม่ต้องพิจารณาในประเด็นอื่นอีกต่อไป เช่น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกกฎโดยมีวัตถุประสงค์ ในการคุ้มครองการประกอบอาชีพของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษจากการแข่งขันอย่างเสรี หากไม่ปรากฏว่าการออกกฎดังกล่าวเป็นไปเพื่อเป้าหมายอื่นที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญบรรลุให้วัตถุประสงค์ ในการออกกฎขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ หากองค์กรเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับใดกำหนดมาตรการเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ต้องกำหนดมาตรการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้น

2) การวิเคราะห์ว่ามาตรการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกเป็นมาตรการ ที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้หรือไม่ คือ การพิจารณา “หลักความสัมฤทธิ์ผล” คือ มาตรการ ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้นั้นจะต้องเป็นมาตรการที่พิจารณาในทางภาวะวิสัยแล้ว สามารถนำไปสู่ผลที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการได้ มาตรการใดที่เห็นได้ชัดว่าไม่สามารถ

¹⁷ “อ้างแล้ว”, หน้า 29-30

¹⁸ ปกรณ์ ชัยวรการ, “อ้างแล้ว”, หน้า 44

¹⁹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ ก., “อ้างแล้ว”, หน้า 30-35

บรรลุลักษณะที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการได้อย่างแน่แท้ มาตรการนั้นย่อมเป็นมาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีนี้ต้องถือว่าเป็นดุลพินิจโดยแท้ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่องค์กรอื่นของรัฐ

3) การวิเคราะห์ว่ามาตรการที่อาจบรรลุลักษณะที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการนั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นหรือไม่ การพิจารณาในขั้นตอนนี้เป็นการพิจารณาตาม “หลักความจำเป็น” ซึ่งเป็นหลักการย่อยอีกหลักการหนึ่งของหลักพอสมควรแก่เหตุ หลักดังกล่าวนี้เรียกร้องให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเปรียบเทียบมาตรการที่อาจบรรลุผลได้หลายๆ มาตรการว่ามาตรการต่างๆ เหล่านี้กระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนรุนแรงมากน้อยอย่างไร มาตรการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้ย่อมถือว่าเป็นมาตรการที่จำเป็น

4) การวิเคราะห์ว่ามาตรการที่อาจบรรลุลักษณะที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการและเป็นมาตรการที่จำเป็นนั้นเป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุแล้วหรือไม่ การพิจารณาในขั้นตอนนี้ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณาตาม “หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ” กล่าวคือ ในการใช้อำนาจปกครองดำเนินการออกมาตรการใดๆ ที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทรงอำนาจจะต้องชั่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากการใช้มาตรการนั้นกับประโยชน์ของปัจเจกชนที่จะต้องสูญเสียไป

2.3.4 หลักการเตือนก่อนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง²⁰

เมื่อผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการชำระเงินหรือคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องมีคำเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองอีกครั้งหนึ่ง การเตือนจึงเป็นขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งตัดสินใจที่จะเลือกปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเมื่อพิจารณาถึงผลเสียหรือผลกระทบที่ตนจะได้รับจากการบังคับทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองต้องกำหนดเวลาที่เหมาะสมให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามไว้ในคำเตือน เมื่อผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ โดยคำเตือนจะต้องมีเนื้อหาเป็นการแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเป็นผู้กำหนดตามกฎหมาย มิเช่นนั้นผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องถูกบังคับทางปกครองตามมาตรการบังคับทางปกครองที่ระบุไว้ในคำเตือนและจะต้องระบุนุกรณการ ขั้นตอนและรายละเอียดของการบังคับทางปกครองไว้ด้วย แต่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะระบุ

²⁰ อาคม โง้นแดง, *ปัญหาการยึด อาศัยทรัพย์สินในทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลภายนอก*, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553, หน้า 28-30

มาตรการบังคับทางปกครองมากกว่าหนึ่งมาตรการ²¹ และให้คนมีดุลพินิจที่จะเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองใดๆ ตามความเหมาะสมไม่ได้ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองอาจจะบุคาเดือนนี้ไปพร้อมกันกับคำสั่งทางปกครองที่ออกไปในครั้งแรกก็ได้เมื่อผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองยังคงฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองตามที่คนได้ระบุไว้ในคำเตือน

ทั้งนี้ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นที่จะต้องมีการบังคับทางปกครองตามคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ โดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดอาญา หรือเพื่อมิให้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ หรือมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนอย่างอื่น เจ้าหน้าที่มีอำนาจบังคับทางปกครองได้โดยทันทีโดยไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งทางปกครองขึ้นก่อน แต่เจ้าหน้าที่ต้องกระทำภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด การเตือนถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเริ่มใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

2.3.5 การบังคับทางปกครองต้องมีความแน่นอนชัดเจนและคาดหมายได้²²

การกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวขององค์กรฝ่ายปกครอง ที่มีผลเป็นการกำหนดสิทธิหน้าที่ และเป็นการสร้างภาระ หรือเป็นการกำหนดประโยชน์แก่เอกชน จึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นที่คาดหมายได้²³ เมื่อมาตรการบังคับทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งที่มีผลเป็นการรุกล้ำสิทธิหน้าที่ของบุคคลอย่างรุนแรง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนละพึงคาดหมายได้ตามหลักของการกระทำทางปกครอง เพื่อให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งคาดหมายได้ว่า ตนอาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างไร

2.3.6 การบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้²⁴

การดำเนินการบังคับทางปกครองในส่วนที่เป็นคำสั่งทางปกครองนั้น หากเป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้รับคำสั่งย่อมมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครองได้ด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อองค์กรฝ่ายปกครอง เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองได้ทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับทางปกครองในส่วนที่เป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว หากผู้รับคำสั่งไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ขององค์กรฝ่ายปกครองก็สามารถโต้แย้งต่อองค์กรตุลาการต่อไปได้ โดยการทบทวนตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายปกครองเป็นการทบทวน

²¹ มาตรา 59 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

²² กมลกานต์ สรสุวรรณ, เกวลี มโนภินิเวศ และศิริรัตน์ งานนิสัย, “อ้างแล้ว”, หน้า 35

²³ วรเจตน์ ภาศิรัตน์ ก., “อ้างแล้ว”, หน้า 35

²⁴ อาคม โง้นแดง, “อ้างแล้ว”, หน้า 32

ตรวจสอบในเชิงป้องกันซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้คำสั่งทางปกครองที่ออกจากองค์กรฝ่ายปกครอง เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเสมอ ส่วนการทบทวนตรวจสอบโดยศาลหรือองค์กรตุลาการ เป็นการทบทวนตรวจสอบในเชิงแก้ไข โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะลบล้างคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมิให้ดำรงอยู่ต่อไป ส่วนการดำเนินการบังคับทางปกครองในส่วนที่เป็นการปฏิบัติการทางปกครองนั้น ผู้ถูกบังคับทางปกครองอาจฟ้องโต้แย้งว่า การกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามมิให้องค์กรฝ่ายปกครองดำเนินการบังคับทางปกครองและขอให้ องค์กรฝ่ายปกครองเยียวยาخذใช้ค่าเสียหาย

อนึ่ง ในระบบกฎหมายบางประเทศอาจมีการกำหนดให้อุทธรณ์ต่อองค์กร ฝ่ายปกครองหรือต่อศาลมีผลเป็นการทุเลการบังคับ ในกรณีดังกล่าวหากผู้รับคำสั่งทางปกครอง อุทธรณ์การดำเนินการบังคับทางปกครองในส่วนที่เป็นคำสั่งทางปกครอง องค์กรฝ่ายปกครอง ย่อมไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปได้จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์และผู้รับคำสั่ง มิได้โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองหรือศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ส่วนระบบกฎหมาย ของบางประเทศที่กำหนดให้การอุทธรณ์ต่อองค์กรฝ่ายปกครองหรือศาลไม่มีผลเป็นการทุเลการบังคับ ในกรณีดังกล่าวองค์กรฝ่ายปกครองย่อมสามารถบังคับทางปกครองต่อไปได้

2.3.7 เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง²⁵

เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองหรืออำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง ที่กำหนดให้ นิติบุคคลซึ่งทำหรือกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะ เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองจึงเป็นอำนาจ ฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีเหนือเอกชนเพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ พบได้ ในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองประเภทต่างๆ เช่น การเวนคืน การยึดทรัพย์สิน การเข้าครอบครอง ทรัพย์สินของเอกชนเป็นการชั่วคราว การลงโทษ จึงสังเกตเห็นได้ว่า การจัดทำหรือกำกับดูแลบริการ สาธารณะทุกประเภทโดยฝ่ายปกครองจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชนและมีอำนาจพิเศษดังกล่าว อยู่ในบริการสาธารณะนั้นๆ เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองหรืออำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองนี้เป็นมรดก ตกทอดมาจากการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กล่าวคือ เดิมในฝรั่งเศสพระมหากษัตริย์ และบรรดาขุนนางต่างก็มีอำนาจพิเศษเหนือเอกชน โดยเอกชนไม่สามารถโต้แย้งได้ แต่เมื่อมีการ ปฏิวัติครั้งใหญ่ขึ้นในปี ค.ศ. 1798 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองประเทศจากระบบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย แบ่งอำนาจเป็น 3 องค์กร คือ องค์กรทำหน้าที่ นิติบัญญัติ องค์กรที่ทำหน้าที่บริหาร และองค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการ โดยองค์กรที่ทำหน้าที่บริหาร มีฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งในการดำเนินการของฝ่ายปกครองนี้แม้จะอยู่ภายใต้กฎหมาย

²⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543, หน้า 119-121

ที่เท่าเทียมกับเอกชนก็ตาม แต่ต่อมาได้มีการให้อำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์บางประการแก่ฝ่ายปกครอง ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากหากฝ่ายปกครองอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกับเอกชนแล้ว ฝ่ายปกครองจะไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างสะดวกรวดเร็วและเกิดผลดีแก่ประชาชนได้ จึงเกิดการให้อำนาจพิเศษบางประการแก่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ การให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายปกครองนั้นมีที่มาจากตัวบทกฎหมายที่มีการให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองและจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ได้สร้างหลักดังกล่าวไว้ในระบบกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส

ดังนั้น การทราบถึงความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง และมาตรการบังคับทางปกครอง มูลเหตุการการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แนวคิดและความหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนหลักการเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่ต้องมีความชอบธรรม จะทำให้การออกคำสั่งทางปกครองและการใช้บังคับมาตรการทางปกครองมีความรอบคอบและชอบด้วยกฎหมาย



บทที่ 3

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และมาตรการบังคับทางปกครอง ของไทยและต่างประเทศ และของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แบ่งลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็น 2 กรณี คือ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงาน การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ตลอดจนอายุความ การใช้สิทธิเรียกร้อง และอธิบายเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง คือ กรณีปกติ และกรณีจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดอาญาหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ และกล่าวถึงคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการบังคับคดีมาใช้บังคับกับมาตรการบังคับทางปกครองต้องใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองโดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่น้อยที่สุด สำหรับต่างประเทศนั้นเยอรมนีแยกกฎหมายปกครองออกมาจากหลักกฎหมายเอกชนและถือเป็นต้นแบบของระบบกฎหมายปกครองของไทย ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดหลักการว่า รัฐจะต้องรับผิดชอบการกระทำละเมิดทุกอย่างที่กระทำโดยใช้อำนาจรัฐและรัฐจะฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดในภายหลังได้ มีเงื่อนไขว่าต้องเป็นการกระทำละเมิดเฉพาะจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วนการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยเงินในประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐในฝรั่งเศส จะวางหลักเป็นสาระสำคัญว่า หากเจ้าหน้าที่ทำการแทนรัฐ รัฐต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไปเป็นการส่วนตัวไม่ใช่งานราชการก็ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ส่วนกรณีการฟ้องไล่เบี้ยของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิด หากเป็นการกระทำไปโดยเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รัฐก็มีสิทธิฟ้องไล่เบี้ยได้ หากความผิดเกิดจากการที่รัฐมีส่วนรับผิดชอบด้วย ก็ต้องหักส่วนความผิดนั้นออกด้วย ในส่วนของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และมาตรการบังคับทางปกครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนั้น ยังไม่มีประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในมาตรา 57 บัญญัติถึงขั้นตอน วิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ชัดเจน

เพราะให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง รวมถึงเจ้าหน้าที่ขาดประสบการณ์ ส่งผลให้เกิดความกลัวว่าจะกระทบสิทธิของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง จากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง รวมถึงไม่มีระเบียบแนวทาง ขั้นตอนที่ชัดเจน มารองรับการปฏิบัติหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

1. ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่และมาตรการบังคับทางปกครองของไทย

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แบ่งลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็น 2 กรณี คือ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

1.1 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้น เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนทั่วไปหรือกระทำละเมิดต่อเจ้าหน้าที่ด้วยกัน แยกพิจารณาได้ดังนี้²⁶

1.1.1 การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมายออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นี้ ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานรัฐโดยตรงจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ แต่ถ้การกระทำนั้นมิได้เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายก็ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการส่วนตัวตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ถ้าหากการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ที่มีได้สังกัดหน่วยงานใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานรัฐที่ต้องรับผิดชอบ

1.1.2 การกระทำละเมิดที่มีใช้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่

หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้นถือเป็นเรื่องเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ ผู้เสียหายจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นโดยตรงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการกระทำละเมิด การที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกไม่ว่าการละเมิดนั้นเป็นการกระทำส่วนตัวโดยแท้ หรือเป็นการกระทำในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่แต่การกระทำนั้นไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หรือมีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัว เช่น มีเจตนาทุจริตหรือกลั่นแกล้ง เป็นต้น เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการเฉพาะตัว ผู้เสียหายไม่อาจฟ้องหน่วยงาน

²⁶ อําพน เจริญชีวินทร์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ, กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2546, หน้า 5-12

ของรัฐให้ร่วมรับผิดชอบได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้จำกัดความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐไว้ เฉพาะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ หากมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐก็ไม่ต้องรับผิดชอบ

หลักพิจารณาความผิดซึ่งเจ้าหน้าที่ได้กระทำและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย ในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เป็นการกระทำโดยส่วนตัวที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว คือ²⁷

1) พิจารณาจากเจตนาของเจ้าหน้าที่ ว่าต้องการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือประโยชน์ของผู้อื่น เช่น เจตนากลั่นแกล้งผู้เสียหาย เจตนาทุจริตต่อหน้าที่ทำให้เอกชนเสียหาย

2) พิจารณาจากผลของการกระทำ แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะไม่ได้กระทำโดยมีเจตนา นอกเหนือจากที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติ แต่ก็ได้ก่อให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงแก่เอกชน ก็อาจถือว่าเป็นการกระทำโดยส่วนตัวที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบ

1.2 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

นอกจากการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกแล้ว เจ้าหน้าที่อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐและอาจเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ก็ได้ ดังนี้

1.2.1 การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานรัฐนั้น หากมิใช่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้วไม่ต้องรับผิดชอบ แต่ถ้าการกระทำนั้น มิใช่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ก็ต้องบังคับไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐก็ตาม ซึ่งอาจเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการกระทำทางกายภาพ หรือการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง การทะเลาะต่อหน้าที่ ตามกฎหมายกำหนด หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

1.2.2 การกระทำละเมิดที่มิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ถ้าการละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ต้องบังคับไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นหลักทั่วไปในเรื่องละเมิด²⁸ เช่นเดียวกับกรณีต่อบุคคลภายนอกกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหมายความว่า เจ้าหน้าที่

²⁷ รังสิกร อุปพงษ์, “ทฤษฎีทั่วไปว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐและเจ้าหน้าที่”, เอกสารประกอบการบรรยาย การอบรมหลักสูตรพิเศษประกาศนียบัตร สาขาวิชาการกฎหมายปกครอง รุ่นที่ 2 วันที่ 2 กันยายน 2543, หน้า 4

²⁸ สะเทือน ชุสกุล, สารสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, เอกสารเผยแพร่ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการทฤษฎีการ, พฤษภาคม 2540, หน้า 36

ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นเสมอ และหน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เต็มจำนวนของความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก่อให้เกิดขึ้น แต่ถ้าเหตุละเมิดในเรื่องส่วนตัวนี้หน่วยงานของรัฐนั้น มีส่วนผิดด้วยก็อาจจะให้ลดค่าสินไหมทดแทนลงได้

1.3 กรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบเพื่อการละเมิด

เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำไปด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบไปก่อนแล้วมาใช้สิทธิไล่เบี้ยในภายหลังกับเจ้าหน้าที่ ดังนี้

1.3.1 กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดขณะปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบในละเมิดนั้นในขณะปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายในผลแห่งละเมิดนั้นก่อน ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ที่ระบุไว้ว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้”

1.3.2 กรณีหน่วยงานของรัฐมีส่วนต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น บางกรณีเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐก็มีส่วนต้องรับผิดชอบด้วย โดยรัฐจะมาเรียกค่าเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นในภายหลังเต็มจำนวนไม่ได้ เช่น ระบบการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการบกพร่อง ทำให้ได้คนไม่สมควรรับราชการ หรือระบบการฝึกงานของเจ้าหน้าที่บกพร่อง ในกรณีดังกล่าว เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้สิทธิไล่เบี้ยเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนได้ แต่ต้องหักค่าเสียหายในส่วนที่รัฐเองก็มีส่วนต้องรับผิดชอบด้วยออกก่อนเหลือเท่าไรจึงเป็นส่วนที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย

1.3.3 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้สิทธิเรียกค่าเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ ในกรณีความเสียหายเกิดจากกรณีละเมิดของเจ้าหน้าที่ในขณะปฏิบัติหน้าที่ หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปก่อนแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสามารถใช้สิทธิเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้

1.4 กรณีผู้เสียหายร้องขอต่อหน่วยงานรัฐให้ชดใช้ค่าเสียหาย

กรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐในขณะปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายที่เป็นบุคคลภายนอกอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐ โดยยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจะปฏิเสธความรับผิดชอบหรือขอให้ผู้เสียหายไปดำเนินการทางศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก่อนมิได้ การที่ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐเป็นทางเลือกหนึ่งที่กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดเปิดโอกาสให้กับผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่โดยไม่ต้องฟ้องยังศาลยุติธรรม เพราะผู้เสียหายบางคนอาจมีปัญหาค่าใช้จ่ายและต้องใช้เวลานานหากนำไปฟ้องยังศาลยุติธรรม

1.5 สิทธิไล่เบียดเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ

เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดขณะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานรัฐหรือเอกชน และหน่วยงานรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว หน่วยงานรัฐย่อมมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ดังนี้

1.5.1 ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี ไม่อาจเรียกร้องเต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ ต้องพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม

1.5.2 กรณีเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วยนั้น หน่วยงานจะไล่เบียดได้เฉพาะความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่โดยตรงเท่านั้น จะเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนไม่ได้

1.5.3 กรณีที่การกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันจะใช้สิทธิไล่เบียดเอากับเจ้าหน้าที่ทุกคนอย่างถูกหนึ่งรวมไม่ได้ แต่ต้องใช้สิทธิไล่เบียดบังคับเอากับเจ้าหน้าที่แต่ละคนตามส่วน

1.6 อายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง

1.6.1 อายุความการใช้สิทธิของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ การใช้สิทธิของเจ้าหน้าที่ กรณีไปกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกขณะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อไม่ร้ายแรงเป็นเพียงความบกพร่อง กรณีนี้หากเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้เงินให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีสิทธิเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย

1.6.2 อายุความการใช้สิทธิไล่เบียดของหน่วยงานรัฐต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก หากเจ้าหน้าที่ของตนเองได้กระทำละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งพิจารณาเป็น 2 กรณีคือ หากการกระทำนั้นเป็นความประมาทเลินเล่อไม่ร้ายแรงเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ และหากประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และหน่วยงานรัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐในภายหลังภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย

1.6.3 อายุความการใช้สิทธิของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานรัฐการใช้สิทธิของหน่วยงานรัฐ กรณีเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงาน หากเป็นการกระทำในหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเจ้าหน้าที่ก็ต้องรับผิดชอบ โดยรัฐรับผิดชอบ

ชดใช้ค่าเสียหายไปก่อนแล้วมาไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ภายหลัง แต่หากเจ้าหน้าที่กระทำการเป็นการส่วนตัว ก็ต้องรับผิดชอบหน่วยงานต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม ผู้ดูแลทรัพย์สินของทางราชการที่แท้จริงคือกระทรวงการคลัง ทุกอย่างต้องส่งไปที่กระทรวงการคลังตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง หากกระทรวงการคลังมีความเห็นอย่างไร หน่วยงานรัฐต้องออกคำสั่งเรียกค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นกรณีที่กระทรวงการคลังมีความเห็นต่างกับหน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบความเสียหายนั้น ดังนั้น อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ เมื่อมีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายไปแล้วจะต้องใช้สิทธิภายใน 1 ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย แต่สำหรับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่กระทำต่อหน่วยงานรัฐมีอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่ทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด แต่ถ้าหน่วยงานรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิดชอบให้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทน มีกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

1.7 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

มาตรการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มีลักษณะการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะ ดังนี้

1.7.1 หลักเกณฑ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีปกติ คำสั่งทางปกครองที่ได้สั่งให้ผู้ใดกระทำการใดหรือละเว้นกระทำการใด ในชั้นแรกก็เหมือนกับว่าผู้รับคำสั่งทุกคนเป็นพลเมืองที่ดี ผู้สุจริตปกติคงปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น แต่ถ้าเมื่อใดมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม การใช้มาตรการบังคับทางปกครองก็เป็นสิ่งจำเป็นที่จะตามมา ก่อนจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีคำเตือนก่อน โดยให้ระยะเวลาตามควรแก่กรณี ตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำเตือนเป็นหนังสือนั้น ต้องมีข้อความดังนี้

- 1) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ โดยจะเป็นการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการเอง หรือกำหนดค่าปรับทางปกครอง ได้เพียงมาตรการใดเท่านั้น จะกำหนดทั้งสองมาตรการพร้อมกันไม่ได้
- 2) จำนวนค่าใช้จ่ายในกรณีเจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการเอง ไม่ว่าจะโดยตนเอง หรือโดยมอบหมายให้ผู้อื่นทำการแทน หรือจำนวนค่าปรับที่จะใช้ เพื่อที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ทราบแน่ชัดว่าหากตนยังฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามต่อไปจะถูกดำเนินการบังคับอย่างไร หรือหากไม่เห็นด้วยจะอุทธรณ์อย่างไร เพราะมาตรการบังคับทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งที่อาจอุทธรณ์ได้

ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองยังฝ่าฝืน แม้จะได้รับคำเตือนแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ต้องบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองที่แจ้งไป แต่หากปรากฏว่ายังไม่เป็นผลเจ้าหน้าที่อาจเปลี่ยนแปลงมาตรการได้ โดยออกคำเตือนไปใหม่ และอาจกำหนดค่าปรับทางปกครองสูงขึ้นหรือเปลี่ยนไปใช้มาตรการเข้าดำเนินการเอง ทางปฏิบัติที่ผ่านมามีบางครั้งที่ฝ่ายปกครองก็นำคดีฟ้องต่อศาลที่พิจารณาคดีแพ่ง โดยขอให้ใช้มาตรการทางแพ่งบังคับ ซึ่งก็เป็นการใช้กฎหมายอยู่ได้ไปตามเท่าที่กลไกของฝ่ายปกครองยังไม่สมบูรณ์ และเท่าที่ผ่านมามีศาลก็รับบังคับให้ตามคำฟ้องของฝ่ายปกครองเสมอมา ดังนั้น มาตรการบังคับโดยเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการเองก็ดี หรือโดยการปรับทางปกครองก็ดี ในที่สุดก็จะนำมาซึ่งการต้องให้ชำระเงินอันเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือค่าปรับเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดโดยอำนาจกฎหมายมหาชน ดังนั้น หากผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับดังกล่าวไม่ยอมชำระเงินตามนั้น เจ้าหน้าที่ก็สามารถบังคับเอากับทรัพย์สินของผู้นั้นได้ โดยมาตรการบังคับหนี้เงินต่อไปตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

1.7.2 ลักษณะการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยทันทีกรณีพิเศษ ในกรณีที่มีความ “จำเป็นเร่งด่วน” เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดอาญาหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ โดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองก่อนก็ได้ ตามมาตรา 58 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่การใช้อำนาจในกรณีนี้จะต้องมีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ (1) ความ “จำเป็น” และ “เร่งด่วน” ของเรื่องที่ทำให้ไม่สามารถใช้วิธีการตามปกติได้ และ (2) ต้องเป็นกรณีที่ต้องใช้มาตรการบังคับ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดอาญาหรือป้องกันความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ การใช้มาตรการบังคับโดยทันทีนั้น ในทางทฤษฎีมีความเห็นขัดแย้งกันอยู่ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นรูปแบบพิเศษของการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางกายภาพโดยมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยทันที โดยผู้ที่ถูกบังคับตามมาตรการนั้นไม่มีโอกาสได้ทราบถึงคำสั่งทางปกครองมาก่อน แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่ากรณีเป็นการออกคำสั่งทางปกครองแต่รวมขั้นตอนต่างๆ รวมทั้งขั้นตอนการออกคำเตือน และการลงมือใช้มาตรการบังคับเป็นขั้นตอนเดียวกัน²⁹

²⁹ มานิตย์ วงศ์เสรี ข., “กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Das deutsche Verwaltungsvollstreckungsrecht)”, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 5 เรื่อง การเตรียมการรองรับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง: ประสบการณ์ของเยอรมัน วันที่ 1 สิงหาคม 2539, ณ ดึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล, หน้า 105-106

ในแง่ของกฎหมายไทยนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องแล้ว มีข้อสังเกตว่า ในกรณีไม่ว่าจะเร่งด่วนอย่างไร ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองอยู่ ณ ที่นั้น การออกคำสั่งทางปกครอง อาจกระทำไปพร้อมกับคำเตือนได้ เพราะพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 59 บังคับให้ต้องมีคำเตือนก่อนลงมือใช้มาตรการบังคับ “ภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด ตามควรแก่กรณี” หากกรณีเร่งด่วนที่จะต้องสั่งทันทีและจะบังคับในขณะนั้น หากมีการฝ่าฝืน ก็ย่อมกระทำได้ โดยจะใช้มาตรการบังคับแบบเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการหรือกำหนดค่าปรับทางปกครอง ให้ต้องชำระก็ได้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสถานการณ์ ดังนั้น มาตรการบังคับโดยทันทีในกรณี พิเศษนี้จะเป็นการเข้าดำเนินการแทนบุคคลที่จะถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยทันที ในฐานะ ยังไม่มีคำสั่งทางปกครองเฉพาะเรื่องมาก่อน โดยจะใช้ในกรณีไม่พบตัวบุคคลที่จะอยู่ในบังคับ ของคำสั่งทางปกครองหรือในกรณีที่ไม่อาจสั่งการและทำหนังสือเตือนก็ได้ มิใช่เป็นการรวมขั้นตอน ทุกขั้นในการออกคำสั่งทางปกครองเข้าไว้เป็นหนึ่งเดียวกัน แต่ก็ไม่ควรถือเป็นการกระทำพิเศษ ทางกายภาพที่แยกออกไปต่างหาก เพราะการเข้าใช้กำลังทางกายภาพนี้มีพื้นฐานมาจากคำสั่ง ทางปกครองที่ควรต้องทำก่อนมิได้ต่างกับกรณีที่เจ้าหน้าที่อาจเข้าดำเนินการใดตามอำนาจ ในกฎหมาย โดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองก่อน โดยในการดำเนินการโต้แย้งหรืออุทธรณ์ต่อไป ความจริงจะย้อนมาพิจารณาขั้นตอนต่างๆ ทั้งหมด กล่าวคือ (1) ให้خذใช้คำชี้แจงที่เจ้าหน้าที่ได้จ่าย ไปเป็นจำนวนเท่าใด เพราะเข้าไปกระทำการใดแทนผู้นั้นบ้าง (2) เจ้าหน้าที่ต้องแก้ไขทำแทน เพราะมีข้อเท็จจริงเช่นใดที่เป็นสาเหตุให้เจ้าหน้าที่นำมาใช้ปรับบทกฎหมาย และมีการปรับบทกฎหมาย อย่างไร ผลจึงยุติเป็นการเห็นควรที่เจ้าหน้าที่จะต้องเข้าดำเนินการเอง ทางปฏิบัติผู้ถูกใช้มาตรการบังคับ อาจขอทราบเหตุผลของการใช้มาตรการนั้นของเจ้าหน้าที่ได้เพื่อใช้ในการอุทธรณ์โต้แย้งหากไม่ได้ รับหรือได้รับแต่ไม่เห็นด้วยก็อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ตามขั้นตอนปกติ เพราะมาตรการบังคับ ทางปกครองก็เป็นคำสั่งทางปกครองอีกนัยหนึ่ง ซึ่งย่อมต้องมีเหตุผลในการดำเนินการเสมอเหตุผล ในกรณีนั้นนอกจากโดยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายใดทำให้เจ้าหน้าที่ต้องเข้าดำเนินการแล้ว ยังต้อง รวมไปถึงเหตุผลของความจำเป็นเร่งด่วนและการกระทำอันควรแก่เหตุด้วย และกรณีขอทราบเหตุผล เท่ากับเป็นการให้ยืนยันคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2359 มาตรา 37 วรรคหนึ่ง³⁰

³⁰ ธรรมนูญ ลำดับวงศ์, ปัญหาทางกฎหมายในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ซึ่งต้อง รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ศึกษากรณีการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค, วิทยานพนธ์ปริชญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2549, หน้า 51-53

1.8 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเจตนารมณ์คุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะให้ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหากเป็นการกระทำที่ไม่เป็นการจงใจหรือเป็นการกระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยหน่วยงานรัฐต้องรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลภายนอกด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานรัฐต้องชดเชยค่าเสียหายไปก่อนแล้วมาไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ในภายหลังได้ ซึ่งการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดเชยค่าเสียหายเพียงใดขึ้นอยู่กับพิจารณาของหน่วยงานรัฐที่ต้องคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี โดยมีต้องใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ และการเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานรัฐนี้ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด โดยคำสั่งนี้ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินว่า “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน เมื่อถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดและอายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มานิตย์ วงศ์เสรี อธิบายว่า³¹ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองซึ่งได้แก่ การยึด การอายัด และการขายทอดตลาดเพื่อชำระเงิน โดยเจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน

³¹ มานิตย์ วงศ์เสรี ก., “อ้าวแล้ว”, หน้า 21-22, อ้างถึงใน ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549, หน้า 326

รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อธิบายว่า³² การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการ คือ

- 1) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้ใดผู้หนึ่งชำระเงิน
- 2) กำหนดเวลาชำระเงินมาถึงแล้ว
- 3) องค์การฝ่ายปกครองได้ออกหนังสือเตือนให้ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด โดยระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือเตือนต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน และกำหนดเวลาดังกล่าวได้ล่วงพ้นไปแล้วโดยที่ไม่มีการชำระเงิน

กรณีบุคคลที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองซึ่งกำหนดให้ชำระเงินอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งดังกล่าว อาจพิจารณาทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองซึ่งกำหนดให้ชำระเงินได้ แต่ถ้าไม่มีการสั่งทุเลาการบังคับ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ในกรณีที่มีการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นฐานแห่งการบังคับ และคำอุทธรณ์ของผู้นั้นมีน้ำหนักสมควรแก่การรับฟัง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจชะลอมาตรการบังคับทางปกครองออกไป เพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังหากมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเริ่มบังคับทางปกครองโดยไม่ได้เตือนหรือการเตือนไม่ถูกต้อง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจต้องรับผิดชอบในภายหลัง ซึ่งโดยที่การเตือนให้ชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองก่อนที่กระบวนการบังคับทางปกครองจะเริ่มขึ้น

กรณีที่เงื่อนไขแห่งการเริ่มกระบวนการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดำรงอยู่ครบถ้วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมดำเนินการบังคับทางปกครองได้โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคล ออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน โดยวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในส่วนนี้ยังคงเป็นปัญหาอยู่ในแง่ของการบังคับใช้ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีการขอคัดค้าน การร้องขอชดเชยทรัพย์ การขอเฉลี่ยทรัพย์ หรืออายุความในการบังคับใช้ เป็นต้น ซึ่งการใช้อำนาจทางปกครองไม่ว่าเป็นการใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง การใช้อำนาจในกระบวนการบังคับทางปกครอง หรือการใช้กำลังทางกายภาพของฝ่ายปกครองล้วนต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึด อายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น มาตรา 57 วรรคสาม ตอนท้าย

³² วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ก., “อ้างแล้ว”, หน้า 270-274

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัด หรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ.2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ดังนั้น ผู้มีหน้าที่ในการปฏิบัติกรยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามคำสั่ง ของผู้มีอำนาจตามกฎหมายออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจออกคำสั่ง และเป็นผู้ออกคำสั่งยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินระบุไว้ในคำสั่งให้เป็นผู้ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นซึ่งจะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติกรยึด หรืออายัด หรือขายทอดตลาดเป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบ ด้วยกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย โดยหากผู้ใดต่อสู้ หรือขัดขวางในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวย่อมมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา และในการ ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539³³

1.9 ขอบเขตการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการบังคับคดี มาใช้บังคับกับมาตรการบังคับทางปกครอง

ในกรณีที่บุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนโดยให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการนำ หลักเกณฑ์วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่งว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมาปรับใช้อนุโลม ซึ่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 56 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่น้อยที่สุด

³³ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (เรื่องเสร็จที่ 94-95/2549)

อย่างไรก็ตาม การนำหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาบังคับใช้ในทางปกครองได้มากน้อยเพียงใดนั้น หากว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้เฉพาะแล้วหรือมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้แล้ว ก็ไม่อาจนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้ทุกเรื่อง เพราะนำมาใช้โดยอนุโลมในบางเรื่อง เช่น³⁴

1) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการเตือนให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ภายในระยะเวลาซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานในการบังคับ คือ ในกรณีที่ไม่มีกรชำระเงิน โดยถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดในคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน โดยในคำสั่งเตือนจะกำหนดว่าหากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ชำระเงินภายในกำหนดจะต้องถูกใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่ระบุไว้ในหนังสือเตือนไว้แล้ว จึงไม่นำหลักเกณฑ์ในเรื่องคำสั่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ

2) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 วรรคสอง ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเตือนให้ชำระเงินแล้ว จึงไม่นำหลักเกณฑ์ในเรื่องหมายบังคับคดี หรือที่เรียกว่าหมายตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ

3) การบังคับแก่ผู้ค้าประกันในศาล ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้ศาลสามารถบังคับคดีกับผู้ค้าประกันในศาลได้โดยไม่ต้องไปฟ้องเป็นคดีใหม่ จึงไม่อาจนำมาปรับใช้ในการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินได้ เนื่องจากการค้าประกันเป็นการทำสัญญาประกันชำระหนี้ในทางแพ่ง แต่หนี้ตามคำสั่งทางปกครองเป็นหนี้ในทางมหาชน ประกอบกับการบังคับทางปกครองสามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลก่อน ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองเป็นอย่างมาก จึงต้องจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเคร่งครัด

4) การออกคำสั่งทางปกครองภายในอายุความและระยะเวลาการบังคับคดี ในเรื่องอายุความนี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็นว่า³⁵ การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่خذใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด

³⁴ วิจิตร วอนเพียร, “อ้างแล้ว”, หน้า 110-114

³⁵ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับตามคำสั่งเรียกให้ชำระเงินตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 (เรื่องเสร็จที่ 267/2549)

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากได้กระทำเมื่อล่วงพ้นกำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง คือ สิทธิปี นับแต่วันกระทำละเมิด ถือว่าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหน่วยงานของรัฐ ไม่อาจออกคำสั่งทางปกครองจากการกระทำทางปกครองของรัฐที่ขาดอายุความแล้วได้ เนื่องจากขัดต่อหลักการที่ว่า การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จะต้องยกอ้างเหตุดังกล่าวขึ้นพิจารณาด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องให้คู่กรณียกเหตุเรื่องอายุความดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้างหรือโต้แย้งก่อนแต่อย่างใด และในส่วนระยะเวลาการบังคับทางปกครอง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้มีความเห็นว่า³⁶ เมื่อการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้มีการกำหนดระยะเวลาในการบังคับทางปกครองไว้และเนื่องจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีเจตนารมณ์เพื่อให้คำสั่งทางปกครอง ที่ออกมาสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งโดยสภาพต้องบังคับด้วยความรวดเร็ว โดยคำนึงถึงบริการสาธารณะหรือประโยชน์ของมหาชนเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม หากไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้ก็จะก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนมากเกินไป เพราะจะต้องถูกใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตลอดไปได้นั้นไม่มีที่สิ้นสุด ดังนั้น เมื่อมาตรา 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม จึงควรนำระยะเวลาการบังคับคดีตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ บังคับกับการบังคับทางปกครองโดยอนุโลมเช่นกัน คือ จะต้องดำเนินการบังคับทางปกครอง ให้เสร็จสิ้นภายในสิบปี และหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ทุกขั้นตอน ตั้งแต่การยึดหรืออายัด ตลอดจนการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ให้เสร็จสิ้น ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้คดีใช้เงิน³⁷

5) ในส่วนของค่าธรรมเนียมในการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้มีความเห็นว่า หากหน่วยงานของรัฐมีค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน หน่วยงานของรัฐก็สามารถเรียกค่าค่าธรรมเนียมได้ในอัตราเดียวกับที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตามตารางท้ายประมวล

³⁶ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ 494/2545) และบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (เรื่องเสร็จที่ 655/2546)

³⁷ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับตามคำสั่งเรียกให้ชำระหนี้ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 (เรื่องเสร็จที่ 267/2549)

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตาราง 5 ค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยค่าธรรมเนียมจะหักจากราคาทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดได้ก่อนที่จะนำมาชำระหนี้แก่เจ้าหนี้³⁸

2. การเรียกให้เจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดชดใช้เงินแก่หน่วยงานและมาตรการบังคับทางปกครองในต่างประเทศ

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีแนวคิดจากกฎหมายปกครองของต่างประเทศ นำมาพัฒนาเป็นกฎหมายปกครองและจัดทำเป็นพระราชบัญญัติบังคับใช้แยกออกมาจากกฎหมายเอกชน ถือเป็นกฎหมายมหาชนเป็นเรื่องของภาครัฐกับประชาชน สมควรศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐของประเทศต่างๆ พอสังเขป ดังนี้

2.1 ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และมาตรการบังคับทางปกครองของเยอรมัน

ในเยอรมันมีกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้บังคับ เรียกว่า Verwaltungs-Vollstreckungs-gesetz-VwVg หรือรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 เนื่องจากเยอรมันแยกกฎหมายปกครองออกจากหลักกฎหมายเอกชนและถือเป็นต้นแบบของระบบกฎหมายปกครองของไทย ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้กำหนดหลักการว่า รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อกระทำละเมิดทุกอย่างที่กระทำโดยผู้ใช้อำนาจรัฐและรัฐจะฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดในภายหลังได้ มีเงื่อนไขว่าต้องเป็นการกระทำละเมิดเฉพาะจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ดังนั้น ในระบบกฎหมายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดจะไม่ถูกฟ้องโดยตรงในศาล³⁹

2.1.1 การออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินของเยอรมัน⁴⁰

การออกคำสั่งทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่งให้ชำระเงิน เมื่อถึงกำหนดชำระเงินแล้วและระยะเวลาการให้ชำระเงินได้ล่วงพ้นไปแล้ว กรณีนี้ถือว่าต้องใช้การบังคับทางปกครองเป็นสิทธิเรียกร้องทางมหาชนที่รัฐมีต่อราษฎร เช่น การบังคับให้ชำระภาษีอากร ค่าธรรมเนียม

³⁸ บันทึกคณะกรรมการวิปัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง: กรมมหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (เรื่องเสร็จที่ 719/2546)

³⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550, หน้า 12

⁴⁰ วรเจตน์ ภาศิริตัน ข., “อ้างแล้ว”, หน้า 164-166

โดยการออกหนังสือบังคับ แต่ไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เป็นเพียงมาตรการภายในฝ่ายปกครอง ที่หน่วยงานมีสิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้เท่านั้น เพราะจะมีหน่วยงานบังคับทางปกครองแยกต่างหาก การออกคำสั่งทางปกครองของกฎหมายประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในการเรียกให้ชำระเงินนั้น จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเงินที่มีผลต่อประโยชน์สาธารณะ ถือเป็นข้อเรียกร้องทางกฎหมายมหาชน หน่วยงานสามารถดำเนินการออกคำสั่งเพื่อให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง โดยไม่ต้อง นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง หากมูลคดีการฟ้องนั้นเป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายมหาชน

2.1.2 ประเภทการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครองเยอรมัน⁴¹

กฎหมายวิธีปฏิบัติมาตรการทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เรียกว่า Verwaltungs-Vollstreckungs-gesetz-VwVg หรือรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับ ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 กำหนดการบังคับทางปกครองไว้ในรัฐบัญญัติ ทั้งสิ้น 22 มาตรา แบ่งเป็น 4 ส่วน คือ (1) การบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้ชำระ (2) การบังคับให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ (3) ค่าใช้จ่าย (4) บทเฉพาะกาล

การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะแบ่งแยกสิทธิเรียกร้องออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) สิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงิน (2) สิทธิเรียกร้องให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ถึงมาตรา 18 จะต้องเป็นสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงินตามความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชนที่รัฐมีต่อราษฎรให้ชำระเงินแก่รัฐ เท่านั้น อาทิ การบังคับให้ชำระภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ฯลฯ กรณีดังกล่าวมานี้ กฎหมายประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถือว่าเป็นความเสียหายในเชิงกฎหมายมหาชน หากหน่วยงานได้ดำเนินการตามเงื่อนไขจนครบถ้วนแล้ว อาทิ มีคำสั่งทางปกครองไปจนถึงมีการกำหนดชำระเงินแล้ว และระยะเวลาได้ล่วงพ้นไปแล้ว หน่วยงานจะออกหนังสือบังคับไปยังหน่วยงานบังคับทางปกครอง เพื่อให้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไป

2.1.3 หน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับทางปกครอง

กฎหมายปกครองเยอรมัน จะมีหน่วยงานบังคับทางปกครอง เพื่อทำหน้าที่ บังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหนังสือบังคับทางปกครองไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง⁴² เป็นเพียงมาตรการภายในของหน่วยงานของฝ่ายปกครองที่หน่วยงานมีสิทธิเรียกร้องให้ราษฎรชำระหนี้ตัวเงิน เพื่อให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับทางปกครอง (Vollstreckungsbehörde) เฉพาะด้าน อาทิ การบังคับให้ชำระเงินภาษีอากร

⁴¹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 162-164

⁴² “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 166

2.1.4 การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินแก่หน่วยงาน

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความเสียหายอันเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครอง หากเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องหน่วยงานอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ชอบต่อกฎหมายจะต้องฟ้องศาลยุติธรรม มิใช่ศาลปกครอง⁴³ กรณีดังกล่าวนี้ กฎหมายเยอรมันถือว่าเป็นการเรียกร้องค่าเสียหายในทางกฎหมายเอกชน มิใช่ข้อพิพาทในทางกฎหมายมหาชน ดังนั้นการใช้สิทธิของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายนั้น มาตรา 34 ของกฎหมายพื้นฐานแห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กำหนดรับรองการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการใช้สิทธิไต่เบี่ยของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหาย จึงอยู่ในเขตพิจารณาของศาลยุติธรรม

2.1.5 เขตอำนาจศาลในการรับฟ้องคดีทางปกครอง⁴⁴

ระบบศาลของเยอรมันเป็นระบบศาลคู่ แยกอำนาจการร้องฟ้องคดีของศาลปกครองและศาลยุติธรรมออกจากกันเพราะระบบกฎหมายมหาชนและเอกชนที่ต่างกัน ย่อมมีผลต่อการนำคดีขึ้นสู่ศาลไม่เหมือนกัน กฎหมายเยอรมันเคร่งครัดต่อการแบ่งแยกอำนาจของศาลในการพิจารณาคดี โดยกฎหมายปกครองเยอรมัน มาตรา 40 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลปกครอง สรุปความได้ว่า ข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ต้องเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชน ดังนั้น เขตอำนาจของศาลปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีโดยทั่วไปได้แก่ข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนเกือบทุกประเภท ที่มีเนื้อหาแห่งคดีเป็นผลโดยตรงจากกฎหมายมหาชน แต่มีข้อจำกัด ดังนี้

- 1) ข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายมหาชนอยู่ในเขตอำนาจของศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่ง
- 2) ข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ในอำนาจศาลของศาลปกครอง เพราะมาตรา 13 แห่งกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐได้กำหนดให้ ข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐ ดังนั้นมาตรา 40 จึงได้กำหนดข้อยกเว้นอำนาจศาลปกครองไว้⁴⁵

⁴³ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 167

⁴⁴ กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ค., กฎหมายปกครอง, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2542, หน้า 114

⁴⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, “เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน”, *วารสารนิติศาสตร์*, 29 (2), 2542, หน้า 281

จะเห็นได้ว่าเยอรมัน มีการแยกกฎหมายปกครองกับกฎหมายมหาชน ออกจากกัน การทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีจึงแยกศาลออกเป็นศาลปกครองและศาลยุติธรรม หากมีข้อจำกัดข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญหรือมีข้อบัญญัติไว้ในกฎหมายโดยชัดแจ้งเท่านั้น จึงจะถือเป็นข้อยกเว้น เพราะถือว่ามืองค์กรที่จะทำหน้าที่เป็นการเฉพาะไว้แล้ว ด้วยเหตุนี้การเรียกร้อง ค่าเสียหายให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินต่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นความสัมพันธ์ ในทางกฎหมายแพ่งแล้วไม่อาจนำมาฟ้องยังศาลปกครองได้ จะต้องฟ้องยังศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจ จะพิจารณาเท่านั้น เพราะกฎหมายปกครองเยอรมันได้แยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน ออกจากกัน

2.1.6 มาตรการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในระบบกฎหมายเยอรมัน กระบวนการในการบังคับทางปกครองตามคำสั่ง ทางปกครองกำหนดให้ชำระเงินนั้น เป็นไปตามมาตรา 3 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครอง ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการ ต้องออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงินส่งไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเพื่อดำเนินการบังคับทางปกครอง ตามมาตราบังคับที่กำหนดไว้ในคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน ซึ่งคำสั่งบังคับให้ชำระเงินนี้ไม่ถือเป็นคำสั่ง ทางปกครอง เนื่องจากเป็นเพียงการแจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการดำเนินการบังคับตามคำสั่ง บังคับให้ชำระเงินเท่านั้น โดยหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการจะกำหนดมาตรการและวิธีการ บังคับทางปกครอง ซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการต้องผูกพันตามคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน ของหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับดังกล่าว การดำเนินการบังคับตามคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน ตามระบบกฎหมายเยอรมันนั้น ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินอันเป็นฐาน อำนาจในการบังคับทางปกครอง ซึ่งคำสั่งดังกล่าวต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจน โดยต้องแจ้งเหตุแห่งการ ชำระเงินและจำนวนที่ต้องชำระ ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ทราบพร้อมระบุระยะเวลาที่หนี้ถึงกำหนดชำระรวมถึงวันที่จะต้องถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ดังกล่าวหากไม่ชำระเงิน เมื่อระยะเวลาถึงกำหนดชำระได้ล่วงพ้นไปแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งสัปดาห์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกหนังสือเตือนก่อนที่จะออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน โดยเจ้าหน้าที่ บังคับการจะออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงินเมื่อระยะเวลาที่หนี้ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ ชำระเงินถึงกำหนดชำระได้ล่วงพ้นไปแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งสัปดาห์

ในกระบวนการบังคับทางปกครอง หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการอาจต้อง ดำเนินการร่วมกับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการทางปกครอง เช่น การยึดหรืออายัดสังหาริมทรัพย์มีทะเบียนหรือสังหาริมทรัพย์จะต้องดำเนินการร่วมกับสำนักงาน ทะเบียนที่ดินหรือศาลที่มีอำนาจบังคับการ นอกจากนั้น รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครอง

ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐยังได้กำหนดให้หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการสามารถขอความช่วยเหลือในการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดความสะดวกและปฏิบัติราชการได้อย่างรวดเร็ว ในระบบกฎหมายเยอรมัน วัตถุประสงค์การบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือหน่วยงานของรัฐที่มีต่อประชาชนจะต้องมีสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงินตามความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชน เช่น การบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงิน เช่น ค่าภาษีอากร เงินประกันสังคม ค่าธรรมเนียม

คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึด การอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวได้หรือไม่ นั้น รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินในทางปกครองของสหพันธรัฐอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ ซึ่งกำหนดข้อยกเว้นสำหรับข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาทางปกครองหรือสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงินในทางกฎหมายมหาชน ซึ่งก่อตั้งขึ้นจากความสัมพันธ์ในทางกฎหมายอื่น นอกจากกฎหมายปกครอง ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เช่น การใช้สิทธิไต่เบี่ยของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหาย โดยมาตรา 34 ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสาธารณรัฐเยอรมันกำหนดรับรองการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานรัฐรวมถึงการใช้สิทธิไต่เบี่ยของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม กระบวนการดังกล่าวจึงไม่ควรมีการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินอีก ดังนั้น กรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินจึงไม่อาจดำเนินการบังคับทางปกครองได้ เนื่องจากมาตรา 34 ของกฎหมายพื้นฐานแห่งประเทศสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี บัญญัติให้การใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม จึงเป็นกรณีตามมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐซึ่งกำหนดยกเว้นไม่ให้นำการบังคับทางปกครองตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่กรณีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม⁴⁶

⁴⁶ วรณรี สิงห์โต, การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน (รายงานการวิจัย), กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551, หน้า 21-23

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แบ่งการบังคับการปกครองเป็น 2 ส่วน ตามลักษณะที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครอง คือ

1) ประชาชนจะต้องถูกบังคับทางปกครอง ซึ่งหมายถึง ภาระผูกพันที่ประชาชน ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายมหาชน ซึ่งจะบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งใดเป็นหน้าที่ประชาชน มีภาระผูกพันต้องปฏิบัติ เช่น กฎหมายภาษีอากร กำหนดให้ประชาชนมีภาระผูกพันที่ต้องชำระภาษี ให้แก่รัฐ เป็นต้น

2) กระบวนการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถที่จะดำเนินการ บังคับทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลหรือองค์กรอื่นของรัฐที่มีหน้าที่ รับผิดชอบในการบังคับคดีก่อน เพราะกระบวนการบังคับทางปกครองต่างจากกระบวนการบังคับคดี โดยทั่วไปตรงที่การบังคับคดีทั่วไปนั้นเจ้าหน้าที่ทางปกครองของรัฐจะดำเนินการเองไม่ได้ ต้องร้องต่อศาลหรือองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับคดีให้ออกคำสั่งบังคับคดีก่อน

หลักทั่วไปของการบังคับทางปกครองในเยอรมัน แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1) การบังคับให้ชำระเงิน เช่น การเรียกให้นำเงินช่วยเหลือที่เบิกจ่ายเกิน กลับคืน การเรียกให้ชำระเงินประกันสังคม เป็นต้น การบังคับให้ชำระเงินนี้มีกฎหมายบัญญัติสิทธิ เรียกร้องที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีต่อประชาชนให้ชำระเงิน เช่น สิทธิในการเรียกให้ประชาชน ชำระภาษี เป็นต้น ในการบังคับให้ชำระเงินนี้ มาตรา 3 อนุมาตราสาม แห่งกฎหมายว่าด้วยการบังคับ ทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดไว้ ดังนี้

(1) ต้องมีคำสั่งให้กระทำการ เนื่องจากคำสั่งให้กระทำการจะระบุสิทธิ เรียกร้องที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีต่อประชาชน

(2) ต้องกำหนดเวลาที่ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตามให้แล้วเสร็จ

(3) ต้องแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบภายในหนึ่งสัปดาห์ หลังจากครบกำหนดเวลา ที่ให้ผู้รับคำสั่งนั้นต้องปฏิบัติตามคำสั่งให้แล้วเสร็จ โดยเมื่อครบขั้นตอนแล้วหากผู้ได้รับคำสั่งนั้น มิได้ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องออกหนังสือเตือนให้ชำระเงินอีกครั้งหนึ่ง โดยกำหนดให้ ดำเนินการแล้วเสร็จภายในหนึ่งสัปดาห์ หนังสือเตือนให้ชำระเงินไม่ถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง เนื่องจากสาระของหนังสือเป็นเพียงการบอกกล่าวให้ต้องชำระเงินเท่านั้น

2) การบังคับให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ตามมาตร 9 แห่งกฎหมาย ว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดวิธีการบังคับ สำหรับการบังคับทางปกครองให้กระทำการ จำยอมให้กระทำการ และให้ละเว้นกระทำการ ดังนี้

(1) การจัดการแทน กรณีที่ประชาชนหรือเอกชนที่ต้องปฏิบัติหรือดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองได้ละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถมอบหมายให้บุคคลที่สามเป็นผู้ปฏิบัติหรือดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแทนได้โดยให้ประชาชนหรือเอกชนผู้นั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองกับประชาชนหรือเอกชนผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น หรือต้องยอมจำนนให้บุคคลที่สามดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองนั้นแทน และบุคคลที่สามผู้ปฏิบัติหรือดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแทน มีลักษณะดังนี้คือ ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับประชาชนหรือเอกชนเป็นความผูกพันตามกฎหมายมหาชน ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับบุคคลที่สามเป็นความผูกพันตามกฎหมายแพ่งว่าด้วยสัญญา ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนหรือเอกชนผู้มีหน้าที่ดังกล่าวต้องยอมให้บุคคลที่สามดำเนินการบังคับทางปกครองตามที่ได้รับมอบหมาย สำหรับสิทธิเรียกร้องค่าตอบแทนในการดำเนินการบังคับทางปกครองนั้น บุคคลที่สามไม่มีสิทธิไปเรียกร้องเอาจากประชาชนหรือเอกชนผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยตรง แต่ต้องไปเรียกร้องเอาจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น โดยอาศัยความผูกพันตามกฎหมายแพ่งว่าด้วยสัญญา

(2) การให้ชำระค่าปรับทางปกครอง เป็นการบังคับทางปกครองโดยตรงที่ใช้สำหรับบังคับให้ประชาชนหรือเอกชนกระทำการหรือละเว้นกระทำการบางอย่างอันเป็นกรณีการบังคับทางปกครองที่ไม่อาจกระทำการแทนกันได้ โดยหลักทั่วไปแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้วิธีให้ชำระค่าปรับทางปกครอง เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าในกรณีนั้นๆ ไม่อาจใช้วิธีการจัดการแทนได้ กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 11 จึงบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถนำวิธีให้ชำระค่าปรับทางปกครองมาใช้บังคับแก่ผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้

(3) การกักขังแทนการชำระค่าปรับทางปกครอง ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ชำระเงินค่าปรับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองให้ออกคำสั่งจับกุมประชาชนหรือเอกชนผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองมากักขังแทนการชำระค่าปรับทางปกครองได้ การกักขังแทนการชำระค่าปรับทางปกครองเป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้ในการบังคับทางปกครองโดยตรง โดยระยะเวลาในการกักขังแทนการชำระค่าปรับทางปกครองนี้ กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของสหพันธ์ มาตรา 16 ได้กำหนดระยะเวลาไว้อย่างต่ำต้องไม่น้อยกว่า 1 วัน และอย่างสูงต้องไม่เกิน 2 สัปดาห์ โดยศาลปกครองต้องรับฟังคำชี้แจงของผู้ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองก่อน หลังจากนั้นศาลปกครองจึงจะใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระภายใต้หลักความสมเหตุสมผล

กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
ได้บัญญัติกระบวนการบังคับทางปกครองกรณีให้ระทำการหรือละเว้นระทำการไว้ ดังนี้

1) ในกรณีทั่วไป ต้องมีการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบ การแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบถือว่าเป็นหลักการที่สำคัญของกระบวนการบังคับทางปกครอง เนื่องจากว่าหากมีการแจ้งให้ทราบอย่างจริงจังแล้วอาจช่วยให้ไม่ต้องมีการบังคับทางปกครองก็ได้ โดยก่อนที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจำทำการบังคับต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับคำสั่งทราบถึงวิธีการบังคับทางปกครอง และระยะเวลาที่แน่นอนที่จะต้องเข้าปฏิบัติตามคำสั่งบังคับทางปกครอง เช่น กรณีที่มีการจัดการแทนอาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองที่คาดหมายไว้ล่วงหน้าสำหรับการเข้าจัดการแทน เป็นต้น

2) ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องชำระค่าปรับทางปกครอง ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นทราบถึงจำนวนเงินค่าปรับที่แน่นอนด้วย ซึ่งการระบุแต่เพียงจำนวนเงินค่าปรับขั้นสูงไว้ถือว่าเป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย

3) ในกรณีที่เป็นการแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบเพื่อการบังคับทางปกครองโดยตรง ต้องระบุประเภทและวิธีการในการดำเนินการบังคับทางปกครองไว้อย่างชัดเจน มิฉะนั้นถือได้ว่าการแจ้งให้ทราบนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย 2 ประการ คือ หลักความแน่นอนชัดเจน และหลักความสมเหตุสมผล

4) การกำหนดวิธีบังคับทางปกครอง เป็นการวางมาตรการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะเข้าดำเนินการบังคับทางปกครอง และเป็นการบอกกล่าวยืนยันให้ผู้ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทราบก่อนมีการบังคับทางปกครอง โดยปกติเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกำหนดวิธีการบังคับทางปกครองขึ้นก็ต่อเมื่อผู้ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด

5) การดำเนินการทางปกครอง หลักจากที่ได้มีการกำหนดวิธีการบังคับทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการทางปกครองได้ทันทีภายในขอบเขตที่ได้กำหนดไว้ ในกรณีการบังคับทางปกครองโดยวิธีการจัดการแทน หากมีการขัดขวางของผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้กำลังเข้าจัดการได้ ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ และเมื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครองนั้นแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปอีกไม่ได้ ไม่ว่าจะการบังคับทางปกครองโดยตรง หรือการที่ผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ดำเนินการเองภายหลังที่ได้รับการแจ้งแล้วก็ตาม

6) การบังคับทางปกครองโดยทันทีทันใด ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นและร้ายแรง การดำเนินการบังคับทางปกครองด้วยกระบวนการตามปกติอาจไม่ทันการณ์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถบังคับทางปกครองได้โดยทันทีทันใด เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจกำลังลาดตระเวนไปพบเห็นคนร้าย กำลังปีนกำแพงรั้วเข้าไปในบ้านผู้อื่น เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถเข้าขัดขวางการกระทำของคนร้ายนั้นได้ในทันทีทันใดโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการไปตามกระบวนการบังคับทางปกครองก่อน การบังคับทางปกครองโดยทันทีทันใดไม่ถือว่าเป็นการบังคับทางปกครองประเภทหนึ่ง เพราะมาตรา 9 แห่งกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้แบ่งวิธีการบังคับทางปกครองไว้เพียง 3 ประเภท คือ การจัดการแทน การให้ชำระค่าปรับทางปกครอง และการบังคับทางปกครองโดยตรง การบังคับทางปกครองโดยทันทีทันใดเป็นเพียงรูปแบบพิเศษของการใช้วิธีการบังคับทางปกครองรูปแบบหนึ่งเท่านั้น กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของสหพันธ์มาตรา 6 อนุมาตราสอง ได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถบังคับทางปกครองได้โดยทันทีทันใด โดยไม่จำเป็นต้องมีการออกนิติกรรมทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองล่วงหน้า และไม่ต้องการแจ้งให้ผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทราบ หรือมีการกำหนดวิธีการบังคับทางปกครองไว้ก่อนด้วย

2.2 ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และมาตรการบังคับทางปกครองของฝรั่งเศส

2.2.1 ประเภทความรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

ระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส แยกความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกจากกฎหมายเอกชน โดยรัฐจะรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส แบ่งความรับผิดชอบออกเป็น 3 ประเภท⁴⁷ ดังนี้

1) *Faute Personnelle* เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการส่วนตัว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบเองต่อผู้เสียหาย รัฐจะเข้าไปรับผิดชอบด้วย

2) *Faute de service* เป็นความเสียหายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่มีวัตถุประสงค์เป็นการส่วนตัว ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่รับผิดชอบ และจะไม่ถูกฟ้องเป็นการส่วนตัว โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าเสียหายโดยตรง

3) *Cumul* เป็นกรณีการกระทำละเมิดที่มีความรับผิดชอบผสมกัน ทั้งความผิดของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการส่วนตัว ขอบเขตความรับผิดชอบในประเภทนี้ค่อนข้างจะกว้างขวาง เป็นนโยบายทางกฎหมายที่จะช่วยผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยา เพราะคงเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีเงินพอจะชดเชยได้ดีพอก็ได้ เป็นการช่วยผู้เสียหายที่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการส่วนตัว การกระทำละเมิดแบบผสมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐนี้ หากให้รัฐฟ้องไล่เบี้ย

⁴⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์, “อ่าแล้ว”, หน้า 16

แก่เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเสมอไปแล้ว อาจทำให้เกิดผลเสียหายต่อการบริการสาธารณะของรัฐได้ เพราะจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าตัดสินใจทำงานในกรณีที่ต้องตัดสินใจเพราะหากผิดพลาดเกิดขึ้นตัวเองจะต้องรับผิดชอบในผลความเสียหายนั้น ด้วยเหตุนี้กฎหมายปกครองของฝรั่งเศสจึงให้ทั้งรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบร่วมกัน อาทิ คดี Lemonnier (C.E. 26 July 1918) เทศบาลจัดงานรื่นเริงขึ้น และมีการแข่งขันยิงปืนขึ้น มีผู้ร้องเรียนว่าเกือบถูกกระสุนปืนที่แข่งขัน นายกเทศมนตรีไม่ยอมรับฟังและให้มีการแข่งขันต่อไป จนเกิดอุบัติเหตุขึ้น ปราบกฏว่าศาลปกครองฝรั่งเศสเห็นว่าเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน องค์การของรัฐ (เทศบาล) ต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐในฝรั่งเศส จะวางหลักเป็นสาระสำคัญว่า หากเจ้าหน้าที่ทำการแทนรัฐ รัฐต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไปเป็นการส่วนตัวไม่ใช่งานราชการ ก็ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ก็ต้องฟ้องศาลเอกชน ส่วนกรณีการฟ้องไล่เบี้ยของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ที่ทำละเมิด หากเป็นการกระทำไปโดยเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รัฐก็มีสิทธิฟ้องไล่เบี้ยได้ หากความผิดเกิดจากการที่รัฐมีส่วนรับผิดชอบด้วย ก็ต้องหักส่วนความผิดนั้นออกด้วย

2.2.2 การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินแก่หน่วยงานทางปกครองในประเทศฝรั่งเศส

1) การออกคำสั่งทางปกครอง การออกคำสั่งทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส เพื่อบังคับให้ชำระเงินได้มีการกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติ⁴⁸ ฉบับที่ 92-1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1992 กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินแก่หน่วยงานของรัฐ เป็นคำสั่งบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาล และนำไปบังคับชำระหนี้ได้ทันที หลักการดังกล่าวนี้ ฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับหน่วยงานของรัฐในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมองว่ารัฐย่อมมีอำนาจที่จะรักษาประโยชน์ของรัฐ โดยให้ถือว่าบังคับให้ชำระเงินมีศักดิ์เท่ากับคำพิพากษาของศาลในการออกหมายบังคับคดี

2) ประเภทการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครอง ประเทศฝรั่งเศส หน่วยงานทางปกครองมิได้แยกการใช้สิทธิเรียกร้องเหมือนกับประเทศเยอรมัน โดยเฉพาะการบังคับคดีเกี่ยวกับการเงิน อาทิ ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม รวมทั้งคดีความรับผิดชอบของรัฐให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการจะขึ้นกับศาลปกครอง กรณีการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้เสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้ชดใช้เงิน สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยถือว่าความเสียหายเป็นผลมาจากการกระทำของหน่วยงานรัฐเป็นการกระทำในความสัมพันธ์ของกฎหมายมหาชน

⁴⁸ กมลกานต์ สรสุวรรณ, เกวลี มโนกนิเวศ และศรีรัตน์ งานนิสัย, “อ้าวแล้ว”, หน้า 151

3) *หน่วยงานบังคับทางปกครอง* การบังคับทางปกครองของหน่วยงานรัฐสามารถดำเนินการได้ทันที เพราะคำบังคับของหน่วยงานเทียบเท่ากับหมายบังคับคดีของศาล หน่วยงานบังคับคดีเฉพาะของฝรั่งเศสจึงไม่มีเหมือนกับประเทศเยอรมัน เนื่องจากการบังคับคดีของประเทศฝรั่งเศส จะกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีบังคับชำระหนี้ให้หน่วยงานของรัฐยึดถือปฏิบัติเป็นแนวทาง จึงทำให้การบังคับชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐในฝรั่งเศส มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

4) *การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินแก่หน่วยงานทางปกครอง* กรณีของหน่วยงานของรัฐที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้เงิน หากได้ผ่านเงื่อนไขตามขั้นตอนต่างๆ ที่กำหนดไว้แล้ว หน่วยงานสามารถบังคับคดีได้ทันที โดยมีต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพราะถือว่าคำสั่งเรียกให้ชำระเงินเป็นคำบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาล

5) *เขตอำนาจศาลในการรับฟ้องคดีปกครอง* เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสได้แยกศาลปกครองและศาลยุติธรรมออกจากกันเป็นเอกเทศ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองในฝรั่งเศสเรียกว่า สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) หากมูลคดีใดที่มีไม่มีความสัมพันธ์ทางกฎหมายมหาชนแล้วจะต้องนำไปฟ้องศาลยุติธรรม โดยศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสในการเรียกร้องความเสียหายเป็นตัวเงินอันมีฐานมาจากกฎหมายมหาชน ไม่ถือว่าเป็นการเรียกร้องความเสียหายในทางแพ่ง จึงแตกต่างจากประเทศเยอรมัน ด้วยเหตุนี้ในประเทศฝรั่งเศสเมื่อมีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากรัฐประชาชนหรือเจ้าหน้าที่สามารถนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองได้

จากการศึกษาแนวความคิดของกฎหมายปกครองเยอรมันและฝรั่งเศสสามารถวิเคราะห์ให้เห็นความแตกต่างระบบศาล โดยศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสจะให้ความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ถูกกระทำละเมิดจากหน่วยงานของรัฐ ในขณะที่ศาลปกครองของเยอรมันจะให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของหน่วยงานของรัฐมากกว่าการให้สิทธิของประชาชน ในการเรียกร้องให้รัฐชดใช้เงินอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐก็ไม่มีอำนาจฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิดชดใช้เงินให้แก่หน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครองได้เช่นเดียวกันในทั้งสองประเทศ

ส่วนการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานหรือการฟ้องไล่เบี้ยเรียกให้ชำระเงินในภายหลัง เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่ตนก่อให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานอันเป็นความผิดส่วนตัว ตามคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในคดี Hospice du Puy ลงวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1997 ในกรณีเช่นนี้บังคับตามกฎหมายปกครองมิใช่กฎหมายแพ่งและเป็นคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง หลักดังกล่าวจะใช้บังคับในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองกับความรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

ของเจ้าหน้าที่ สำหรับความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะชดใช้ได้
 สภาแห่งรัฐได้เปลี่ยนแนวคำวินิจฉัยแต่เดิมที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหาย
 ในส่วนที่ขาดอยู่ โดยยอมรับหลักการให้ความคุ้มครองต่อเจ้าหน้าที่ในกรณีความรับผิดชอบส่วนตัวด้วย

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส⁴⁹ การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้
 ชำระเงินจากรัฐบัญญัติฉบับที่ 92-1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
 ประจำปีงบประมาณ ค.ศ. 1992 กำหนดให้คำสั่งเรียกให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐเป็นคำสั่งบังคับ
 เทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาลและนำไปใช้บังคับชำระหนี้ได้ทันที นอกจากนี้รัฐบัญญัติ
 ฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีได้กำหนด
 หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ไว้อย่างละเอียดชัดเจน ทั้งในส่วนของ การสืบหาข้อมูล
 อำนาจในการตรวจสอบบัญชีธนาคาร ที่อยู่ของลูกค้าและนายจ้างของลูกค้า อำนาจในการตรวจ
 ค้นสถานที่ และกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงาน
 ตำรวจได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้บุคคลภายนอกมีหน้าที่ให้ความร่วมมือในการบังคับชำระหนี้
 หากมีการร้องขอโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดและกำหนดโทษในกรณีที่บุคคลภายนอก
 ไม่ให้ความร่วมมือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรไว้ด้วย

2.2.3 มาตรการบังคับทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส

เมื่อมีการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติ
 ตามคำสั่งทางปกครองนั้น ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีการปฏิบัติตามคำสั่งแล้ว หากผู้รับคำสั่ง
 ทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง จะต้องมีมาตรการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง
 คือ การนำสถานะทางกฎหมายที่คำสั่งนั้นสร้างขึ้น ไปปฏิบัติให้เกิดความเป็นจริง ซึ่งสามารถ
 แยกพิจารณาเป็นกรณีต่างๆ กัน ดังนี้

1) ในกรณีที่หน้าที่ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นตกอยู่กับฝ่าย
 ปกครองเอง ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน เป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องใช้มาตรการทุกอย่าง
 ที่จำเป็นเพื่อที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง เช่น การหยุดจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ
 หลังจากที่มิได้สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการไปแล้ว หรือการจ่ายเงินอุดหนุนตามที่คำสั่งทางปกครอง
 นั้นได้อนุมัติไว้ เป็นต้น

2) ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองได้ให้สิทธิหรือโอกาสแก่เอกชน เช่น ใบอนุญาต
 ล่าสัตว์ ใบอนุญาตให้ครอบครองสาธารณะสมบัติของแผ่นดินบางส่วน ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเอกชน
 ในการที่จะใช้สิทธิของตนในการดำเนินการ ฝ่ายปกครองเพียงแต่ต้องไม่ขัดขวางการใช้สิทธิดังกล่าว

⁴⁹ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (รายงานการวิจัย),
 กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552, หน้า 35

3) ในกรณีที่กำลังนั้นกำหนดภาระหน้าที่ของเอกชน กรณีเช่นนี้มีปัญหา มากที่สุด เพราะเอกชนสามารถที่จะทำให้การบังคับตามคำสั่งที่ขึ้นอยู่กับตนล้มเหลวได้ ซึ่งมีปัญหา ว่าฝ่ายปกครองจะอย่างไรเพื่อจะบังคับให้เอกชนปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว การที่เอกชนมีภาระ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น ในหลักการพื้นฐานเกิดจากข้อสันนิษฐานความชอบด้วยกฎหมาย คือ เอกชนจะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ฝ่ายปกครองไม่มีความจำเป็นที่จะต้องร้องขอต่อศาลเพื่อให้ออก คำบังคับกับเอกชนเหมือนอย่างกรณีของเอกชนปฏิบัติต่อเอกชนด้วยกันเอง แสดงให้เห็นว่าความหมาย ของคำสั่งทางปกครอง หมายถึง การที่คำสั่งที่มีผลใช้บังคับทันที (Decision exécutoire) โดยปกติ เพื่อที่จะบังคับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ฝ่ายปกครองจะพิจารณาถึงความกลัวที่จะถูกลงโทษทางอาญา กล่าวคือ ในกรณีที่เอกชนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจะถูกฟ้องต่อศาลอาญา ซึ่งศาลจะมีคำพิพากษาลงโทษ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งก็เป็นที่คาดหวังว่ามาตรการในเรื่องนี้จะพอเพียงที่จะทำให้มีการปฏิบัติ ตามคำสั่งเป็นที่แน่นอน เพื่อที่จะให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการลงโทษในทางอาญา ที่ว่า *Nulla poena sine lege* (จะไม่มีการลงโทษหากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้) การใช้มาตรการดังกล่าว จะต้องอยู่ภายใต้สมมุติฐานที่ว่าได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ว่า การไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ทางปกครองเป็นความผิดและกำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าวไว้ ซึ่งได้แก่ กรณีของบรรดา กฎเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งมาตรา R.26-15 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเดิม หรือมาตรา R.610-5 ของประมวลกฎหมายอาญาระบบใหม่ได้กำหนดโทษไว้ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเฉพาะ ที่มีบทบัญญัติในทำนองเดียวกันในส่วนที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองประเภทอื่นควบคู่ไปกับโทษ ทางอาญา ฝ่ายปกครองอาจกำหนดมาตรการหรือโทษในลักษณะทางปกครองขึ้น ซึ่งก็จะทำให้เกิด ความเกรงกลัวขึ้นและมีผลในทางอ้อมให้มีการปฏิบัติตามคำสั่ง โดยจะทำให้ความเกรงกลัวเพิ่มขึ้น เพราะเหตุที่ว่าฝ่ายปกครองเป็นทั้งคู่กรณีและเป็นผู้ที่ตัดสินในขณะเดียวกัน และในกรณีนี้หลักประกัน แก่คู่กรณีที่ฝ่ายเอกชนก็มีอยู่น้อยมาก ตัวอย่างเช่น การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบอาชีพสำหรับการ ประกอบอาชีพบางประเภทที่ต้องมีใบอนุญาต ซึ่งเป็นการที่ฝ่ายปกครองลงโทษผู้ประกอบการอาชีพ ที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ฝ่ายปกครองกำหนด หรือการเพิกถอนใบอนุญาตขับขี่ โดยคำสั่ง ของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น แต่ก็อาจเป็นไปได้ว่า การชู้หรือการใช้มาตรการลงโทษทางอาญา หรือทางปกครองดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เอกชนปฏิบัติตามคำสั่ง หรืออาจเป็นไปได้ว่า ไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดโทษหรือมาตรการไว้สำหรับกรณีของคำสั่งบางประเภท หรือในท้ายที่สุด อาจเป็นไปได้ว่ามีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ทำให้ไม่อาจรอให้มีการลงโทษทางอาญาได้ โดยมีความจำเป็น จะต้องให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทันที ในกรณีนี้ ฝ่ายปกครองมีมาตรการซึ่งถือเป็นอาวุธที่ทรงพลัง เป็นพิเศษ ซึ่งได้แก่ การบังคับ (Contrainte) โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบังคับการ ซึ่งในกรณี ที่การปฏิบัติตามคำสั่งมิใช่เป็นเรื่องเฉพาะตัวแล้ว ฝ่ายปกครองสามารถเข้าดำเนินการแทนที่เอกชน

ผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งได้เอง เช่น การยกกรรที่จอดในที่ห้ามจอด เป็นต้น หากแต่ในกรณีที่มีการปฏิบัติตามคำสั่งที่เป็นเรื่องเฉพาะตัว เช่น คำสั่งให้ยึดอสังหาริมทรัพย์ที่บังคับให้ผู้ครอบครองต้องรื้อถอน ทำให้สถานที่นั้นว่างเปล่า กรณีเช่นนี้ฝ่ายปกครองสามารถใช้วิธีการบังคับทางวัตถุ เรียกว่า l'executive force บังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งโดยใช้กำลังได้

เงื่อนไขในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ระหว่างการที่ฝ่ายปกครองจะเข้าดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งเอง กับการใช้กำลังบังคับ ซึ่งตามแนวคำพิพากษามีได้มีการแบ่งแยกไว้นั้น เป็นการคุกคามอย่างร้ายแรงต่อสถานะทางกฎหมายของเอกชน อย่างไรก็ดี ไม่อาจปล่อยให้ฝ่ายปกครองต้องปราศจากอาวุธในการรับมือกับความเคลื่อนไหวอันเป็นประโยชน์ส่วนตัวของบุคคล มีกฎหมายบางฉบับได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการอนุญาตไว้อย่างชัดเจนให้ใช้กำลังบังคับได้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องนอกเหนือไปจากกรณีดังกล่าวและเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ หากเห็นว่าจะสามารถใช้มาตรการบังคับได้ตามแนวคำพิพากษาจะกำหนด ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตุลาการผู้แถลงคดี Romieu ได้สรุปไว้อย่างเป็นระบบในการแถลงคดีตามคำพิพากษาของศาลคดีขัดกัน ลงวันที่ 2 ธันวาคม 1902 ในคดี Societe immobiliere de Saint-Just ดังนี้⁵⁰

1) คำสั่งที่จะให้มีการบังคับให้ปฏิบัตินั้นจะต้องมีฐานมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไป

2) ฝ่ายปกครองจะต้องได้รับความกระทบกระเทือนจากการเคลื่อนไหวไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่ง ไม่ว่าจะในลักษณะกระทำ (Active) หรือไม่กระทำการ (Passive) เพราะมิฉะนั้นแล้ว การนำมาตรการบังคับมาใช้ย่อมไม่มีความจำเป็น

3) ไม่สามารถที่จะใช้วิธีการอื่นในการจัดการกับผู้เคลื่อนไหว ไม่ว่าจะเป็นอย่างใด เพราะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดโทษทางอาญาไว้

4) เงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นอาจถูกแทนที่ด้วยเหตุผลของความเร่งด่วนเพียงประการเดียวได้ ในกรณีเร่งด่วนอนุญาตให้ฝ่ายปกครองเข้าดำเนินการเองหรือใช้กำลังได้เสมอแม้ว่าจะไม่มีการเคลื่อนไหวและโดยไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการลงโทษทางอาญาเสียก่อน และอนุญาตให้ฝ่ายปกครองเข้าดำเนินการแทนที่ไปก่อนได้แม้ว่าจะยังไม่มีกรออกคำสั่ง หากเห็นว่า คำสั่งที่จะออกไปจะไม่ได้รับการปฏิบัติ เช่น การยึดหนังสือพิมพ์หรือทำลายแผ่นปิดประกาศซึ่งเห็นว่าเป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งแก่ผู้เกี่ยวข้องให้ยึดหนังสือพิมพ์หรือทำลายแผ่นปิดประกาศเสียก่อน มาตรการนี้นำมาใช้มิใช่เพราะเหตุผลในเรื่องการเคลื่อนไหวไม่ปฏิบัติตาม และมีใช้เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติแทนที่ หากเป็น

⁵⁰ ฌูรญา ลาดับวงศ์, “อ้างแล้ว”, หน้า 71-72

การกระทำไปเองก่อน (Action d'office) (คำพิพากษาศาลฎีกา ลงวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 1954 ในคดี Office publicitaire de France)

5) ในทุกๆ กรณี รวมทั้งกรณีดังกล่าวข้างต้น มาตรการที่นำมาใช้จะต้องไม่เกินเลยไปกว่าวัตถุประสงค์

6) การขยายขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกกฎ โดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ได้ก่อให้เกิดผลกระทบบางอย่างต่อหลักการนี้ กล่าวคือ การกำหนดความผิดและโทษสำหรับความผิดดังกล่าวไม่ได้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติอีกต่อไป แต่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร (Pouvoir réglementaire) (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1960 ในคดี Ste Eky เกี่ยวกับความไม่ลงรอยกันระหว่างคำพิพากษาของศาลแห่งรัฐกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในเรื่องการขยายขอบเขตของอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรอง) แต่ก็ไม่ปรากฏว่าฝ่ายปกครองจะได้ถือเอาประโยชน์จากอำนาจดังกล่าวในการที่จะออกกฎ เพื่ออนุญาตให้ตนเองใช้กำลังบังคับ เพราะว่าการใช้กำลังบังคับนี้จะมีผลกระทบต่อเสรีภาพพื้นฐานหรือทรัพย์สินของประชาชนซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 34 กำหนดให้อยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

3. ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่และมาตรการบังคับทางปกครองของสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อมีกรณีละเมิดเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ซึ่งหากข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดและต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย สำนักงานฯ จะมีคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน หากผู้ถูกลงโทษไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้นั้นขายทอดตลาด เพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ในทางปฏิบัติหากหน่วยงานของรัฐใช้วิธีฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้มีการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชดเชยเงินในกรณีกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น จะไม่เกิดผลเนื่องจากศาลปกครองเคยมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะถือว่าหน่วยงานของรัฐมีทางแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้อยู่แล้ว โดยในปัจจุบันการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบละเมิดนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพ

อันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในมาตรา 57 บัญญัติถึงขั้นตอน วิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ชัดเจน เพราะให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง รวมถึงเจ้าหน้าที่ขาดประสบการณ์ ส่งผลให้เกิดความกลัวว่าจะกระทบสิทธิของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง จากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง รวมถึงไม่มีระเบียบ แนวทาง ขั้นตอนที่ชัดเจน มารองรับการปฏิบัติหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

ดังนั้นการศึกษาในบทที่ 3 นี้ จะทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะพบว่าสามารถแบ่งลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็น 2 กรณี คือ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และกรณีเจ้าหน้าที่กระทำต่อหน่วยงาน การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตลอดจนอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง และอธิบายเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง คือ กรณีปกติ และกรณีจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดอาญาหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามควรนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับมาตรการบังคับทางปกครอง เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่น้อยที่สุด ในส่วนของต่างประเทศนั้น ทำให้ทราบว่าเยอรมนีแยกกฎหมายปกครองออกมาจากหลักกฎหมายเอกชนและถือเป็นต้นแบบของระบบกฎหมายปกครองของไทย ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดหลักการว่า รัฐจะต้องรับผิดชอบการกระทำละเมิดทุกอย่างที่กระทำโดยผู้ใช้อำนาจรัฐและรัฐจะฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดในภายหลังได้ มีเงื่อนไขว่าต้องเป็นการกระทำละเมิดเฉพาะจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วนการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินในประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐในฝรั่งเศส จะวางหลักเป็นสาระสำคัญว่า หากเจ้าหน้าที่ทำการแทนรัฐ รัฐต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ ก็ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไปเป็นการส่วนตัว ไม่ใช่งานราชการก็ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ก็ต้องฟ้องศาลเอกชน ส่วนกรณีการฟ้องไล่เบี้ยของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิด หากเป็นการกระทำไปโดยเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รัฐก็มีสิทธิฟ้องไล่เบี้ยได้ หากความผิดเกิดจากการที่รัฐมีส่วนรับผิดชอบด้วย ก็ต้องหักส่วนความผิดนั้นออกด้วย ในส่วนของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และมาตรการบังคับทางปกครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนั้น ผู้ศึกษาพบว่ายังไม่มีประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในมาตรา 57 บัญญัติถึงขั้นตอน

วิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ชัดเจน เพราะให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง รวมถึงเจ้าหน้าที่ขาดประสบการณ์ ส่งผลให้เกิดความกลัวว่าจะกระทบสิทธิของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง จากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง รวมถึงไม่มีระเบียบ แนวทาง ขั้นตอนที่ชัดเจน มารองรับการปฏิบัติหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดังนั้น ในบทต่อไป ผู้ศึกษาได้หยิบยกแนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของส่วนราชการไทยที่สามารถเห็นได้เป็นรูปธรรม เพื่อนำมาวิเคราะห์ และปรับใช้กับกรณีของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในการบังคับทางปกครองต่อไป



บทที่ 4

ระเบียบมาตรการบังคับทางปกครองของส่วนราชการอื่นซึ่งสามารถ ใช้เป็นแนวทางเพื่อร่างระเบียบมาตรการบังคับทางปกครอง ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในบทนี้ เป็นการกล่าวถึงระเบียบว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองส่วนราชการ จำนวน 5 แห่ง โดยวิเคราะห์เพื่อปรับใช้เป็นแนวทางในร่างระเบียบการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งประสบปัญหาคล้ายคลึงกับทั้ง 5 หน่วยงาน ได้แก่ กรมที่ดิน สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กรมท่าอากาศยาน ซึ่งหน่วยราชการเหล่านี้ได้ร่างระเบียบและบังคับใช้เพื่อแก้ปัญหาสภาพปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติไว้ไม่ครอบคลุม และชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาการตีความในทางปฏิบัติ อันส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสน ขาดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงาน

1. ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2547⁵¹

กรมที่ดินเป็นหน่วยงานแรกที่ได้ดำเนินการแก้ไขสภาพปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยการออกกระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการยึดหรืออาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2547 ซึ่งได้ออกกระเบียบดังกล่าวก่อนที่จะคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะมีแนวคำวินิจฉัยที่ให้หน่วยงานไปออกกระเบียบกำหนดขั้นตอนในการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

⁵¹ ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2547

เหตุผลและความจำเป็นของกรมที่ดินที่ต้องออกระเบียบดังกล่าว นั้น สืบเนื่องจากการออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อกรมที่ดินชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เจ้าหน้าที่นั้นเพิกเฉยไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนให้ถูกต้องครบถ้วน จึงต้องดำเนินการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม จึงได้ออกระเบียบนี้เพื่อให้ดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น ขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 12 ต่อไป

ระเบียบฉบับนี้ มีเนื้อหาทั้งหมด 63 ข้อ ซึ่งกำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้รักษาการมีอำนาจออกคำสั่งหรือประกาศให้เป็นไปตามระเบียบฉบับนี้ โดยเริ่มประกาศใช้บังคับตั้งแต่ พ.ศ. 2547 และยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบ

จุดเด่นของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2547 คือ มีความกระชับในส่วนเนื้อหาของเนื้อหา อ่านแล้วสามารถเข้าใจได้โดยง่ายไม่ต้องตีความ

2. ระเบียบสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2556⁵²

โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีหน่วยงานของรัฐได้ใช้เงินให้แก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด และหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเพิกเฉยไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนให้ถูกต้องครบถ้วนหน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น ขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินได้ตามความนัยมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยวิธีการยึดการอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สิน จักต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

⁵² ระเบียบสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2556

ระเบียบฉบับนี้ มีเนื้อหาทั้งหมด 74 ข้อ ซึ่งกำหนดให้เลขาธิการสำนักงานปรมาณูเป็นผู้รักษาการ มีอำนาจออกคำสั่งหรือประกาศให้เป็นไปตามระเบียบฉบับนี้ โดยเริ่มประกาศใช้บังคับตั้งแต่ พ.ศ. 2556 ถือเป็นระเบียบที่มีเนื้อหาครอบคลุมการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

จุดเด่นของระเบียบสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ. 2556 คือ มีการกำหนดเจ้าภาพหรือส่วนงานตั้งต้นเรื่องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้กองกฎหมายและสนธิสัญญา นิเวศิยร์ รายงานการสืบสวนหาทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน พร้อมเสนอคำสั่งแต่งตั้งเจ้าพนักงานไปทำการยึดทรัพย์สิน คำสั่งให้ยึดทรัพย์สิน ประกาศยึดทรัพย์สิน หรือคำสั่งให้อายัดทรัพย์สิน แล้วแต่กรณี เพื่อให้เลขาธิการลงนาม

3. ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2551⁵³

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ประสบปัญหาในการออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เจ้าหน้าที่เพิกเฉยไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนนั้น จึงมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งต้องนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงได้ออกระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2551 เพื่อให้การดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ระเบียบฉบับนี้ มีเนื้อหาทั้งหมด 70 ข้อ ซึ่งกำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้รักษาการ มีอำนาจออกคำสั่งหรือประกาศให้เป็นไปตามระเบียบฉบับนี้ และยังคงกำหนดให้ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้หรือมิได้ปฏิบัติตามระเบียบนี้ ให้เสนอเรื่อง

⁵³ ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2551

ให้ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด และคำวินิจฉัยของผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้เป็นที่สุด โดยเริ่มประกาศใช้บังคับระเบียบตั้งแต่ พ.ศ. 2551

จุดเด่นของระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2551 คือ มีการกำหนดบทบัญญัติเร่งรัดเพื่อตรวจสอบการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้อย่างมีระบบ โดยมีการกำหนดระยะเวลาให้เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้มาตรการทางปกครองต้องมีการรายงานผลการสืบหาทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติทราบ ทุกระยะเวลาสามเดือน

4. ระเบียบมาตรการบังคับทางปกครอง ของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2558⁵⁴

โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2549 มาตรา 12 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีหน่วยงานของรัฐ ได้ใช้เงินให้แก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือกรณีเจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำการนั้น ไปด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเพิกเฉยไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนให้ถูกต้อง ครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามบทบัญญัติ มาตรา 57 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ วิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาด ทรัพย์สินจักต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม แต่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ไม่ได้กำหนดกฎกระทรวงเกี่ยวกับรายละเอียด วิธีปฏิบัติ ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้างและกระทรวงการคลัง ก็มีได้กำหนดระเบียบกลางที่กำหนด ขั้นตอน วิธีปฏิบัติ ในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ ให้เป็นแนวทางเดียวกันไว้ด้วย อันทำให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่มี ประสิทธิภาพ เท่าที่ควร และเพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

⁵⁴ ระเบียบมาตรการบังคับทางปกครอง ของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2558

ของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ และมีการบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนข้างต้น จึงเห็นควรกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว

ระเบียบฉบับนี้ มีเนื้อหาทั้งหมด 72 ข้อ ซึ่งกำหนดให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้รักษาการ มีอำนาจออกคำสั่งหรือประกาศ ตีความ และวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติ ตามระเบียบฉบับนี้ นอกจากนี้ในตอนท้ายของระเบียบมีการแนบตัวอย่างแบบฟอร์มการเขียนคำสั่ง ประกาศไว้ด้วย โดยเริ่มประกาศใช้บังคับระเบียบตั้งแต่ พ.ศ. 2558

จุดเด่นของระเบียบมาตรการบังคับทางปกครอง ของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2558 คือ มีการตั้งคณะกรรมการสืบ ชัด आयัตร์พัยสิน ขึ้นมา ซึ่งแต่งตั้งโดยปลัดกระทรวง เพื่อเป็นการ กลั่นกรองการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย

(1) ในราชการบริหารส่วนกลาง ให้ผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมายเป็นประธานกรรมการ หัวหน้ากลุ่มงานกฎหมายและคดี นิติกรกลุ่มเสริมสร้างวินัยและระบบคุณธรรม ผู้แทนจากหน่วยงาน ที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินสังกัดหรือเคยสังกัดอยู่ เป็นกรรมการ และนิติกรกลุ่มกฎหมาย ผู้เป็นเจ้าของสำนวน เป็นกรรมการและเลขานุการ

(2) ในราชการบริหารส่วนกลางที่สำนักงานตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค และราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค ให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดหรือผู้ที่นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ หัวหน้ากลุ่มงานนิติกรหรือหัวหน้ากลุ่มงานบริหารทั่วไปของสำนักงาน สาธารณสุขจังหวัด ผู้แทนจากหน่วยงาน ที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินสังกัดหรือเคยสังกัดอยู่ เจ้าหน้าที่ ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เป็นกรรมการ และนิติกรหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่นิติกรผู้เป็นเจ้าของสำนวน เป็นกรรมการและเลขานุการ

5. ระเบียบกรมทำอากาศยาน ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2559⁵⁵

โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีหน่วยงานของรัฐได้ใช้เงินให้แก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือกรณีเจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเพิกเฉยไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนให้ถูกต้อง ครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามบทบัญญัติมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ยังไม่ได้กำหนดกฎกระทรวงเกี่ยวกับรายละเอียดวิธีปฏิบัติว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร และกระทรวงการคลัง ก็ยังมีได้กำหนดระเบียบกลางที่กำหนดขั้นตอน วิธีปฏิบัติในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ส่วนราชการถือปฏิบัติให้เป็นแนวทางเดียวกันไว้ อันทำให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และเพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึด อายัด และขาย ทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมทำอากาศยาน เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ และมีการบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนข้างต้น โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด จึงเห็นควรกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว

ระเบียบฉบับนี้ มีเนื้อหาทั้งหมด 74 ข้อ ซึ่งกำหนดให้อธิบดีกรมทำอากาศยานเป็นผู้รักษาการมีอำนาจออกคำสั่งหรือประกาศ ตัดความ และวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบฉบับนี้ ในตอนท้ายของระเบียบมีการแนบตัวอย่างแบบฟอร์มการเขียนคำสั่ง ประกาศ บัญชี บันทึก รายงาน สัญญา ไว้ด้วย โดยเริ่มประกาศใช้บังคับระเบียบตั้งแต่ พ.ศ. 2559

นอกจากนี้ มีการกำหนดให้สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเข้าขอเฉลี่ยในทรัพย์สินหรือเงิน หรือจำหน่ายทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดหรืออายัดไว้แทนเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและขอเข้ารับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย กรณีที่ศาลมีคำสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์ของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินได้ด้วย

⁵⁵ ระเบียบกรมทำอากาศยาน ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2559

จุดเด่นของระเบียบกรมท่าอากาศยาน ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง สำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2559 คือ ได้มีการกำหนดวิธีการสืบหาหลักทรัพย์ หรือทรัพย์สิน ของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ไว้อย่างละเอียดชัดเจน ได้แก่

(1) ประสานงานกับสำนักงานที่ดินเพื่อตรวจสอบหลักทรัพย์ประเภทสังหาริมทรัพย์ ที่ปรากฏชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน คู่สมรส และบุตรของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน และบุคคลภายนอก ที่เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมหรือเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินมีสิทธิเรียกร้อง ซึ่งอาจยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ได้ โดยให้ตรวจสอบตามภูมิลำเนาเดิมที่เคยอยู่อาศัย สถานที่ ที่เคยย้ายไปดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนตามภูมิลำเนาปัจจุบัน

(2) ตรวจสอบทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์ของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน เช่น รถยนต์ รถจักรยานยนต์ เรือ เครื่องจักร หุ่น เงินปันผล หรือหลักประกันการขอใช้ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ โดยประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่จัดทำทะเบียนหรือมีบัญชีควบคุมสังหาริมทรัพย์ ดังกล่าว

(3) สืบหาทรัพย์สินอื่นนอกจาก (1) และ (2) ของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินในสำนักงาน บ้าน และที่อยู่อาศัยของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน หรือจากคู่สมรสและบุตรหรือบุคคลภายนอก ซึ่งอาจมีทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินไว้ในความครอบครอง

(4) ขอความร่วมมือจากธนาคารหรือสถาบันการเงินเพื่อตรวจสอบหลักทรัพย์ หรือบัญชีเงินฝาก ในธนาคารหรือสถาบันการเงินนั้นๆ

(5) ดำเนินการอื่นใดเพื่อสืบหาหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

6. ข้อสังเกต เนื้อหาระเบียบมาตรการบังคับทางปกครองของส่วนราชการทั้ง 5 แห่ง

ผู้ศึกษาได้นำระเบียบมาตรการบังคับทางปกครองของส่วนราชการทั้ง 5 แห่งข้างต้น มาพิจารณาและวิเคราะห์แล้ว พบว่า เหตุผลในการร่างระเบียบมาตรการบังคับทางปกครอง ของแต่ละส่วนราชการนั้นมาจากความไม่ชัดเจนในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับรายละเอียดวิธีปฏิบัติว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร และกระทรวงการคลัง ก็ยังมิได้กำหนดระเบียบกลางที่กำหนดขั้นตอน วิธีปฏิบัติในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ส่วนราชการถือปฏิบัติให้เป็นแนวทางเดียวกันไว้ อันทำให้การใช้ มาตรการบังคับทางปกครองไม่มี ประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่มีแนวทางที่ชัดเจน และส่งผลกระทบต่อการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของส่วนราชการแต่ละแห่งเป็นอันมาก

ในเนื้อหาของระเบียบมาตรการบังคับทางปกครองทั้ง 5 ฉบับ จะมีการขึ้นต้นด้วยบทนำหรือคำปรารภ เพื่อแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการร่างระเบียบมาตรการบังคับทางปกครอง อันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ไม่ได้กำหนดกฎกระทรวงเกี่ยวกับรายละเอียดวิธีปฏิบัติว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร และมีการกล่าวอ้างกฎหมายที่ใช้อ้างอิงเป็นฐานในการร่างระเบียบ ต่อจากนั้นจะแบ่งเนื้อหาเป็นหมวด โดยในแต่ละหมวด จะกำหนดรายละเอียดและขั้นตอนในการบังคับทางปกครอง โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

หมวด 1 บททั่วไป จะกำหนดคำนิยาม และหลักการ แนวปฏิบัติทั่วไปของระเบียบ

หมวด 2 การยึดทรัพย์สิน

หมวด 3 การอายัดทรัพย์สิน

หมวด 4 การขายทอดตลาดทรัพย์สิน

หมวด 5 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

หมวด 6 การถอนการบังคับทางปกครอง

หมวด 7 การรับและจ่ายเงิน

หมวด 8 เบ็ดเตล็ด

ทั้งนี้ ในแต่ละหมวดนั้น สามารถแบ่งย่อยเป็น “ส่วน” ได้อีก หากต้องการใส่เนื้อหา รายละเอียดย่อยเพื่อขยายความเนื้อหาของหมวดนั้นๆ ให้มีความละเอียดมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทำให้ทราบว่า ในกรณีเจ้าหน้าที่รัฐทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหรือไม่นั้น ในเบื้องต้นจะต้องปรากฏว่ามีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานรัฐนั้น เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะหากไม่ใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่แล้วก็ต้องนำหลักความรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้ทันที ซึ่งเจ้าหน้าที่นั้นต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่รัฐเต็มจำนวน และถ้าเจ้าหน้าที่ทำละเมิดหลายคนซึ่งไม่ใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ก็อาจต้องรับผิดชอบร่วมกันในฐานะลูกหนี้ร่วม แต่ถ้าหากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะได้รับการคุ้มครองในการรับผิดชอบ โดยจะพิจารณาในลำดับต่อมาว่าการละเมิดนั้น เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ถ้าไม่ได้จงใจหรือกระทำเพียงประมาทเลินเล่อธรรมดา เจ้าหน้าที่นั้นก็ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่ถ้าเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่นั้นก็ต้องรับผิด แต่อย่างไรก็ดี เมื่อเป็นการทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่แล้ว หลักกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ก็ได้ให้ความคุ้มครองต่างจากการรับผิดทางแพ่งธรรมดา คือ เจ้าหน้าที่นั้นต้องรับผิดแต่อาจจะไม่ต้องรับผิดเต็มจำนวน

ความเสียหาย หรือถ้าหากเจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดกันหลายคนก็ไม่ต้องรับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทนทั้งหมดแทนเจ้าหน้าที่คนอื่นตามหลักเรื่องลูกหนี้ร่วม แต่ต้องรับผิดชอบเฉพาะในส่วนของคนที่ได้กระทำละเมิดเท่านั้น ซึ่งสามารถอธิบายในทางทฤษฎีได้ คือ

ทฤษฎีความผิด (Theory of fault)

ทฤษฎีนี้มีแนวคิดที่มุ่งคุ้มครองเสรีภาพของผู้กระทำละเมิด โดยมุ่งคุ้มครองผู้กระทำละเมิดให้ได้รับความเป็นธรรม โดยพิจารณาถึงเจตนาภายในของผู้กระทำละเมิด

ทฤษฎีนี้ได้รับอิทธิพลจากทางศาสนาว่าผู้กระทำทำให้เกิดความเสียหายย่อมเป็นผู้ประพฤติดิถีธรรม ต้องรับผิดชอบในความผิดที่ตนได้กระทำ ทั้งนี้ต้องพิจารณาว่าผู้นั้นได้ตั้งใจกระทำละเมิดหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ด้วย ซึ่งสำนักกฎหมายธรรมชาติเห็นว่าสิทธิเสรีภาพในความเป็นตัวตนของมนุษย์รวมถึงทรัพย์สินควรได้รับการยอมรับ

ดังนั้น ในการลงโทษผู้ทำละเมิดซึ่งถือเป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิของบุคคลควรจะได้รับ การพิสูจน์อย่างเป็นธรรม โดยผู้ที่ได้รับการกล่าวหาว่าเป็นผู้ก่อความเสียหาย จะต้องเป็นผู้ที่ถูกพิสูจน์แล้วว่าเป็นผู้มี “ความผิด” (Fault) เมื่อผู้นั้นมีความผิด ถือว่าเป็นผู้กระทำละเมิดจึงต้องรับผิดชอบเพื่อละเมิดนั่นเอง

ซึ่งทฤษฎีนี้จะคุ้มครองประกอบภายในจิตใจของผู้กระทำมีความจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ด้วย ซึ่งความรับผิดชอบทางละเมิดตามกฎหมายของไทยได้ใช้ทฤษฎีความผิดนี้เป็นรากฐาน

นอกจากนี้ ในต่างประเทศซึ่งได้มีการบังคับใช้หลักกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมาก่อนประเทศไทย ได้แยกหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบให้แตกต่างจากความรับผิดทางแพ่งธรรมดา เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐผู้ซึ่งกระทำการกิจการสาธารณะแทนหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามกฎหมายของประเทศในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ เช่น ประเทศเยอรมนีและฝรั่งเศส ซึ่งหากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่ใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งหรือการกระทำในแดนกฎหมายมหาชนแล้ว เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวตามหลักกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายแพ่ง หน่วยงานรัฐหาจำต้องรับผิดชอบไม่

ก่อนที่มีประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในประเทศไทยนั้น หากเจ้าหน้าที่รัฐทำละเมิดให้เกิดความเสียหายไม่ว่าแก่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐเอง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม การพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่นั้น ได้นำหลักกฎหมายแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ

ต่อมาเมื่อได้ประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่มิให้ต้องรับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือหากมีเหตุจำเป็นต้องชดใช้ก็มีการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ตามสมควรตามหลักกฎหมายนี้

โดยให้ผู้ถูกละเมิดหรือผู้ได้รับความเสียหาย จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่นั้น โดยตรงมิได้ ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดแทน หรือถ้าหากผู้เสียหายนั้นเป็นหน่วยงานของรัฐ ต้นสังกัดเสียเองแล้ว หน่วยงานนั้นก็ไม้อาจจะเรียกค่าสินไหมทดแทนเจ้าหน้าที่ของตนได้ หากการละเมิดนั้นมีได้เกิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ หากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และมีได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิด ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากรณีเจ้าหน้าที่จะได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาเป็นอันดับแรกก่อนว่า เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ซึ่งหากไม่ใช่ ก็ต้องนำหลักความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้

สำหรับหลักกฎหมายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ของประเทศไทยนั้น ซึ่งในขั้นตอนการออกกฎหมายนี้ ทางคณะกรรมการผู้ร่างกฎหมายได้มีการร่างกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาพร้อมกันและได้ประกาศใช้ในปีเดียวกันด้วย เพื่อเป็นหลักกฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายปกครอง ซึ่งหากพิจารณาแล้วทั้งสองพระราชบัญญัติดังกล่าว มีฐานะเป็นกฎหมายปกครองและมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ หากมีกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ กระบวนการในการบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในเหตุละเมิดนั้น นอกจากต้องนำหลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาบังคับแล้ว ยังต้องนำหลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้พิจารณาด้วย เนื่องจากการบังคับให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องรับผิดนั้น ต้องดำเนินกระบวนการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยเฉพาะในเรื่องคำสั่งทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครอง แต่หากเจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือมิใช่กระทำละเมิดในทางการปฏิบัติหน้าที่ ก็ต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จะเห็นได้ว่าจากหลักการของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่ว่ากฎหมายต่างประเทศระบบกฎหมาย civil law อย่างประเทศฝรั่งเศสหรือเยอรมัน หรือระบบ common law อย่างประเทศอังกฤษ และในระบบกฎหมายไทย พิจารณาเป็นอันดับแรกว่า กระทำความผิดของเจ้าหน้าที่นั้น ถือเป็นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ถ้าเป็นการละเมิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ก็จะนำหลักกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มาบังคับใช้ แต่ถ้าการละเมิดไม่ใช่มายังจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ก็จะนำหลักกฎหมายแพ่งธรรมดาระหว่างเอกชนมาบังคับใช้ คือถ้าไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ไม่ต้องรับผิด อันเป็นไปตามทฤษฎีความผิด (Theory of fault) ซึ่งมีแนวคิดที่มุ่งคุ้มครองเสรีภาพของผู้กระทำละเมิด โดยมุ่งคุ้มครอง

ผู้กระทำละเมิดให้ได้รับความเป็นธรรม โดยพิจารณาถึงเจตนาภายในของผู้กระทำละเมิด ซึ่งหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จะใช้ควบคู่กับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยจะให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่มากกว่าหลักกฎหมายแพ่งเอกชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตาม มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งได้กระทำการในฐานะผู้แทนหน่วยงานของรัฐ หากทำให้หน่วยงานของรัฐเสียหายเสียเองโดยเจตนาชั่วร้าย ก็ไม่สมควรที่จะได้รับความคุ้มครองตามทฤษฎีความผิด (Theory of fault) ซึ่งมีแนวคิดที่มุ่งคุ้มครองเสรีภาพของผู้กระทำละเมิด โดยมุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้กระทำละเมิดให้ได้รับความเป็นธรรม โดยพิจารณาถึงเจตนาภายในของผู้กระทำละเมิด ซึ่งในกรณีการทำละเมิดเพราะด้วยเจตนาชั่วร้าย ทุจริตหรือผิดกฎหมาย หรือนอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ก็ไม่สมควรที่จะได้รับการคุ้มครองตามหลักการของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงควรบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การศึกษาวิเคราะห์ระเบียบว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองส่วนส่วนราชการ จำนวน 5 แห่ง ได้แก่ กรมที่ดิน สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กรมท่าอากาศยาน จะทำให้ได้ข้อมูล แนวทางที่หลากหลายรอบด้าน สามารถนำมาปรับใช้เป็นแนวทางในการร่างระเบียบการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประสบปัญหาคล้ายคลึงกับทั้ง 5 หน่วยงาน คือ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บัญญัติในเรื่องการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ไม่ชัดเจน เกิดปัญหาการตีความในทางปฏิบัติ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดความมั่นใจ ดังนั้นการมีขั้นตอนที่ชัดเจนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะเป็นทางออกให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้มีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้ศึกษาได้นำเสนอปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาในบทที่ 5 ไว้แล้ว

บทที่ 5

ปัญหาและแนวทางแก้ไขการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปัจจุบันการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในมาตรา 57 บัญญัติถึงขั้นตอน วิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ชัดเจน เพราะให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง รวมถึงเจ้าหน้าที่ขาดประสบการณ์ ส่งผลให้เกิดความกลัวว่าจะกระทบสิทธิ์ของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง จากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง รวมถึงไม่มีระเบียบ แนวทาง ขั้นตอนที่ชัดเจน มารองรับการปฏิบัติหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของสำนักงานฯ ดังนั้นการมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนจะเป็นทางออกของปัญหาที่ดีที่สุดของสำนักงานฯ

1. ปัญหา มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติขั้นตอน วิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ชัดเจน เพราะให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม เกิดปัญหาการตีความทางปฏิบัติ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดความมั่นใจ ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อมีกรณีละเมิดเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ซึ่งหากข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดและต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย สำนักงานฯ จะมีคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน หากผู้ถูกลงโทษไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้นั้นขายทอดตลาด เพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ในทางปฏิบัติหากหน่วยงานของรัฐใช้วิธีฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้มีการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชดใช้เงินในกรณีกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น จะไม่เกิดผลเนื่องจากศาลปกครองเคยมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะถือว่าหน่วยงานของรัฐมีทางแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้อยู่แล้ว โดยในปัจจุบันการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดทางละเมิดนั้น ยังไม่มีประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในมาตรา 57 บัญญัติถึงขั้นตอน วิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ชัดเจน เพราะให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง รวมถึงเจ้าหน้าที่ขาดประสบการณ์ ส่งผลให้เกิดความกลัวว่าจะกระทบสิทธิ์ของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง รวมถึงไม่มีระเบียบ แนวทาง ขั้นตอนที่ชัดเจน มารองรับการปฏิบัติหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของสำนักงานฯ

2. แนวทางแก้ไข ปัญหา มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติขั้นตอน ไม่ชัดเจน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ต้องตีความการใช้มาตรการบังคับทางปกครองภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สมควรกรรข่างระเบียบมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อแก้ปัญหการบังคับทางปกครอง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินสำหรับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แก่ข้าราชการผู้กระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ เพราะจากการศึกษาพบว่าในหลายส่วนราชการได้มีการร่างระเบียบ ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองใช้ในการบังคับทางปกครองเพื่อให้ชำระเงินสำหรับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แก่ข้าราชการผู้กระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่กระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น จะเกิดประโยชน์สูงสุด หากสำนักงานฯ มีการกำหนดแนวปฏิบัติที่มีขั้นตอนชัดเจน ในการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้ชำระเงินสำหรับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แก่ข้าราชการผู้กระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อันเนื่องจากปัญหาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในมาตรา 57 บัญญัติถึงขั้นตอน วิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ชัดเจน เพราะให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้

โดยอนุโลม ดังนั้น จึงสมควรร่างระเบียบการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้ชำระเงินสำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อกำหนดขั้นตอน วิธีการ เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยภาพรวมอย่างครบวงจร รวมทั้งควรกำหนดในเรื่องการยึดทรัพย์สิน การอายัดทรัพย์สิน การขายทอดตลาดทรัพย์สิน ไว้โดยเฉพาะชัดเจน โดยมีต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลม เพื่อป้องกันการความสับสนในการตีความ และเพื่อใช้บังคับได้ง่ายและชัดเจนในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของส่วนราชการ กรณีการบังคับให้ชำระเงินในประเทศเยอรมัน และประเทศฝรั่งเศส มาปรับใช้ในเนื้อหาของร่างระเบียบมาตรการบังคับทางปกครองที่ร่างขึ้นมา ซึ่งแนวคิดที่นำมาปรับใช้ สรุปได้คือ

มาตรการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในเยอรมนีมีกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้บังคับ เรียกว่า Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz-VwVg หรือรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 กำหนดให้กระบวนการบังคับทางปกครองของหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการ สามารถดำเนินการร่วมกับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการทางปกครองได้ เช่น การยึดหรืออายัดสังหาริมทรัพย์ มีทะเบียนหรืออสังหาริมทรัพย์จะต้องดำเนินการร่วมกับสำนักงานทะเบียนที่ดิน หากมีการขัดขวางของผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองอาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ นอกจากนี้ ในมาตรา 3 อนุมาตราสาม แห่งกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระภายใต้หลักความสมเหตุสมผล และได้บัญญัติกระบวนการบังคับทางปกครองกรณีให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการไว้ต้องระบุประเภทและวิธีการในการดำเนินการบังคับทางปกครองไว้อย่างชัดเจนตามหลักความแน่นอนชัดเจนและหลักความสมเหตุสมผล รวมถึงการบังคับทางปกครองโดยทันทีทันใดในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถบังคับทางปกครองได้โดยทันที

มาตรการบังคับทางปกครองของส่วนราชการ กรณีการบังคับให้ชำระเงินในประเทศฝรั่งเศส การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินแก่หน่วยงานทางปกครองในประเทศฝรั่งเศสนั้น กำหนดให้การออกคำสั่งทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสเพื่อบังคับให้ชำระเงินได้มีการกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติฉบับที่ 92-1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 1992 กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินแก่หน่วยงานของรัฐ เป็นคำบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาล และนำไปบังคับชำระหนี้ได้ทันที หลักการดังกล่าวนี้ฝรั่งเศสให้ความสำคัญมากเพื่อใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมองว่ารัฐย่อมมีอำนาจที่จะรักษาประโยชน์ของรัฐ การบังคับทางปกครองของหน่วยงานรัฐสามารถดำเนินการได้ทันที เพราะคำบังคับของหน่วยงานเทียบเท่ากับหมายบังคับคดีของศาล

ซึ่งประเทศฝรั่งเศสจะกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีบังคับชำระหนี้ให้หน่วยงานของรัฐยึดถือปฏิบัติเป็นแนวทาง จึงทำให้การบังคับชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐในฝรั่งเศส มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินแก่หน่วยงานทางปกครอง กรณีของหน่วยงานของรัฐที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้เงิน หากได้ผ่านเงื่อนไขตามขั้นตอนต่างๆ ที่กำหนดไว้แล้ว หน่วยงานสามารถบังคับคดีได้ทันที โดยมีต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง นอกจากนี้ในฝรั่งเศสได้มีรัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไป เกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ไว้อย่างละเอียดชัดเจนทั้งในส่วนของการสืบหาข้อมูลอำนาจในการ ตรวจสอบบัญชีธนาคาร ที่อยู่ของลูกค้าและนายจ้างของลูกค้า อำนาจในการตรวจค้นสถานที่ และกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ รวมถึงกำหนดให้บุคคลภายนอกมีหน้าที่ให้ความร่วมมือในการบังคับชำระหนี้ทางปกครอง หากมีการร้องขอ โดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรประสบอยู่ อันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในมาตรา 57 บัญญัติถึงขั้นตอน วิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ชัดเจน เพราะให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้โดยอนุโลม ทำให้เกิดปัญหาการตีความในทางปฏิบัติและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเกิดความกลัว และสับสนในการตีความ จึงสมควรร่างระเบียบการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้ชำระหนี้ สำหรับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อกำหนดขั้นตอน วิธีการ เกี่ยวกับการใช้มาตรการ บังคับทางปกครองโดยภาพรวมอย่างครบวงจร รวมทั้งควรกำหนดในเรื่องการยึดทรัพย์สิน การอายัดทรัพย์สิน การขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้โดยเฉพาะชัดเจน โดยมีต้องนำประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม เพื่อป้องกันการความสับสนในการตีความ และเพื่อใช้ บังคับได้ง่ายและชัดเจนในทางปฏิบัติ โดย (ร่าง) ระเบียบสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ..... มีรายละเอียด ดังนี้

(ร่าง)

ระเบียบสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

พ.ศ.....

โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ภายในเวลาที่กำหนด กรณีหน่วยงานของรัฐได้ใช้เงินให้แก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และหากเจ้าหน้าที่เพิกเฉยไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนให้ถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐ อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น ขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินได้ ตามนัยมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยนำประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้นเพื่อให้การใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมควรมีระเบียบ ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงวางระเบียบใช้บังคับ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ว่าด้วยการใช้ มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.....”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจออกคำสั่ง หรือประกาศเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

หมวด 1

บททั่วไป

ข้อ 4 ในระเบียบนี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

(1) “เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ซึ่งเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎรมอบหมาย

(2) “เจ้าพนักงาน” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้มีหน้าที่ยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน

(3) “เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองให้ชำระหนี้แก่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(4) “การบังคับทางปกครอง” หมายความว่า การดำเนินการใดๆ เพื่อให้ได้รับชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง เช่น การยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงิน

(5) “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งรับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539

(6) “ยึด” หมายความว่า การกระทำใดๆ ต่อทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน เพื่อให้ทรัพย์สินนั้นได้เข้ามาอยู่ในความควบคุมดูแลหรือครอบครองของเจ้าพนักงาน

(7) “อายัด” หมายความว่า การสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินและหรือบุคคลภายนอกมิให้จำหน่าย จ่าย โอน หรือกระทำการใดกรรมใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน หรือสิทธิเรียกร้องที่ได้สั่งอายัดไว้ รวมตลอดถึงการสั่งให้บุคคลภายนอกมิให้นำส่งทรัพย์สิน หรือชำระหนี้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน แต่ให้ส่งมอบหรือชำระ ณ ที่ซึ่งผู้มีอำนาจออกคำสั่งอายัดกำหนด

(8) “ขายทอดตลาด” หมายความว่า การนำเอาทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ออกขายโดยวิธีให้สู้ราคากันโดยเปิดเผย

(9) “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการจัดการขายทอดตลาดและให้รวมถึงผู้ทอดตลาดด้วย

ข้อ 5 เลขธิการเป็นผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ข้อ 6 คำสั่งและประกาศยึดทรัพย์สิน คำสั่งแจ้งการอายัดทรัพย์สิน และประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ใช้ตามแบบที่เลขธิการกำหนด

ข้อ 7 การส่งหนังสือ คำสั่งหรือประกาศตามข้อ 6 ให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวด 4 ว่าด้วยการแจ้งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ข้อ 8 เพื่อประโยชน์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ทรัพย์สินที่เป็นของภรรยา หรือที่เป็นของบุตร ผู้เยาว์ของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินซึ่งตามกฎหมายอาจถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินหรือเป็นทรัพย์สินที่อาจบังคับเอาชำระหนี้ได้ เจ้าหน้าที่อาจยึดหรืออายัดและเอาออกขายทอดตลาดตามระเบียบนี้ได้

ข้อ 9 กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้เงินหรือชำระเงินหรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นตัวเงินซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองหรือฟ้องคดีต่อศาล หากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินมิได้ขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้ก่อน หรือเจ้าพนักงานผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้มีอำนาจพิจารณาค่าอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองมิได้มีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้ก่อน การอุทธรณ์คำสั่งหรือการฟ้องคดีต่อศาลไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น และเมื่อได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินไว้แล้ว ให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) กรณีการยึด ให้ชะลอการขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินไว้ก่อนจนกว่าคดีจะถึงที่สุด เว้นแต่ทรัพย์สินที่ยึดมีสภาพเป็นของสดของเสียได้ เจ้าพนักงานมีอำนาจขายได้ทันทีโดยวิธีการขายทอดตลาดหรือวิธีอื่นตามเห็นสมควร

(2) กรณีการอายัด ให้ระบุในคำสั่งอายัดว่า “ห้ามเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินและหรือบุคคลภายนอกจำหน่าย จ่าย โอน หรือกระทำนิติกรรมใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องที่ได้สั่งอายัดไว้จนกว่าเจ้าพนักงานจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น”

ข้อ 10 การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่ออกคำสั่งให้ชดใช้เงินหรือชำระเงินหรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แล้วแต่กรณี

กรณีมีการอุทธรณ์คำสั่งหรือฟ้องคดีต่อศาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่การอุทธรณ์หรือคดีถึงที่สุดแล้วแต่กรณี

ข้อ 11 การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีต่อไปนี้ ให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินถึงแก่ความตาย ให้สอบสวนให้ได้ว่าความว่าตายเมื่อใด ใครเป็นผู้จัดการมรดก ใครเป็นทายาท หรือใครเป็นผู้ครอบครองทรัพย์มรดก ให้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไปยังบุคคลเหล่านั้น ซึ่งความรับผิดชอบเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องมรดกกรณีทรัพย์สินของผู้ตาย ไม่ว่าจะแบ่งไปยังทายาทแล้วหรือไม่ก็ตาม ให้ทำการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินนำเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง หากทรัพย์สินของผู้ตายแบ่งไปยังทายาทแล้ว ให้รีบดำเนินการทางศาลโดยด่วน เนื่องจากสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดก กฎหมายกำหนดให้เจ้าหนี้ฟ้องคดีภายในอายุความ 1 ปี นับแต่รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดกตามมาตรา 1754 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(2) กรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินตามคำสั่งทางปกครองลาออก เกษียณหรือพ้นจากราชการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยังสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ต่อไป

หมวด 2

การยึดทรัพย์สิน

ส่วนที่ 1

วิธีการยึดทรัพย์สิน

ข้อ 12 เมื่อถึงกำหนดเวลาที่อาจใช้สิทธิยึดทรัพย์สินได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดให้สำนักกฎหมายดำเนินการสืบหาทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินโดยไม่ชักช้าและประเมินราคาทรัพย์สินนั้นตามข้อ 34 ข้อ 35

ข้อ 13 ให้สำนักกฎหมาย รายงานการสืบสวนหาทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินพร้อมเสนอคำสั่งแต่งตั้งเจ้าพนักงานไปทำการยึดทรัพย์สิน คำสั่งให้ยึดทรัพย์สิน ประกาศยึดทรัพย์สินหรือคำสั่งให้อายัดทรัพย์สิน แล้วแต่กรณี เพื่อให้เลขาธิการลงนาม

ข้อ 14 เมื่อเลขาธิการลงนามในคำสั่งแต่งตั้งเจ้าพนักงาน คำสั่งยึดทรัพย์สิน ประกาศยึดทรัพย์สินหรือคำสั่งอายัดทรัพย์สินแล้ว ให้ส่งเรื่องคืนไปให้สำนักกฎหมายเพื่อดำเนินการต่อไป

ข้อ 15 ถ้าในคำสั่งยึดทรัพย์สินเฉพาะเจาะจงให้ยึดทรัพย์สินสิ่งใด ให้เจ้าพนักงานยึดแต่เฉพาะทรัพย์สินสิ่งนั้น ทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยวิธีการยึด ได้แก่ สंहาริมทรัพย์อันมีรูปร่างและอสังหาริมทรัพย์

ข้อ 16 ก่อนไปทำการยึดทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานผู้ไปยึดทรัพย์สินพิจารณาตรวจสอบให้แน่ชัดว่าจะต้องยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินหรือไม่ และจำนวนราคาทรัพย์สินที่จะยึดได้ตามกฎหมายมีประมาณเท่าใด พร้อมทั้งนำประกาศยึดทรัพย์สินไปด้วยเพื่อปิดไว้ ณ สถานที่ที่ยึดทรัพย์สิน

ข้อ 17 ให้เจ้าพนักงานไปทำการยึดทรัพย์สินโดยเร็วและให้นำคำสั่งยึดทรัพย์สินกับเครื่องมือและอุปกรณ์สำหรับการยึดทรัพย์สิน เช่น ครั่ง และตราตีครั่งไปด้วย ทั้งนี้ จะมีเจ้าพนักงานอื่นร่วมไปช่วยเหลือด้วยก็ได้

ข้อ 18 ให้เจ้าพนักงานที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในการยึดทรัพย์สินดำเนินการด้วยความสุภาพ และระมัดระวังไม่ให้เกิดความเสียหายเกินกว่าที่จำเป็นถ้ามีผู้ขัดขวางในการยึดทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานชี้แจงว่ากล่าวแต่โดยดีก่อนถ้าผู้นั้นยังขัดขวางอยู่อีก ก็ให้เจ้าพนักงานขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อดำเนินการยึดทรัพย์สินจนได้

ข้อ 19 เจ้าพนักงานจะต้องดำเนินการยึดทรัพย์สินในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตกในวันทำการงานปกติ เว้นแต่ในกรณีมีเหตุฉุกเฉินอย่างอื่นซึ่งจะทำการยึดทรัพย์สินในวันหยุดราชการก็ได้โดยได้รับอนุญาตจากเลขาธิการ

ข้อ 20 ก่อนทำการยึดทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานแสดงคำสั่งยึดทรัพย์สินต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน หรือบุคคลที่ระบุไว้ในคำสั่งยึดทรัพย์สิน ถ้าไม่ปรากฏตัวบุคคลดังกล่าวให้แสดงต่อบุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้น และหากทรัพย์สินที่ยึดมีผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมให้แจ้งการยึดทรัพย์สินให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมทราบด้วย

ข้อ 21 ในการจะดำเนินการยึดทรัพย์สิน เจ้าพนักงานมีอำนาจเท่าที่มีความจำเป็น เพื่อที่จะค้นสถานที่ใดๆ อันเป็นของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินหรือได้ครอบครองอยู่ เช่น บ้าน ที่อยู่อาศัย คลังสินค้า โรงงานหรือร้านค้าขาย เป็นต้น ที่มีอำนาจที่จะยึดและตรวจสอบบัญชี เอกสาร หรือแผ่นกระดาษและกระทำการใดๆ ตามสมควรเพื่อเปิดสถานที่ดังกล่าว รวมทั้งตู้निกรัย ตู้ หรือที่เก็บของอื่นๆ แล้วรายงานให้เลขาธิการทราบ การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หากเห็นสมควร เจ้าพนักงานอาจขอความร่วมมือเจ้าพนักงานตำรวจให้อยู่ร่วมในการดำเนินการ และอาจแจ้งความให้เจ้าพนักงานตำรวจแห่งท้องที่บันทึกไว้เป็นหลักฐานด้วยก็ได้

ข้อ 22 ให้เจ้าพนักงานยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินแต่เพียงพอกับหนี้ที่ต้องชำระตามคำสั่งยึดทรัพย์สิน พร้อมทั้งค่าธรรมเนียมค่าใช้จ่ายในการยึดทรัพย์สินและขายทอดตลาด แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินมีแต่ทรัพย์สินซึ่งมีราคามากกว่าจำนวนหนี้ และไม่อาจแบ่งยึดโดยมิให้ทรัพย์สินนั้นเสื่อมราคา เช่น ทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพและราคาตกต่ำ ทั้งทรัพย์สินอื่นที่จะยึดให้เพียงพอกับจำนวนหนี้ไม่ปรากฏด้วยแล้ว ก็ให้ยึดทรัพย์สินที่วานั้นมาขายทอดตลาดทั้งหมด

ข้อ 23 เจ้าพนักงานย่อมไม่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานอื่นได้ยึดหรืออายัดไว้ก่อนแล้ว หรือทรัพย์สินที่มีกฎหมายบัญญัติให้ไม่อยู่ในการบังคับแห่งการบังคับคดี

ข้อ 24 เมื่อปรากฏว่าทรัพย์สินนั้นไม่อาจยึดได้ตามกฎหมาย ให้เจ้าพนักงานรีบรายงานต่อเลขาธิการเพื่อพิจารณาสั่งการยึดทรัพย์สินไว้ก่อน เมื่อยึดทรัพย์สินมาแล้วปรากฏในภายหลังว่าทรัพย์สินที่ยึดนั้นเป็นของบุคคลอื่นให้เจ้าพนักงานแจ้งให้เลขาธิการทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการเพิกถอนการยึดทรัพย์สินนั้น

ข้อ 25 ถ้าจะยึดที่ดิน ให้เจ้าพนักงานผู้ไปยึดทรัพย์สินดำเนินการให้ได้เอกสารสิทธิ ในที่ดินหรือสำเนาซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินรับรอง เพื่อตรวจสอบจำลองแผนที่หลังโฉนดที่ดิน ว่าเป็นที่ดิน แปลงเดียวกันหรือไม่ หากเชื่อได้ว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกันแล้ว ให้จัดการยึด โดยบรรยายให้เห็นสภาพ และทำเลที่ตั้งของที่ดิน ในรายการยึดที่ดิน

ข้อ 26 ถ้าที่ดินที่ยึดนั้นมีสิ่งปลูกสร้างหรือไม้ล้มลุก หรือธัญชาติอันจะเก็บเกี่ยวรวงผลได้ คราวหนึ่งหรือหลายคราวต่อปีเป็นของผู้อื่นปลูกอยู่ ให้เจ้าพนักงานบันทึกถ้อยคำของเจ้าของสิ่งนั้นๆ ให้ปรากฏว่ามีสิทธิในที่ดินอย่างไร เช่น สิทธิเก็บกิน สิทธิเหนือพื้นดิน หรือสิทธิตามสัญญาเช่า เป็นต้น ภายใต้งบบังคับแห่งพระราชบัญญัติการยึดทรัพย์สินของกสิกร พ.ศ. 2475 การยึดที่ไร่ นา ซึ่งมีไม้ล้มลุก หรือธัญชาติอันจะเก็บเกี่ยวได้ตามฤดูกาลจะยึดแต่ที่ดิน ไม่ยึดไม้ล้มลุกและธัญชาติหรือจะยึดทั้งที่ดิน และไม้ล้มลุกหรือธัญชาติด้วยก็ได้

ข้อ 27 การยึดที่ดินซึ่งมีไม้ยืนต้น ให้เจ้าพนักงานจดชนิดและประมาณจำนวนต้นไม้ไว้ด้วย

ข้อ 28 ถ้าทรัพย์สินที่ยึดมีดอกผลธรรมดาที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินจะต้องเป็นผู้เก็บเกี่ยว หรือบุคคลอื่นเป็นผู้เก็บเกี่ยวในนามของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน เมื่อมีผู้ร้องขอให้เจ้าพนักงานเก็บเกี่ยว และเจ้าพนักงานเห็นสมควรจัดการให้ เจ้าพนักงานต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ทราบในขณะที่ทำการยึด แล้วจึงให้ทำการเก็บดอกผลนั้นเมื่อถึงกำหนด

ข้อ 29 การยึดเรือน โรง หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ให้เจ้าพนักงานจัดการยึดโดยบรรยาย ให้เห็นสภาพของสิ่งนั้นๆ เช่น พื้น ฝาผนัง ประตู หน้าต่าง เสา เครื่องบนและหลังคา วัสดุชนิดใด มีกี่ชั้น กี่ห้อง ขนาดกว้างยาวสูงเท่าใด เก้าหรือโอหม่เพียงใด เลขทะเบียนเท่าไร ถ้าเป็นสถานที่ให้เช่า ค่าเช่าเท่าใด เป็นต้น

ข้อ 30 การยึดสิ่งหามทรัพย์มีรูปร่างและอสังหาริมทรัพย์ ย่อมครอบคลุมไปถึงดอกผล แห่งทรัพย์สินนั้นด้วย เว้นแต่จะได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ข้อ 31 ให้เจ้าพนักงานแสดงให้เห็น โดยชัดแจ้งตามวิธีที่เห็นสมควรว่า ได้มีการยึด ทรัพย์สินแล้ว เช่น

(1) การยึดสิ่งของ ให้เจ้าพนักงานปิดหรือผูกแผ่นเลขหมายบนสิ่งของที่ยึดให้ตรง ตามบัญชีทรัพย์สิน ถ้าสามารถจะเก็บรวมเข้าหีบหรือตู้ได้ก็ให้รวมไว้แล้วปิดหีบหรือตู้ประทับตราครั้ง อีกชั้นหนึ่ง

(2) การยึดที่ดิน ห้องชุด เรือน โรง หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ ให้ปิดประกาศหรือทำ เครื่องหมายไว้

(3) การยึดสัตว์ สัตว์พาหนะ หรือปศุสัตว์ จะใช้สิทธิที่เช่าหรือที่ตัวหรือจะใช้แผ่นเลขหมาย ผูกคอหรือจะต้อนเข้าคอกแล้วผูกเชือกประทับตราครั้งที่ประตูคอกก็ได้ แล้วแต่จะเห็นสมควร แต่อย่าให้เป็นการขัดข้องต่อการเลี้ยงรักษาสัตว์

ข้อ 32 เมื่อได้ยึดเรือกำปั่นหรือเรือมีระวางตั้งแต่หกตันขึ้นไป เรือกลไฟหรือเรือยนต์ มีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป แพหรือสัตว์พาหนะ ให้แจ้งการยึดไปยังกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี หรือนายทะเบียนแห่งท้องที่ แล้วแต่กรณี กรณียึดทรัพย์สินอื่นที่มีทะเบียน เช่น รถยนต์ เครื่องจักร ให้แจ้งการยึดไปยังนายทะเบียนแห่งทรัพย์สินนั้น

ข้อ 33 ในการยึดทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานจัดทำบันทึกรายงานการดำเนินการ โดยสังเขป หากมีพฤติการณ์หรือเหตุการณ์ที่สมควรบันทึกไว้เป็นหลักฐานก็ให้บันทึกไว้แล้วอ่านบันทึกนั้น ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ผู้มีส่วนได้เสีย บุคคลที่อยู่ ณ ที่ยึดฟัง แล้วให้ ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานด้วย ถ้าผู้ใดไม่ยอมลงลายมือชื่อให้บันทึกว่าอ่านให้ฟังแล้ว ไม่ยอม ลงลายมือชื่อพร้อมทั้งลงลายมือชื่อเจ้าพนักงานและพยานรับรองไว้

ข้อ 34 ห้ามยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ดังต่อไปนี้

(1) เครื่องนุ่งห่มหลับนอน หรือเครื่องใช้ในครัวเรือน โดยประมาณราคารวมกัน ตามที่เลขาธิการประกาศกำหนด

ในกรณีเลขาธิการเห็นสมควรจะกำหนดทรัพย์สินดังกล่าวที่มีราคาเกินกว่าที่กำหนดไว้ ตาม (1) ให้เป็นทรัพย์สินที่ไม่ต้องอยู่ในบังคับแห่งระเบียบนี้ก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความจำเป็นตาม ฐานะของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน

(2) เครื่องมือ หรือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการเลี้ยงชีพ หรือประกอบวิชาชีพ โดยประมาณ รวมกันราคาไม่เกินกว่าที่เลขาธิการประกาศกำหนด แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินมีค่าขอ โดย ทำเป็นคำร้องต่อเลขาธิการ ขออนุญาตใช้เครื่องมือหรือเครื่องใช้อันจำเป็นเพื่อการดำเนินการเลี้ยง ชีพหรือประกอบวิชาชีพอันมีราคาเกินกว่าจำนวนราคาดังกล่าวแล้ว ให้เลขาธิการมีอำนาจที่จะใช้ ดุลพินิจอนุญาตหรือไม่อนุญาตภายในบังคับแห่งเงื่อนไขตามที่เห็นสมควร

(3) วัตถุ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ทำหน้าที่แทนหรือช่วยอวัยวะของเจ้าหน้าที่ ผู้ต้องชดใช้เงิน

(4) ทรัพย์สินอย่างใดที่โอนกันไม่ได้ตามกฎหมาย หรือตามกฎหมายข่มขู่ไม่อยู่ ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินอันมีลักษณะเป็นของส่วนตัว โดยแท้ เช่น หนังสือสำหรับวงศ์ตระกูลโดยเฉพาะ จดหมายหรือสมุดบัญชีต่างๆ นั้น อาจยึดมา ตรวจสอบเพื่อประโยชน์แห่งการยึดทรัพย์สินได้ถ้าจำเป็น แต่ห้ามมิให้เอาออกขายทอดตลาด

(5) ทรัพย์สินของกสิกรตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พ.ศ. 2475 ได้แก่ พืชพันธุ์ที่ไ้ใช้ในปีต่อไปตามสมควร พืชผลที่เก็บไว้สำหรับเลี้ยงตัวและครอบครัวตามฐานานุกรมสำหรับหนึ่งปี สัตว์และเครื่องมือประกอบอาชีพที่มีไว้พอแก่การดำเนินอาชีพต่อไป

ข้อ 35 ให้เจ้าพนักงานจัดทำบัญชีทรัพย์สินที่ยึดโดยแสดงรายละเอียด เช่น ชื่อ ประเภท จำนวน ขนาด น้ำหนัก สภาพและราคาประเมินแห่งทรัพย์สิน เป็นต้น ตามลำดับหมายเลขไว้

ข้อ 36 การจดบัญชีทรัพย์สิน ถ้าเป็นทรัพย์สินหลายสิ่งราคาเล็กน้อย จะมัดรวมหรือกองรวมกันแล้วจดเป็นเลขหมายเดียวกันก็ได้

ข้อ 37 เมื่อกระทำการยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินแล้ว ให้แจ้งรายการยึดและราคาประเมินให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินทราบ และถ้าทรัพย์สินที่ยึดมีผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมให้แจ้งการยึดให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมทราบด้วย หากไม่สามารถจะกระทำตามความในวรรคก่อนได้ ให้ปิดประกาศแจ้งการยึดไว้ ณ สถานที่ที่ยึด หรือประกาศแจ้งการยึดทางหนังสือพิมพ์รายวันไม่เกิน 7 วัน ถ้าทรัพย์สินที่ยึดเป็นที่ดินและห้องชุด ให้แจ้งการยึดนั้นให้เจ้าพนักงานที่ดินท้องที่ที่ดินตั้งอยู่ทราบเพื่อบันทึกการยึดไว้ในทะเบียน เมื่อดำเนินการดังกล่าวแล้วเสร็จ ให้รายงานการยึดทรัพย์สินพร้อมบัญชีทรัพย์สินที่ยึดต่อเลขานุการ

ส่วนที่ 2

วิธีการประเมินราคาทรัพย์สิน

ข้อ 38 การประเมินราคาที่ดินพึงพิจารณาตามหลักเกณฑ์เหล่านี้ประกอบกัน คือ

(1) ราคาซื้อขายกันในท้องตลาดโดยคำนึงถึงสภาพแห่งที่ดินนั้นว่าเป็นที่ดินประเภทใด เช่น ที่อยู่อาศัย ที่โรงงาน ที่ให้บริการหรือค้าขาย ที่สวน ที่นา ที่ไร่ เป็นต้น และที่นั้นอยู่ในทำเลอย่างไร เช่น อยู่ในทำเลค้าขาย ที่ชุมนุมชนอยู่ติดถนนหรือแม่น้ำลำคลองหรือไม่ รถยนต์เข้าถึงหรือไม่ หากเป็นที่ให้เช่ามีผลประโยชน์หรือรายได้มากน้อยเพียงใด

(2) ราคาที่ดินบริเวณใกล้เคียง ซึ่งเจ้าพนักงานเคยขายทอดตลาดไปแล้ว

(3) ราคาซื้อขาย หรือจ้างง หรือขายฝากครั้งสุดท้ายของที่ดินที่ยึด และที่ดินข้างเคียง

(4) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อ 39 การประเมินราคาทรัพย์สินนอกจากที่ดิน ให้ประเมินตามราคาซื้อขายในท้องตลาดตามสภาพความเก่าใหม่ของทรัพย์สินนั้นๆ

ข้อ 40 การประเมินราคาทรัพย์สินที่มีการจ้างหรือจำหน่ายให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับข้อ 35 แต่ให้หมายเหตุไว้ด้วยว่าจ้างหรือจำหน่ายเมื่อใด ต้นเงินเท่าใด เพื่อประกอบดุลพินิจในการขายทอดตลาด

ข้อ 41 หากเลขาธิการเห็นว่าราคาทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานประเมินไม่เหมาะสม หรือผู้มีส่วนได้เสียในการยึดทรัพย์สินร้องขอ โดยมีเหตุผลอันสมควร เลขาธิการมีอำนาจแก้ไขราคาประเมินได้เอง หรือมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานทำการประเมินราคาใหม่ หรืออาจขอให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการประเมินราคาทรัพย์สินหรือผู้เชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สินช่วยประเมินราคา ให้กรณีประเมินราคาตามคำร้องขอของผู้มีส่วนได้เสียในการยึดทรัพย์สินให้ผู้ร้องขอเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย เมื่อได้มีการแก้ไขราคาประเมินแล้ว ให้เจ้าพนักงานแจ้งราคาประเมินที่ได้แก้ไขใหม่ให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ

ข้อ 42 การประเมินราคาทรัพย์สินบางประเภท หากมีความจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญพิเศษ หรือผู้มีความรู้เชี่ยวชาญตรวจสอบและประเมินราคาให้เลขาธิการสั่งให้ดำเนินการได้

ในกรณีที่เจ้าพนักงานไม่มีความรู้ในราคาทรัพย์สินที่ประเมิน หรือไม่แน่ใจหรือกรณีเป็นที่สงสัยในราคาประเมินทรัพย์สินเช่นว่านั้น ให้เจ้าพนักงานสามารถขอความร่วมมือจากส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ตามประกาศที่เลขาธิการกำหนด

ส่วนที่ 3

การคัดค้านการยึดทรัพย์สิน

ข้อ 43 ถ้าบุคคลใดจะยื่นคำร้องคัดค้านการยึดทรัพย์สิน โดยกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานได้ยึดไว้ ก่อนที่เอาทรัพย์สินดังกล่าว ออกขายทอดตลาดบุคคลนั้น อาจยื่นคำร้องขอต่อเลขาธิการ เพื่อให้มีคำสั่งปล่อยทรัพย์สินเช่นว่านั้น เมื่อเจ้าพนักงานได้รับคำร้องขอเช่นว่านี้ ให้งดการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินนั้น ไว้ในระหว่างรอคำวินิจฉัยชี้ขาดของเลขาธิการต่อไป เว้นแต่

(1) หากมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่าคำร้องขอนั้น ไม่มีมูลและยื่นเข้ามา เพื่อประวิงเวลาให้ล่าช้า เลขาธิการมีอำนาจสั่งให้ผู้ร้องวางเงินต่อเลขาธิการในเวลาที่กำหนด ตามจำนวนเงินที่เห็นสมควรเพื่อประกันความเสียหายใดๆ ที่อาจได้รับเนื่องจากเหตุที่เน้นซ้ำในการขายทอดตลาดอันเกิดแต่การยื่นคำร้องขอนั้น ถ้าผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเช่นว่านี้ให้เลขาธิการ ยกคำร้องนั้นเสียและมีคำสั่งให้ดำเนินการต่อไป

(2) ถ้าทรัพย์สินที่พิพาทนั้นเป็นสังหาริมทรัพย์และมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่า คำร้องขอนั้นไม่มีเหตุผลอันควรฟัง หรือถ้าปรากฏว่าทรัพย์สินที่ยึดเป็นสังหาริมทรัพย์ที่เก็บไว้นานไม่ได้ เลขานุการมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการจัดการขายทอดตลาดทรัพย์สินหรือจำหน่ายทรัพย์สินนั้นโดยไม่ชักช้า

ส่วนที่ 4

การเก็บรักษาทรัพย์สินที่ยึด

ข้อ 44 ทรัพย์สินที่ยึดไว้แล้วให้นำมาเก็บรักษาไว้ที่สำนักงานคลังและงบประมาณ แต่ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ หรือสิ่งของอื่นซึ่งลำบากต่อการขนย้ายให้มอบแก่บุคคลที่สมควรเป็นผู้ดูแลรักษาไว้

การมอบทรัพย์สินที่ยึดให้บุคคลอื่นดูแลรักษาให้ถือหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินยอมรับรักษาทรัพย์สินที่ยึด และเจ้าพนักงานเห็นสมควร จะมอบทรัพย์สินนั้นให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินเป็นผู้ดูแลรักษาก็ได้

(2) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินไม่รับรักษาทรัพย์สินที่ยึด เมื่อเจ้าพนักงานเห็นสมควร จะมอบทรัพย์สินไว้ในความดูแลของบุคคลอื่นซึ่งครอบครองทรัพย์สินนั้นอยู่ก็ได้

(3) ถ้าไม่สามารถปฏิบัติตาม (1) และ (2) ได้ เลขานุการจะเข้าสถานที่เก็บทรัพย์สิน และจ้างคนดูแลรักษาทรัพย์สินนั้นไว้ก็ได้

ข้อ 45 ให้เจ้าพนักงานจดไว้ในรายการยึดทรัพย์สินโดยชัดแจ้งว่า ได้จัดการเก็บรักษาทรัพย์สินนั้นอย่างไร และต้องเสียค่าใช้จ่ายในการยึดทรัพย์สิน ค่าเช่าสถานที่เก็บทรัพย์สิน ค่าจ้างดูแลรักษาทรัพย์สินเท่าใด

ข้อ 46 ให้ผู้รับรักษาทรัพย์สินโดยมีค่าตอบแทนก็ได้ หรือไม่มีค่าตอบแทนก็ได้ หรือผู้ให้เช่าสถานที่รักษาทรัพย์สินก็ดี หรือผู้รับจ้างดูแลทรัพย์สินก็ดี ทำหนังสือสัญญากับเลขานุการ

ข้อ 47 ในกรณีผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย ทำให้สูญหาย ทำให้เสื่อมค่า ทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์สินที่ยึด ให้เลขานุการหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดทุกเรื่อง

หมวด 3
การอายัดทรัพย์สิน

ส่วนที่ 1
วิธีการอายัดทรัพย์สิน

ข้อ 48 เจ้าพนักงานอายัดสังหาริมทรัพย์อันมีรูปร่างและอสังหาริมทรัพย์รวมทั้งสิทธิทั้งปวงอันมีอยู่ในทรัพย์สินเหล่านั้น หรือเงินที่บุคคลภายนอกจะต้องส่งมอบหรือโอน หรือชำระให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ในการอายัดดังกล่าวเจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะยึดบรรดาเอกสารทั้งปวงที่ให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินในอันที่จะได้รับส่งมอบ หรือรับโอนทรัพย์สินหรือสิทธิ หรือได้รับชำระเงินเช่นนั้น

ข้อ 49 เมื่อเห็นสมควรใช้สิทธิอายัดทรัพย์สินตาม มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดให้สำนักกฎหมายรายงานการขออนุญาตอายัดทรัพย์สิน พร้อมทั้งเสนอให้เลขธิการลงนามในคำสั่งอายัด

ข้อ 50 เมื่อเลขธิการลงนามในคำสั่งอายัดทรัพย์สินแล้ว ให้ส่งเรื่องคืนสำนักกฎหมายเพื่อดำเนินการส่งคำสั่งอายัดให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินและบุคคลภายนอกซึ่งต้องส่งมอบเงินหรือสิ่งของนั้น

ข้อ 51 ห้ามอายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ดังต่อไปนี้

(1) เบี้ยเลี้ยงชีพซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ และเงินรายได้เป็นคราวๆ อันบุคคลภายนอกได้ยกให้เพื่อเลี้ยงชีพเป็นจำนวนตามที่เลขธิการเห็นสมควร

(2) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ และเบี้ยหวัดของข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐบาล และเงินสงเคราะห์ หรือบำนาญที่รัฐบาลได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น

(3) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ ค่าชดใช้ เงินสงเคราะห์หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของพนักงาน ลูกจ้าง หรือคนงานนอกจากที่กล่าวไว้ใน (2) ที่นายจ้างจ่ายให้แก่บุคคลเหล่านั้น หรือคู่สมรส หรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้นเป็นจำนวนตามที่เลขธิการเห็นสมควร

(4) เงินฉापนกิจสงเคราะห์ที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ได้รับอันเนื่องมาแต่ความตายของบุคคลอื่น เป็นจำนวนตามที่จำเป็นในการดำเนินการฉापนกิจศพตามฐานะของผู้ตายที่เลขธิการเห็นสมควรในการกำหนดจำนวนเงินตาม (1) และ (3) ให้เลขธิการกำหนดให้ไม่น้อยกว่าอัตราเงินเดือนขั้นต่ำสุดของข้าราชการพลเรือนในขณะนั้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงฐานะในทางครอบครัวของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินและจำนวนบุพการีและผู้สืบสันดานซึ่งอยู่ในความอุปการะของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินด้วย

ส่วนที่ 2

การคัดค้านการอายัดทรัพย์สิน

ข้อ 52 ถ้าบุคคลภายนอกได้รับคำสั่งอายัดปฏิเสหรหรือโต้แย้งหนี้ที่เรียกร้องเอาแก่ตน ให้เจ้าพนักงานทำการไต่สวนตรวจสอบ หากปรากฏว่าหนี้ที่เรียกร้องมีอยู่จริงให้ออกคำสั่งเตือนให้บุคคลนั้นปฏิบัติตามคำสั่งอายัดอีกครั้ง ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอายัด ให้เจ้าพนักงานดำเนินคดีฟ้องร้องให้บุคคลดังกล่าวรับผิดชอบเหมือนหนึ่งบุคคลนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน และตลอดจนค่าแห่งความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้น เพราะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอายัดทรัพย์สินพร้อมกันไปด้วยถ้าไม่มีการคัดค้านการอายัดทรัพย์สิน แต่บุคคลผู้ได้รับคำสั่งอายัดมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งอายัด ให้เจ้าพนักงานดำเนินการเช่นเดียวกับที่กล่าวข้างต้น

ส่วนที่ 3

การจัดการทรัพย์สินที่อายัด

ข้อ 53 ทรัพย์สินที่อายัดให้จัดการ ดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเป็นพันธบัตรและหลักทรัพย์ที่เป็นประกัน ซึ่งเป็นของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ออกให้แก่ผู้ถือ หรือออกในนามของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน เจ้าพนักงานจะร้องขอต่อเลขาธิการมิให้มิคำสั่งอนุญาตให้จำหน่ายสิ่งเหล่านั้น ตามรายการขานราคาในวันที่ขายก็ได้ หากสิ่งเหล่านั้นมีรายการขานราคากำหนดไว้ ณ สถานที่แลกเปลี่ยนหรือถูกยกค่าขอเสียก็ให้ขายสิ่งเหล่านั้นโดยวิธีขายทอดตลาด

(2) ถ้าเป็นตราสารเปลี่ยนมือ เช่น ตั๋วเงิน เจ้าพนักงานร้องขอให้เลขาธิการมีคำสั่งอนุญาตจำหน่ายตามราคาที่ปรากฏในตราสาร หรือราคาต่ำกว่านั้น ตามที่เลขาธิการเห็นสมควร ถ้าเลขาธิการยกค่าขอเสีย ก็ให้นำตราสารนั้นออกขายทอดตลาด

(3) ถ้าสิ่งของที่จะต้องส่งมอบตามสิทธิเรียกร้องที่ถูกอายัดนั้น ได้ส่งมอบให้แก่เจ้าพนักงานแล้วให้นำออกขายโดยการขายทอดตลาด

(4) ถ้าการจำหน่ายสิทธิเรียกร้องที่ถูกอายัดนั้น กระทำได้โดยยาก เนื่องจากการชำระหนี้ นั้นต้องอาศัยการชำระหนี้ตอบแทน หรืออาจต้องด้วยเหตุผลอื่นอันจะทำให้การชำระหนี้ นั้นล่าช้าออกไปอีก และอาจเกิดความเสียหายขึ้นได้ เมื่อบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย หรือเจ้าพนักงานร้องขอเลขาธิการอาจมีคำสั่งให้จำหน่ายโดยวิธีอื่นก็ได้

หมวด 4

การขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ส่วนที่ 1

คณะกรรมการจัดการขายทอดตลาด

ข้อ 54 ในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้เลขานุการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดการขายทอดตลาด โดยแต่งตั้งคณะกรรมการจากข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับชำนาญการ จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน จากสำนักกฎหมาย สำนักการคลังและงบประมาณ และกำหนดให้กรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ หากจำเป็นจะแต่งตั้งบุคคลอื่นที่เห็นสมควรเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วยก็ได้

ส่วนที่ 2

วิธีการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ข้อ 55 ให้สำนักกฎหมาย จัดทำรายงานขออนุญาตขายทอดตลาดทรัพย์สินพร้อมทั้งแนบเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น สำเนาคำสั่งแต่งตั้งเจ้าพนักงานให้ยึดทรัพย์สิน ประกาศเรื่องยึดทรัพย์สิน บัญชียึดทรัพย์สิน และเอกสารอื่นใดอันเกี่ยวกับการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เป็นต้น รวมทั้งเสนอความเห็นว่าการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้ในรายงาน พร้อมทั้งเสนอให้เลขานุการลงนามในคำสั่งให้ขายทอดตลาดทรัพย์สินภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินเสร็จสิ้น

ข้อ 56 เมื่อเลขานุการมีคำสั่งให้ขายทอดตลาดทรัพย์สินแล้ว ให้เจ้าพนักงานจัดทำประกาศเรื่องขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะขาย เช่น ชื่อเจ้าของทรัพย์สิน วัน เวลา สถานที่ที่จะขาย ชื่อ ประเภทลักษณะ จำนวน ขนาด น้ำหนัก และภาระติดพันเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นๆ เป็นต้น ถ้าเป็นที่ดินให้แจ้งเนื้อที่อาณาเขตกว้างขวาง ชื่อเจ้าของที่ดินข้างเคียง สถานที่ตั้ง พร้อมทั้งแผนที่สังเขป เสนอประธานคณะกรรมการเพื่อลงนาม

ข้อ 57 เมื่อประธานคณะกรรมการได้ลงนามในประกาศเรื่อง ขายทอดตลาดทรัพย์สินแล้ว ให้เจ้าพนักงานจัดส่งประกาศเรื่อง ขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นแก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินและผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ที่จะขาย สถานที่ที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ ที่ชุมนุมชน และสถานที่ราชการอันเห็นสมควร ก่อนกำหนดวันขายไม่น้อยกว่า 7 วันถ้าประธานกรรมการเห็นสมควรจะลงประกาศโฆษณาการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น ในหนังสือพิมพ์รายวัน หรือทางวิทยุกระจายเสียง หรือทางโทรทัศน์ หรือทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ก่อนกำหนดวันขายไม่น้อยกว่า 7 วันก็ได้

ข้อ 58 การกำหนดวันขายทอดตลาดในประกาศ เรื่อง ขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ถือเกณฑ์ ดังนี้

(1) ที่ดิน หรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง กำหนดวันขายไม่น้อยกว่า 30 วัน แต่ไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันที่ที่ลงประกาศเรื่องขายทอดตลาดทรัพย์สิน

(2) โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างต่างๆ และทรัพย์สินอื่น กำหนดวันขายไม่น้อยกว่า 20 วัน แต่ไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ที่ลงประกาศเรื่อง ขายทอดตลาดทรัพย์สิน

(3) ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนคณะกรรมการอาจขายทอดตลาดทรัพย์สินได้เมื่อพ้นระยะเวลา อย่างน้อย 5 วัน นับแต่วันที่ยึดทรัพย์สินเสร็จสิ้นในกรณีของสดหรือของเสียหายให้นำออกขาย ได้ทันที หรือดำเนินการโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร

(4) เมื่อประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินไปแล้ว หากมีความจำเป็นคณะกรรมการ อาจเลื่อนหรืองดการขายทอดตลาดทรัพย์สินก็ได้

ข้อ 59 การขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้คณะกรรมการถือปฏิบัติ ดังนี้

(1) การขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ติดจำนอง ให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจำนองทราบถึง วัน เวลา และสถานที่ที่จะทำการขายทอดตลาด พร้อมทั้งให้สอบถามผู้รับจำนองถึงรายละเอียด ของภาระจำนอง เช่น ต้นเงิน ดอกเบี้ยที่ค้างชำระ ตลอดจนวิธีการขายทอดตลาดว่าจะให้ขาย โดยติดจำนองหรือปลอดจำนอง ถ้าผู้รับจำนองไม่แจ้งให้ทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แล้วก็ให้ขายทรัพย์สินโดยติดจำนอง ในกรณีที่ได้รับแจ้งจากผู้รับจำนองให้ขายทรัพย์สินโดยปลอด จำนองคณะกรรมการอาจพิจารณาให้ขายทรัพย์สินโดยติดจำนองก็ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากเลขานุการ

การขายทรัพย์สินอย่างติดจำนอง ให้แสดงรายชื่อผู้รับจำนองพร้อมทั้งต้นเงินและดอกเบี้ย ที่ยังค้างชำระจนถึงวันขาย และข้อความว่าผู้ใดซื้อทรัพย์สินนั้นต้องรับภาระจำนองติดไปด้วย ไว้ในประกาศเรื่อง ขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยชัดเจน

การขายทอดตลาดโดยปลอดจำนอง การกำหนดราคาขายให้พิจารณาถึงต้นเงิน ดอกเบี้ยจำนอง ซึ่งยังค้างชำระแก่ผู้รับจำนองจนถึงวันขาย พร้อมทั้งค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการยึดและขายทอดตลาด และเงินที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินต้องชำระ ถ้าคาดหมายว่าเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดไม่อาจ ปลอดเปลื้องหนี้ได้หรือหากขายทอดตลาดแล้ว เจ้าหนี้จำนองจะได้รับเงินจากการขายทอดตลาดไป ทั้งหมดก็ให้งดการขายทอดตลาดและรายงานเลขานุการพิจารณาสั่งการเป็นรายๆ ไป

การขอรับชำระหนี้ของผู้รับจำนอง ให้ถือหนังสือตอบรับของผู้รับจำนองตามวรรคหนึ่ง เป็นคำขอรับชำระหนี้จำนอง ก่อนจ่ายเงินชำระหนี้จำนองพร้อมดอกเบี้ยต้องตรวจสอบให้แน่ชัด เสียก่อนว่าหนี้จำนองและดอกเบี้ย เป็นหนี้บุริมสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้สามัญหรือไม่

และผู้รับจ้างองได้ปลดหนี้จ้างองให้แล้ว พร้อมทั้งให้ขอใบรับประกันถือไว้เป็นหลักฐานในการชำระหนี้จ้างองพร้อมดอกเบี้ยด้วย จึงจะจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้างองได้

(2) ถ้าทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดเป็นตู้ไม้ หนีบ หรือกำปั้นเหล็ก ให้คณะกรรมการจัดการเปิดเสียก่อน จึงจะขายทอดตลาดได้

(3) การขายทอดตลาดทรัพย์สินประเภทซึ่งผู้ยึดถือครอบครองจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานตามกฎหมายเสียก่อน เช่น อาวุธปืน เป็นต้น ให้ผู้ซื้อวางมัดจำไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของราคาซื้อและให้ผู้ซื้อจัดการนำใบอนุญาตมาแสดงภายใน 30 วัน พร้อมทั้งชำระเงินที่ค้างให้ครบถ้วน ถ้าพ้นกำหนดนี้แล้วผู้ซื้อไม่สามารถนำใบอนุญาตมาแสดงได้ ก็ให้รับเงินมัดจำนั้นแล้วนำส่งผ่านสำนักการคลังและงบประมาณ และให้จัดการขายทอดตลาดใหม่ได้

(4) การขายทอดตลาดทรัพย์สินที่จะต้องมิใบอนุญาตกำกับ เช่น สุราตั้งแต่ 10 ลิตรขึ้นไป ให้คณะกรรมการขอความร่วมมือไปยังเจ้าพนักงานสรรพสามิตจัดการออกใบอนุญาตขนสุราให้แก่ผู้ซื้อด้วย

(5) การขายทอดตลาดทรัพย์สินหลายสิ่งให้ปฏิบัติ ดังนี้

(ก) ให้แยกขายทีละสิ่งต่อเนื่องกัน แต่คณะกรรมการมีอำนาจ

1) จัดสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีราคาเล็กน้อยรวมขายเป็นกองๆ ได้

2) จัดสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์สองสิ่งหรือกว่านั้นขึ้นไปรวมขายไปด้วยกันได้ ในเมื่อเป็นที่คาดหมายว่าเงินรายได้จากการขายจะเพิ่มขึ้นเพราะเหตุนั้น

(ข) ในการขายอสังหาริมทรัพย์รายใหญ่ และทรัพย์สินนั้น อาจแบ่งแยกออกเป็น ส่วนๆ ได้ คณะกรรมการมีอำนาจขายทรัพย์สินนั้นเป็นส่วนๆ ได้ ในเมื่อเป็นที่คาดหมายว่าเงินรายได้ทั้งหมดจะเพิ่มขึ้นเพราะเหตุนั้น

(ค) การขายทรัพย์สินหลายสิ่งด้วยกัน คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดลำดับที่จะขายทรัพย์สินนั้นได้

(ง) บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาด อาจร้องขอให้คณะกรรมการรวมหรือแยกหรือให้ขายทรัพย์สินนั้นตามลำดับที่กำหนดไว้หรือจะร้องคัดค้านการขายของคณะกรรมการใน (ก) ถึง (ค) ก็ได้ ในกรณีที่คณะกรรมการไม่ยอมปฏิบัติตามคำร้องขอหรือคัดค้านเช่นนั้น ผู้มีส่วนได้เสียจะยื่นคำขอต่อเลขาธิการ โดยทำเป็นคำร้องภายใน 7 วัน นับแต่วันปฏิเสศ เพื่อขอให้มีการตั้งชี้ขาดในเรื่องนั้นก็

ข้อ 60 วิธีการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้คณะกรรมการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) ก่อนเริ่มขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปักธงเครื่องหมายการขายทอดตลาดและอ่านประกาศเรื่อง ขายทอดตลาดทรัพย์สิน ณ สถานที่ขายโดยเปิดเผย

(2) คณะกรรมการจะใช้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้าสู่ราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ตนเป็นผู้จัดการขายไม่ได้

(3) เมื่อคณะกรรมการเห็นว่าทรัพย์สินที่ทำการขายทอดตลาดมีมูลค่าสูงมากหรือมีผู้ใดจะสู้ราคาโดยไม่สุจริต หรือไม่สามรถจะชำระราคาได้ ให้คณะกรรมการจัดให้มีการวางหลักประกันที่เชื่อถือได้ตามที่เห็นสมควร

(4) การขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ผู้ขายทอดตลาดแสดงความตกลงขายด้วยวิธีเคาะไม้ หรือแสดงกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาด ถ้ายังไม่ได้แสดงเช่นนั้น ผู้สู้ราคาจะถอนคำสู้ราคาก็ได้

(5) ให้ผู้ทอดตลาดร้องขานจำนวนเงินที่มีผู้สู้ราคาครั้งที่หนึ่ง และกล่าวคำว่า “หนึ่ง” 3-4 หน ถ้าไม่มีผู้สู้ราคาสูงขึ้น ให้เปลี่ยนร้องขานจำนวนเงินนั้นเป็นครั้งที่สอง และกล่าวคำว่า “สอง” อีก 3-4 หน เมื่อไม่มีผู้สู้ราคาสูงกว่านั้นและผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับทางปกครองไม่คัดค้านราคา และคณะกรรมการเห็นว่าได้ราคาพอสมควร ก็ให้ผู้ทอดตลาดกล่าวคำว่า “สาม” พร้อมกับเคาะไม้ หรือแสดงกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาด แต่ถ้าก่อนเคาะไม้ หรือแสดงกิริยาดังกล่าวมีผู้สู้ราคาสูงขึ้นไปอีก ก็ให้ร้องขานราคารุนขึ้นตั้งต้นใหม่ตามลำดับในกรณี ผู้มีส่วนได้เสียคนใดคนหนึ่งคัดค้านราคา ให้คณะกรรมการเลื่อนการขายออกไปนัดหนึ่ง และในนัดต่อไปหากราคาที่มีผู้เสนอไม่ต่ำกว่าราคาที่เสนอไว้ในครั้งก่อนและคณะกรรมการเห็นว่า เป็นราคาสมควรขายก็ให้ดำเนินการขายทอดตลาดและเคาะไม้ขายให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุดดังกล่าว

(6) ถ้าผู้สู้ราคาถอนคำสู้ราคาของตนเสียก่อนที่ผู้ทอดตลาดเคาะไม้ หรือแสดงกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาด ให้ผู้ทอดตลาดตั้งต้นร้องขานราคาใหม่

(7) ในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้คณะกรรมการบันทึกเหตุการณ์ขายทอดตลาดไว้ทุกครั้ง โดยมีข้อความอย่างน้อย ดังนี้

(ก) จำนวนบุคคลซึ่งมาฟังการขายและสู้ราคา

(ข) ในการสู้ราคาทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ ให้บันทึกชนิดของทรัพย์สิน ชื่อ และราคาของผู้ให้ราคาสูงสุด รวมทั้งชื่อและราคาของผู้ให้ราคาตามลำดับรองลงมาด้วยกรณี การสู้ราคาทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์ ให้บันทึกชนิดของทรัพย์สิน ชื่อ และราคาของผู้ให้ราคาสูงสุดเท่านั้น

(ค) คณะกรรมการขายได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

(ง) คณะกรรมการและผู้ทอดตลาดต้องลงนามวันเดือนปีกำกับไว้ด้วย

ข้อ 61 การปฏิบัติเกี่ยวกับเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินมี ดังนี้

(1) การขายทอดตลาดทรัพย์สิน เมื่อผู้ทอดตลาดตกลงขายโดยวิธีเคาะไม้หรือแสดงกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาดแล้วผู้ซื้อจะต้องชำระเงินทันที เว้นแต่ทรัพย์สินซึ่งมีราคาตั้งแต่ 10,000 บาทขึ้นไป คณะกรรมการอาจผ่อนผันให้ผู้ซื้อวางมัดจำไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของราคาซื้อและทำสัญญาใช้เงินที่ค้างชำระภายในเวลาไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันที่ซื้อนั้นก็ได้อีก

(2) ถ้าผู้ซื้อวางมัดจำไว้แล้วไม่ชำระเงินส่วนที่เหลือภายในกำหนดตามสัญญาให้รับเงินมัดจำที่ผู้ซื้อวางไว้ และถือว่าเงินมัดจำนั้นเป็นเงินส่วนหนึ่งจากการขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ย่อมนำไปชำระค่าธรรมเนียมค่าใช้จ่ายในการยึด อาศัย ขายทอดตลาดทรัพย์สิน และเงินที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินต้องชำระ โดยให้คณะกรรมการเอาทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาดใหม่ได้

(3) กรณีผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นเจ้าของบุริมสิทธิเหนือทรัพย์สินที่ขายทอดตลาด การชำระราคานั้นจะขอหักส่วนได้ของตนออกจากราคาซื้อก็ได้

ข้อ 62 เมื่อการขายทอดตลาดบริบูรณ์โดยผู้ทอดตลาดตกลงขายโดยวิธีเคาะไม้หรือแสดงกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาดแล้วถ้าผู้ซื้อไม่ชำระเงินหรือไม่วางเงินมัดจำตามสัญญา ให้คณะกรรมการเอาทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาดซ้ำอีกและแจ้งให้ผู้ซื้อเดิมทราบกำหนด วัน เวลาขายด้วย เมื่อขายได้เงินเท่าใด โดยหักค่าธรรมเนียมค่าใช้จ่ายแล้วยังไม่คุ้มราคาค่าขายทอดตลาดครั้งก่อน ให้จัดการเรียกร้องให้ผู้ซื้อเดิมชำระเงินส่วนที่ยังขาดนั้น

ข้อ 63 ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าราคาซื้อที่มีผู้สู้ราคาสูงสุดนั้นยังไม่เพียงพออาจถอนทรัพย์สินนั้นจากการขายทอดตลาดได้แล้วดำเนินการประกาศขายใหม่โดยไม่ต้องขออนุญาตในการขายทอดตลาดอีก

ข้อ 64 ให้ประธานคณะกรรมการกำหนดสถานที่ดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ข้อ 65 เมื่อคณะกรรมการดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินแล้ว ให้คณะกรรมการรายงานผลการขายทอดตลาดนั้นทุกครั้งต่อเลขาธิการทราบภายใน 7 วันทำการ นับแต่วันที่มีการขายทอดตลาดในกรณีที่ไม้อาจขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดได้ ก็ให้รายงานเลขาธิการทราบเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

ส่วนที่ 3

การคัดค้านการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ข้อ 66 ถ้าคณะกรรมการได้ดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบ เช่น มิได้ส่งประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน และหรือผู้มีส่วนได้เสีย เป็นต้น เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน และหรือผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งต้องเสียหาย อาจยื่นคำร้องต่อเลขาธิการขอให้สั่งเพิกถอนการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นได้ แต่ต้องไม่ช้ากว่า 15 วัน นับแต่ทราบการขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยไม่ชอบนั้น

ส่วนที่ 4

การโอนและการส่งมอบ

ข้อ 67 การขายทอดตลาดทรัพย์สินแต่ละครั้ง เมื่อผู้ซื้อชำระเงินครบถ้วนตามสัญญาแล้ว

(1) กรณีทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์ ให้คณะกรรมการส่งมอบทรัพย์สินนั้นให้ผู้ซื้อไปได้

(2) ถ้าเป็นทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่ต้องจดทะเบียนตามกฎหมาย เช่น เรือที่มีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป แพ สัตว์พาหนะ หรือสังหาริมทรัพย์ประเภทที่จะต้องจดทะเบียนชื่อผู้เป็นเจ้าของ เช่น อาวุธปืน รถยนต์ เป็นต้น ให้คณะกรรมการแจ้งแก่พนักงานเจ้าหน้าที่นั้นๆ จัดการโอนหรือจดทะเบียนให้ต่อไป

หมวด 5

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ข้อ 68 การอุทธรณ์คำสั่งให้ยึดทรัพย์สิน คำสั่งให้อายัดทรัพย์สิน และคำสั่งให้ขายทอดตลาดทรัพย์สิน หรือคำสั่งทางปกครองอื่น ให้ปฏิบัติตามส่วนที่ 5 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

หมวด 6

การถอนการบังคับทางปกครอง

ข้อ 69 ให้เจ้าพนักงานถอนการบังคับทางปกครอง ในกรณีต่อไปนี้

(1) เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินได้วางเงินต่อเจ้าพนักงานเป็นจำนวนพอชำระหนี้ ค่าสินไหมทดแทน พร้อมทั้งค่าธรรมเนียมแห่งการบังคับทางปกครอง ค่าใช้จ่ายในการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

(2) เลขานุการมีคำสั่งให้ถอนการบังคับทางปกครอง

ข้อ 70 ภายใต้บังคับข้อ 69 เมื่อได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินแล้ว ถ้าได้ถอนการบังคับทางปกครองทั้งหมดหรือบางส่วน ให้เจ้าพนักงานถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น ทั้งหมดหรือบางส่วน แล้วแต่กรณี และคืนทรัพย์สินนั้นแก่ผู้ถูกยึดหรือผู้ถูกอายัดไป เว้นแต่เลขานุการ จะตั้งเป็นอย่างอื่นและให้แจ้งการถอนการยึดหรืออายัดแก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน รวมทั้งผู้ถูกอายัด ทรัพย์สินนั้นด้วย แล้วรายงานให้เลขานุการทราบ

ข้อ 71 ให้เจ้าพนักงานเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงาน โดยนำตาราง 5 ท้ายประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินชำระครบถ้วนแล้ว จึงถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน

หมวด 7

การรับและจ่ายเงิน

ข้อ 72 การรับเงิน การนำส่งเงิน การเก็บรักษาเงินและการเบิกจ่ายเงินจากการขายทอดตลาด ทรัพย์สิน ให้ดำเนินการตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

ข้อ 73 เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้หักเป็นเงินที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ต้องชำระ ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน กรณีที่มีเงินเหลือ จากการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้คณะกรรมการสั่งคืนเงินที่เหลือนั้นให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับ

หมวด 8
เบ็ดเตล็ด

ข้อ 74 กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติ หรือไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนด
ในระเบียบนี้หรือมีปัญหาอื่นใดที่มีได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้รายงานเลขธิการเพื่อพิจารณา
สั่งการเป็นกรณีๆ ไป

ประกาศ ณ วันที่

(ลงชื่อ).....

เลขธิการสภาผู้แทนราษฎร



บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากการศึกษาแนวทางแก้ปัญหา กรณีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้ชำระเงินสำหรับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีข้าราชการปฏิบัติงานจำนวนมาก ซึ่งเมื่อมีกรณีละเมิดเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สำนักงานฯ ก็จะดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งหากข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดและต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย สำนักงานฯ จะมีคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน ถ้าผู้ถูกลงโทษไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้เสียหายทอดตลาด เพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ในทางปฏิบัติหากหน่วยงานของรัฐใช้วิธีฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้มีการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชดใช้เงินในกรณีกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น จะไม่เกิดผลเนื่องจากศาลปกครองเคยมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะถือว่าหน่วยงานของรัฐมีทางแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้อยู่แล้ว โดยได้มีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 157/2546 เกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐจะขอให้ศาลบังคับตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ โดยสรุปได้ว่า เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองไว้แล้ว หน่วยงานของรัฐจึงสามารถบังคับทางปกครองได้เอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกรณีดังกล่าวถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของหน่วยงานของรัฐแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามที่บัญญัติไว้ในบทมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หน่วยงานของรัฐจึงมิใช่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยในปัจจุบัน การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบทางละเมิดนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากการไม่มีระเบียบของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่กำหนดขั้นตอนวิธีการ และให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ชัดเจน รวมทั้งบทบัญญัติในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในการบังคับทางปกครอง ทำให้เกิดการตีความในทางปฏิบัติ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการบังคับใช้มาตรการทางปกครองยังขาดความรู้และประสบการณ์ไม่กล้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเนื่องจากกลัวกระทบสิทธิของบุคคลทั้งในทางแพ่งและอาญา เพราะไม่มีระเบียบของสำนักงานฯ ว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการทางปกครองให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมารองรับการปฏิบัติ โดยเฉพาะ

2. ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะว่า การยกเว้นระเบียบมาตรการบังคับทางปกครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะสามารถแก้ปัญหาการบังคับทางปกครองเพื่อให้ชำระเงินสำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แก่ข้าราชการผู้กระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ เพราะจากการศึกษาพบว่าในหลายส่วนราชการมีการร่างระเบียบ ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองใช้ในการบังคับทางปกครองเพื่อให้ชำระเงินสำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แก่ข้าราชการผู้กระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น จะเกิดประโยชน์สูงสุด หากสำนักงานฯ มีการกำหนดแนวปฏิบัติที่มีขั้นตอนชัดเจน ในการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้ชำระเงินสำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แก่ข้าราชการผู้กระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมีต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม เพื่อป้องกันการความสับสนในการตีความของเจ้าหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับได้ง่ายและชัดเจนในทางปฏิบัติ

(ร่าง)

ระเบียบสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

พ.ศ.....

โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ภายในเวลาที่กำหนด กรณีหน่วยงานของรัฐได้ใช้เงินให้แก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และหากเจ้าหน้าที่เพิกเฉยไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนให้ถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐ อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น ขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินได้ ตามนัยมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยนำประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้นเพื่อให้การใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมควรมีระเบียบ ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงวางระเบียบใช้บังคับ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ว่าด้วยการใช้ มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.....”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจออกคำสั่ง หรือประกาศเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

หมวด 1

บททั่วไป

ข้อ 4 ในระเบียบนี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

(1) “เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ซึ่งเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎรมอบหมาย

(2) “เจ้าพนักงาน” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้มีหน้าที่ยึด อาัยด์ หรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน

(3) “เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินแก่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(4) “การบังคับทางปกครอง” หมายความว่า การดำเนินการใดๆ เพื่อให้ได้รับชำระเงินตามคำสั่งทางปกครอง เช่น การยึด อาัยด์ หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงิน

(5) “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งรับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539

(6) “ยึด” หมายความว่า การกระทำใดๆ ต่อทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน เพื่อให้ทรัพย์สินนั้นได้เข้ามาอยู่ในความควบคุมดูแลหรือครอบครองของเจ้าพนักงาน

(7) “อาัยด์” หมายความว่า การสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินและหรือบุคคลภายนอกมิให้จำหน่าย จ่าย โอน หรือกระทำการใดกรรมใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน หรือสิทธิเรียกร้องที่ได้สั่งอาัยด์ไว้ รวมตลอดถึงการสั่งให้บุคคลภายนอกมิให้นำส่งทรัพย์สิน หรือชำระหนี้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน แต่ให้ส่งมอบหรือชำระ ณ ที่ซึ่งผู้มีอำนาจออกคำสั่งอาัยด์กำหนด

(8) “ขายทอดตลาด” หมายความว่า การนำเอาทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ออกขายโดยวิธีให้สู้ราคากันโดยเปิดเผย

(9) “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการจัดการขายทอดตลาดและให้รวมถึงผู้ทอดตลาดด้วย

ข้อ 5 เลขธิการเป็นผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออาัยด์และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ข้อ 6 คำสั่งและประกาศยึดทรัพย์สิน คำสั่งแจ้งการอาัยด์ทรัพย์สิน และประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ใช้ตามแบบที่เลขธิการกำหนด

ข้อ 7 การส่งหนังสือ คำสั่งหรือประกาศตามข้อ 6 ให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวด 4 ว่าด้วยการแจ้งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

ข้อ 8 เพื่อประโยชน์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ทรัพย์สินที่เป็นของภรรยา หรือที่เป็นของบุตร ผู้เยาว์ของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินซึ่งตามกฎหมายอาจถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินหรือเป็นทรัพย์สินที่อาจบังคับเอาชำระหนี้ได้ เจ้าหน้าที่อาจยึดหรืออาัยด์และเอาออกขายทอดตลาดตามระเบียบนี้ได้

ข้อ 9 กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้เงินหรือชำระเงินหรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นตัวเงินซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองหรือฟ้องคดีต่อศาล หากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินมิได้ขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้ก่อน หรือเจ้าพนักงานผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้มีอำนาจพิจารณาค่าอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองมิได้มีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้ก่อน การอุทธรณ์คำสั่งหรือการฟ้องคดีต่อศาลไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น และเมื่อได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินไว้แล้ว ให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) กรณีการยึด ให้ชะลอการขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินไว้ก่อนจนกว่าคดีจะถึงที่สุด เว้นแต่ทรัพย์สินที่ยึดมีสภาพเป็นของสดของเสียได้ เจ้าพนักงานมีอำนาจขายได้ทันทีโดยวิธีการขายทอดตลาดหรือวิธีอื่นตามเห็นสมควร

(2) กรณีการอายัด ให้ระบุในคำสั่งอายัดว่า “ห้ามเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินและหรือบุคคลภายนอกจำหน่าย จ่าย โอน หรือกระทำนิติกรรมใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องที่ได้สั่งอายัดไว้จนกว่าเจ้าพนักงานจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น”

ข้อ 10 การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่ออกคำสั่งให้ชดใช้เงินหรือชำระเงินหรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แล้วแต่กรณี

กรณีมีการอุทธรณ์คำสั่งหรือฟ้องคดีต่อศาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่การอุทธรณ์หรือคดีถึงที่สุดแล้วแต่กรณี

ข้อ 11 การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีต่อไปนี้ ให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินถึงแก่ความตาย ให้สอบสวนให้ได้ว่าความว่าตายเมื่อใดใครเป็นผู้จัดการมรดก ใครเป็นทายาท หรือใครเป็นผู้ครอบครองทรัพย์มรดก ให้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไปยังบุคคลเหล่านั้น ซึ่งความรับผิดชอบเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องมรดกกรณีทรัพย์สินของผู้ตาย ไม่ว่าจะแบ่งไปยังทายาทแล้วหรือไม่ก็ตาม ให้ทำการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินนำเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง หากทรัพย์สินของผู้ตายแบ่งไปยังทายาทแล้ว ให้รีบดำเนินการทางศาลโดยด่วน เนื่องจากสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดก กฎหมายกำหนดให้เจ้าหนี้ฟ้องคดีภายในอายุความ 1 ปี นับแต่รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดกตามมาตรา 1754 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(2) กรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินตามคำสั่งทางปกครองลาออก เกษียณหรือพ้นจากราชการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยังสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ต่อไป

หมวด 2

การยึดทรัพย์สิน

ส่วนที่ 1

วิธีการยึดทรัพย์สิน

ข้อ 12 เมื่อถึงกำหนดเวลาที่อาจใช้สิทธิยึดทรัพย์สินได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดให้สำนักกฎหมายดำเนินการสืบหาทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินโดยไม่ชักช้าและประเมินราคาทรัพย์สินนั้นตามข้อ 34 ข้อ 35

ข้อ 13 ให้สำนักกฎหมาย รายงานการสืบสวนหาทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินพร้อมเสนอคำสั่งแต่งตั้งเจ้าพนักงานไปทำการยึดทรัพย์สิน คำสั่งให้ยึดทรัพย์สิน ประกาศยึดทรัพย์สินหรือคำสั่งให้อายัดทรัพย์สิน แล้วแต่กรณี เพื่อให้เลขธิการลงนาม

ข้อ 14 เมื่อเลขธิการลงนามในคำสั่งแต่งตั้งเจ้าพนักงาน คำสั่งยึดทรัพย์สิน ประกาศยึดทรัพย์สินหรือคำสั่งอายัดทรัพย์สินแล้ว ให้ส่งเรื่องคืนไปให้สำนักกฎหมายเพื่อดำเนินการต่อไป

ข้อ 15 ถ้าในคำสั่งยึดทรัพย์สินเฉพาะเจาะจงให้ยึดทรัพย์สินสิ่งใด ให้เจ้าพนักงานยึดแต่เฉพาะทรัพย์สินสิ่งนั้น ทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยวิธีการยึด ได้แก่ สังกหริมทรัพย์สินมีรูปร่างและอสังหาริมทรัพย์

ข้อ 16 ก่อนไปทำการยึดทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานผู้ไปยึดทรัพย์สินพิจารณาตรวจสอบให้แน่ชัดว่าจะต้องยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินหรือไม่ และจำนวนราคาทรัพย์สินที่จะยึดได้ตามกฎหมายมีประมาณเท่าใด พร้อมทั้งนำประกาศยึดทรัพย์สินไปด้วย เพื่อปิดไว้ ณ สถานที่ยึดทรัพย์สิน

ข้อ 17 ให้เจ้าพนักงานไปทำการยึดทรัพย์สินโดยเร็วและให้นำคำสั่งยึดทรัพย์สินกับเครื่องมือและอุปกรณ์สำหรับการยึดทรัพย์สิน เช่น ครั่ง และตราตีครั่งไปด้วย ทั้งนี้ จะมีเจ้าพนักงานอื่นร่วมไปช่วยเหลือด้วยก็ได้

ข้อ 18 ให้เจ้าพนักงานที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในการยึดทรัพย์สินดำเนินการด้วยความสุภาพ และระมัดระวังไม่ให้เกิดความเสียหายเกินกว่าที่จำเป็นถ้ามีผู้ขัดขวางในการยึดทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงาน ชี้แจงว่ากล่าวแต่โดยดีก่อนถ้าผู้นั้นยังขัดขวางอยู่อีก ก็ให้เจ้าพนักงานขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงาน ตำรวจเพื่อดำเนินการยึดทรัพย์สินจนได้

ข้อ 19 เจ้าพนักงานจะต้องดำเนินการยึดทรัพย์สินในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตกในวันทำการงานปกติ เว้นแต่ในกรณีมีเหตุฉุกเฉินอย่างอื่นซึ่งจะทำการยึดทรัพย์สิน ในวันหยุดราชการก็ได้โดยได้รับอนุญาตจากเลขาธิการ

ข้อ 20 ก่อนทำการยึดทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานแสดงคำสั่งยึดทรัพย์สินต่อเจ้าหน้าที่ ผู้ต้องชดใช้เงิน หรือบุคคลที่ระบุไว้ในคำสั่งยึดทรัพย์สิน ถ้าไม่ปรากฏตัวบุคคลดังกล่าวให้แสดง ต่อบุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้น และหากทรัพย์สินที่ยึดมีผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมให้แจ้งการยึดทรัพย์สิน ให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมทราบด้วย

ข้อ 21 ในการจะดำเนินการยึดทรัพย์สิน เจ้าพนักงานมีอำนาจเท่าที่มีความจำเป็น เพื่อที่จะค้นสถานที่ใดๆ อันเป็นของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินหรือได้ครอบครองอยู่ เช่น บ้าน ที่อยู่อาศัย คลังสินค้า โรงงานหรือร้านค้าขาย เป็นต้น ทั้งนี้มีอำนาจที่จะยึดและตรวจสอบบัญชี เอกสารหรือแผ่นกระดาษ และกระทำการใดๆ ตามสมควรเพื่อเปิดสถานที่ดังกล่าว รวมทั้งตู้รับรษณีย์ ตู้ หรือที่เก็บของอื่นๆ แล้ว รายงานให้เลขาธิการทราบ การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หากเห็นสมควรเจ้าพนักงานอาจขอความร่วมมือ เจ้าพนักงานตำรวจให้อยู่ร่วมในการดำเนินการ และอาจแจ้งความให้เจ้าพนักงานตำรวจแห่งท้องที่ บ้านที่กไว้เป็นหลักฐานด้วยก็ได้

ข้อ 22 ให้เจ้าพนักงานยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินแต่เพียงพอกับหนี้ ที่ต้องชำระตามคำสั่งยึดทรัพย์สิน พร้อมทั้งค่าธรรมเนียมค่าใช้จ่ายในการยึดทรัพย์สินและขายทอดตลาด แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินมีแต่ทรัพย์สินซึ่งมีราคามากกว่าจำนวนหนี้ และไม่อาจแบ่งยึด โดยมีให้ทรัพย์สินนั้นเสื่อมราคา เช่น ทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพและราคาตกต่ำ ทั้งทรัพย์สินอื่นที่จะยึด ให้เพียงพอกับจำนวนหนี้ไม่ปรากฏด้วยแล้ว ก็ให้ยึดทรัพย์สินที่ว่ามีมาขายทอดตลาดทั้งหมด

ข้อ 23 เจ้าพนักงานย่อมไม่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานอื่นได้ยึดหรืออายัด ไว้ก่อนแล้ว หรือทรัพย์สินที่มีกฎหมายบัญญัติให้ไม่อยู่ในการบังคับแห่งการบังคับคดี

ข้อ 24 เมื่อปรากฏว่าทรัพย์สินนั้นไม่อาจยึดได้ตามกฎหมาย ให้เจ้าพนักงานรีบรายงาน ต่อเลขาธิการเพื่อพิจารณาสั่งการยึดทรัพย์สินไว้ก่อน เมื่อยึดทรัพย์สินมาแล้วปรากฏในภายหลัง ว่าทรัพย์สินที่ยึดนั้นเป็นของบุคคลอื่นให้เจ้าพนักงานแจ้งให้เลขาธิการทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการ เพิกถอนการยึดทรัพย์สิน

ข้อ 25 ถ้าจะยึดที่ดิน ให้เจ้าพนักงานผู้ไปยึดทรัพย์สินดำเนินการให้ได้เอกสารสิทธิ ในที่ดินหรือสำเนาซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินรับรอง เพื่อตรวจสอบจำลองแผนที่หลังโฉนดที่ดินว่า เป็นที่ดิน แปลงเดียวกันหรือไม่ หากเชื่อได้ว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกันแล้ว ให้จัดการยึด โดยบรรยายให้เห็นสภาพ และทำเลที่ตั้งของที่ดิน ในรายการยึดที่ดิน

ข้อ 26 ถ้าที่ดินที่ยึดนั้นมีสิ่งปลูกสร้างหรือไม้ล้มลุก หรือธัญชาติอันจะเก็บเกี่ยวรวงผล ได้คราวหนึ่งหรือหลายคราวต่อปีเป็นของผู้อื่นปลูกอยู่ ให้เจ้าพนักงานบันทึกถ้อยคำของเจ้าของสิ่งนั้นๆ ให้ปรากฏว่ามีสิทธิในที่ดินอย่างไร เช่น สิทธิเก็บกิน สิทธิเหนือพื้นดิน หรือสิทธิตามสัญญาเช่า เป็นต้น ภายใต้อำนาจแห่งพระราชบัญญัติการยึดทรัพย์สินของกสิกร พ.ศ. 2475 การยึดที่ไร่นา ซึ่งมีไม้ล้มลุก หรือธัญชาติอันจะเก็บเกี่ยวได้ตามฤดูกาลจะยึดแต่ที่ดิน ไม่ยึด ไม้ล้มลุกและธัญชาติหรือจะยึดทั้งที่ดิน และไม้ล้มลุกหรือธัญชาติด้วยก็ได้

ข้อ 27 การยึดที่ดินซึ่งมีไม้ยืนต้น ให้เจ้าพนักงานจดชนิดและประมาณจำนวนต้นไม้ไว้ด้วย

ข้อ 28 ถ้าทรัพย์สินที่ยึดมีดอกผลธรรมดาที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินจะต้องเป็นผู้เก็บเกี่ยว หรือบุคคลอื่นเป็นผู้เก็บเกี่ยวในนามของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน เมื่อมีผู้ร้องขอให้เจ้าพนักงานเก็บเกี่ยว และเจ้าพนักงานเห็นสมควรจัดการให้ เจ้าพนักงานต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ทราบในขณะที่ทำการยึด แล้วจึงให้ทำการเก็บดอกผลนั้นเมื่อถึงกำหนด

ข้อ 29 การยึดเรือน โรง หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ให้เจ้าพนักงานจัดการยึดโดยบรรยาย ให้เห็นสภาพของสิ่งนั้นๆ เช่น พื้น ฝาผนัง ประตู หน้าต่าง เสา เครื่องบนและหลังคา วัสดุชนิดใด มีกี่ชั้น กี่ห้อง ขนาดกว้างยาวสูงเท่าใด เก้าหรือโอหม่เพียงใด เลขทะเบียนเท่าไร ถ้าเป็นสถานที่ให้เช่า ค่าเช่าเท่าใด เป็นต้น

ข้อ 30 การยึดสิ่งหามทรัพย์มีรูปร่างและอสังหาริมทรัพย์ ย่อมครอบคลุมไปถึงดอกผล แห่งทรัพย์สินนั้นด้วย เว้นแต่จะได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ข้อ 31 ให้เจ้าพนักงานแสดงให้เห็น โดยชัดแจ้งตามวิธีที่เห็นสมควรว่า ได้มีการยึด ทรัพย์สินแล้ว เช่น

(1) การยึดสิ่งของ ให้เจ้าพนักงานปิดหรือผูกแผ่นเลขหมายบนสิ่งของที่ยึดให้ตรง ตามบัญชีทรัพย์สิน ถ้าสามารถจะเก็บรวมเข้าหีบหรือตู้ได้ก็ให้รวมไว้ แล้วปิดหีบหรือตู้ประทับตราครั้ง อีกชั้นหนึ่ง

(2) การยึดที่ดิน ห้องชุด เรือน โรง หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ ให้ปิดประกาศหรือทำ เครื่องหมายไว้

(3) การยึดสัตว์ สัตว์พาหนะ หรือปศุสัตว์ จะใช้สิทธิที่เช่าหรือที่ตัวหรือจะใช้แผ่นเลขหมาย ผูกคอหรือจะต้อนเข้าคอกแล้วผูกเชือกประทับตราครั้งที่ประตูคอกก็ได้ แล้วแต่จะเห็นสมควร แต่อย่าให้เป็นการขัดข้องต่อการเลี้ยงรักษาสัตว์

ข้อ 32 เมื่อได้ยึดเรือกำปั่นหรือเรือมีระวางตั้งแต่หกตันขึ้นไป เรือกลไฟหรือเรือยนต์ มีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป แพหรือสัตว์พาหนะ ให้แจ้งการยึดไปยังกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี หรือนายทะเบียนแห่งท้องที่ แล้วแต่กรณี กรณียึดทรัพย์สินอื่นที่มีทะเบียน เช่น รถยนต์ เครื่องจักร ให้แจ้งการยึดไปยังนายทะเบียนแห่งทรัพย์สินนั้น

ข้อ 33 ในการยึดทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานจัดทำบันทึกรายงานการดำเนินการ โดยสังเขป หากมีพฤติการณ์หรือเหตุการณ์ที่สมควรบันทึกไว้เป็นหลักฐานก็ให้บันทึกไว้แล้วอ่านบันทึกนั้น ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ผู้มีส่วนได้เสีย บุคคลที่อยู่ ณ ที่ยึดฟัง แล้วให้ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานด้วย ถ้าผู้ใดไม่ยอมลงลายมือชื่อให้บันทึกว่าอ่านให้ฟังแล้ว ไม่ยอมลงลายมือชื่อพร้อมกับลงลายมือชื่อเจ้าพนักงานและพยานรับรองไว้

ข้อ 34 ห้ามยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ดังต่อไปนี้

(1) เครื่องนุ่งห่มหลับนอน หรือเครื่องใช้ในครัวเรือน โดยประมาณราคารวมกัน ตามที่เลขาธิการประกาศกำหนด

ในกรณีเลขาธิการเห็นสมควรจะกำหนดทรัพย์สินดังกล่าวที่มีราคาเกินกว่าที่กำหนดไว้ ตาม (1) ให้เป็นทรัพย์สินที่ไม่ต้องอยู่ในบังคับแห่งระเบียบนี้ก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความจำเป็น ตามฐานะของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน

(2) เครื่องมือ หรือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการเลี้ยงชีพ หรือประกอบวิชาชีพ โดยประมาณ รวมกันราคาไม่เกินกว่าที่เลขาธิการประกาศกำหนด แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินมีคำขอ โดยทำเป็นคำร้องต่อเลขาธิการ ขออนุญาตใช้เครื่องมือหรือเครื่องใช้อันจำเป็นเพื่อการดำเนินการ เลี้ยงชีพหรือประกอบวิชาชีพอันมีราคาเกินกว่าจำนวนราคาดังกล่าวแล้ว ให้เลขาธิการมีอำนาจ ที่จะใช้ดุลพินิจอนุญาตหรือไม่อนุญาตภายในบังคับแห่งเงื่อนไขตามที่เห็นสมควร

(3) วัตถุ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ทำหน้าที่แทนหรือช่วยอวัยวะของเจ้าหน้าที่ ผู้ต้องชดใช้เงิน

(4) ทรัพย์สินอย่างใดที่โอนกันไม่ได้ตามกฎหมาย หรือตามกฎหมายย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบ แห่งการบังคับคดีทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินอันมีลักษณะเป็นของส่วนตัว โดยแท้ เช่น หนังสือสำหรับวงศ์ตระกูล โดยเฉพาะ จดหมายหรือสมุดบัญชีต่างๆ นั้น อาจยึดมาตรวจดู เพื่อประโยชน์แห่งการยึดทรัพย์สินได้ถ้าจำเป็น แต่ห้ามมิให้เอาออกขายทอดตลาด

(5) ทรัพย์สินของกสิกรตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พ.ศ. 2475 ได้แก่ พืชพันธุ์ที่ไว้ในปีต่อไปตามสมควร พืชผลที่เก็บไว้สำหรับเลี้ยงตัวและครอบครัวตามฐานานุกรมสำหรับหนึ่งปี สัตว์และเครื่องมือประกอบอาชีพที่มีไว้พอแก่การดำเนินอาชีพต่อไป

ข้อ 35 ให้เจ้าพนักงานจัดทำบัญชีทรัพย์สินที่ยึดโดยแสดงรายละเอียด เช่น ชื่อ ประเภท จำนวน ขนาด น้ำหนัก สภาพและราคาประเมินแห่งทรัพย์สิน เป็นต้น ตามลำดับหมายเลขไว้

ข้อ 36 การจดบัญชีทรัพย์สิน ถ้าเป็นทรัพย์สินหลายสิ่งราคาเล็กน้อย จะมัดรวมหรือกองรวมกันแล้วจดเป็นเลขหมายเดียวกันก็ได้

ข้อ 37 เมื่อกระทำการยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินแล้ว ให้แจ้งการยึดและราคาประเมินให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินทราบ และถ้าทรัพย์สินที่ยึดมีผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมให้แจ้งการยึดให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมทราบด้วย หากไม่สามารถจะกระทำตามความในวรรคก่อนได้ ให้ปิดประกาศแจ้งการยึดไว้ ณ สถานที่ที่ยึด หรือประกาศแจ้งการยึดทางหนังสือพิมพ์รายวันไม่เกิน 7 วัน ถ้าทรัพย์สินที่ยึดเป็นที่ดินและห้องชุด ให้แจ้งการยึดนั้นให้เจ้าพนักงานที่ดินท้องที่ที่ดินตั้งอยู่ทราบเพื่อบันทึกการยึดไว้ในทะเบียน เมื่อดำเนินการดังกล่าวแล้วเสร็จ ให้รายงานการยึดทรัพย์สินพร้อมบัญชีทรัพย์สินที่ยึดต่อเลขานุการ

ส่วนที่ 2

วิธีการประเมินราคาทรัพย์สิน

ข้อ 38 การประเมินราคาที่ดินพึงพิจารณาตามหลักเกณฑ์เหล่านี้ประกอบกัน คือ

(1) ราคาซื้อขายกันในท้องตลาดโดยคำนึงถึงสภาพแห่งที่ดินนั้นว่าเป็นที่ดินประเภทใด เช่น ที่อยู่อาศัย ที่โรงงาน ที่ให้บริการหรือค้าขาย ที่สวน ที่นา ที่ไร่ เป็นต้น และที่นั้นอยู่ในทำเลอย่างไร เช่น อยู่ในทำเลค้าขาย ที่ชุมนุมชนอยู่ติดถนนหรือแม่น้ำลำคลองหรือไม่ รถยนต์เข้าถึงหรือไม่ หากเป็นที่ให้เช่ามีผลประโยชน์หรือรายได้มากน้อยเพียงใด

(2) ราคาที่ดินบริเวณใกล้เคียง ซึ่งเจ้าพนักงานเคยขายทอดตลาดไปแล้ว

(3) ราคาซื้อขาย หรือจ้างง หรือขายฝากครั้งสุดท้ายของที่ดินที่ยึด และที่ดินข้างเคียง

(4) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อ 39 การประเมินราคาทรัพย์สินนอกจากที่ดิน ให้ประเมินตามราคาซื้อขายในท้องตลาดตามสภาพความเก่าใหม่ของทรัพย์สินนั้นๆ

ข้อ 40 การประเมินราคาทรัพย์สินที่มีการจ้างหรือจำหน่ายให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับข้อ 35 แต่ให้หมายเหตุไว้ด้วยว่าจ้างหรือจำหน่ายเมื่อใด ต้นเงินเท่าใด เพื่อประกอบดุลพินิจในการขายทอดตลาด

ข้อ 41 หากเลขธิการเห็นว่าราคาทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานประเมินไม่เหมาะสมหรือผู้มีส่วนได้เสียในการยึดทรัพย์สินร้องขอโดยมีเหตุผลอันสมควร เลขธิการมีอำนาจแก้ไขราคาประเมินได้เอง หรือมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานทำการประเมินราคาใหม่ หรืออาจขอให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการประเมินราคาทรัพย์สินหรือผู้เชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สินช่วยประเมินราคาให้กรณีประเมินราคาตามคำร้องขอของผู้มีส่วนได้เสียในการยึดทรัพย์สินให้ผู้ร้องขอเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย เมื่อได้มีการแก้ไขราคาประเมินแล้ว ให้เจ้าพนักงานแจ้งราคาประเมินที่ได้แก้ไขใหม่ให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ

ข้อ 42 การประเมินราคาทรัพย์สินบางประเภท หากมีความจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญพิเศษ หรือผู้มีความรู้เชี่ยวชาญตรวจสอบและประเมินราคาให้เลขธิการสั่งให้ดำเนินการได้

ในกรณีที่เจ้าพนักงานไม่มีความรู้ในราคาทรัพย์สินที่ประเมิน หรือไม่แน่ใจหรือกรณีเป็นที่สงสัยในราคาประเมินทรัพย์สินเช่นว่านั้น ให้เจ้าพนักงานสามารถขอความร่วมมือจากส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ตามประกาศที่เลขธิการกำหนด

ส่วนที่ 3

การคัดค้านการยึดทรัพย์สิน

ข้อ 43 ถ้าบุคคลใดจะยื่นคำร้องคัดค้านการยึดทรัพย์สิน โดยกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานได้ยึดไว้ ก่อนที่เอาทรัพย์สินดังกล่าวออกขายทอดตลาดบุคคลนั้น อาจยื่นคำร้องขอต่อเลขธิการ เพื่อให้มีคำสั่งปล่อยทรัพย์สินเช่นว่านั้น เมื่อเจ้าพนักงานได้รับคำร้องขอเช่นว่านี้ ให้งดการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินนั้นไว้ในช่วงรอคำวินิจฉัยชี้ขาดของเลขธิการต่อไป เว้นแต่

(1) หากมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่าคำร้องขอนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงเวลาให้ล่าช้า เลขธิการมีอำนาจสั่งให้ผู้ร้องวางเงินต่อเลขธิการในเวลาที่กำหนดตามจำนวนเงินที่เห็นสมควรเพื่อประกันความเสียหายใดๆ ที่อาจได้รับเนื่องจากเหตุที่เน้นซ้ำในการขายทอดตลาดอันเกิดแต่การยื่นคำร้องขอนั้น ถ้าผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเช่นว่านี้ให้เลขธิการยกคำร้องนั้นเสียและมีคำสั่งให้ดำเนินการต่อไป

(2) ถ้าทรัพย์สินที่พิพาทนั้นเป็นสังหาริมทรัพย์และมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่า คำร้องขอนั้นไม่มีเหตุผลอันควรฟัง หรือถ้าปรากฏว่าทรัพย์สินที่ยึดเป็นสังหาริมทรัพย์ที่เก็บไว้นานไม่ได้ เลขานุการมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการจัดการขายทอดตลาดทรัพย์สินหรือจำหน่ายทรัพย์สินนั้นโดยไม่ชักช้า

ส่วนที่ 4

การเก็บรักษาทรัพย์สินที่ยึด

ข้อ 44 ทรัพย์สินที่ยึดไว้แล้วให้นำมาเก็บรักษาไว้ที่สำนักงานคลังและงบประมาณ แต่ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ หรือสิ่งของอื่นซึ่งลำบากต่อการขนย้ายให้มอบแก่บุคคลที่สมควรเป็นผู้ดูแลรักษาไว้

การมอบทรัพย์สินที่ยึดให้บุคคลอื่นดูแลรักษาให้ถือหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินยอมรับรักษาทรัพย์สินที่ยึด และเจ้าพนักงานเห็นสมควร จะมอบทรัพย์สินนั้นให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินเป็นผู้ดูแลรักษาก็ได้

(2) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินไม่รับรักษาทรัพย์สินที่ยึด เมื่อเจ้าพนักงานเห็นสมควร จะมอบทรัพย์สินไว้ในความดูแลของบุคคลอื่นซึ่งครอบครองทรัพย์สินนั้นอยู่ก็ได้

(3) ถ้าไม่สามารถปฏิบัติตาม (1) และ (2) ได้ เลขานุการจะเข้าสถานที่เก็บทรัพย์สิน และจ้างคนดูแลรักษาทรัพย์สินนั้นไว้ก็ได้

ข้อ 45 ให้เจ้าพนักงานจดไว้ในรายการยึดทรัพย์สินโดยชัดแจ้งว่า ได้จัดการเก็บรักษาทรัพย์สินนั้นอย่างไร และต้องเสียค่าใช้จ่ายในการยึดทรัพย์สิน ค่าเช่าสถานที่เก็บทรัพย์สิน ค่าจ้างดูแลรักษาทรัพย์สินเท่าใด

ข้อ 46 ให้ผู้รับรักษาทรัพย์สินโดยมีค่าตอบแทนก็ได้ หรือไม่มีค่าตอบแทนก็ได้ หรือผู้ให้เช่าสถานที่รักษาทรัพย์สินก็ดี หรือผู้รับจ้างดูแลทรัพย์สินก็ดี ทำหนังสือสัญญากับเลขานุการ

ข้อ 47 ในกรณีผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย ทำให้สูญหาย ทำให้เสื่อมค่า ทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์สินที่ยึด ให้เลขานุการหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดทุกเรื่อง

หมวด 3

การอายัดทรัพย์สิน

ส่วนที่ 1

วิธีการอายัดทรัพย์สิน

ข้อ 48 เจ้าพนักงานอายัดสังหาริมทรัพย์อันมีรูปร่างและอสังหาริมทรัพย์รวมทั้งสิทธิ ทั้งปวงอันมีอยู่ในทรัพย์เหล่านั้น หรือเงินที่บุคคลภายนอกจะต้องส่งมอบหรือ โอน หรือชำระ ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ในการอายัดดังกล่าวเจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะยึดบรรดาเอกสาร ทั้งปวงที่ให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินในอันที่จะได้รับส่งมอบ หรือรับ โอนทรัพย์สินหรือสิทธิ หรือได้รับชำระเงินเช่นนั้น

ข้อ 49 เมื่อเห็นสมควรใช้สิทธิอายัดทรัพย์สินตาม มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดให้สำนักกฎหมาย รายงานการขออนุญาตอายัดทรัพย์สิน พร้อมทั้งเสนอให้เลขธิการลงนามในคำสั่งอายัด

ข้อ 50 เมื่อเลขธิการลงนามในคำสั่งอายัดทรัพย์สินแล้ว ให้ส่งเรื่องคืนสำนักกฎหมาย เพื่อดำเนินการส่งคำสั่งอายัดให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินและบุคคลภายนอกซึ่งต้องส่งมอบเงิน หรือสิ่งของนั้น

ข้อ 51 ห้ามอายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ดังต่อไปนี้

(1) เบี้ยเลี้ยงชีพซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ และเงินรายได้เป็นคราวๆ อันบุคคลภายนอกได้ ยกให้เพื่อเลี้ยงชีพเป็นจำนวนตามที่เลขธิการเห็นสมควร

(2) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ และเบี้ยหวัดของข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐบาล และเงินสงเคราะห์ หรือบำนาญที่รัฐบาลได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น

(3) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ ค่าชดใช้ เงินสงเคราะห์หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกัน ของพนักงาน ลูกจ้าง หรือคนงานนอกจากที่กล่าวไว้ใน (2) ที่นายจ้างจ่ายให้แก่บุคคลเหล่านั้น หรือคู่สมรส หรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้นเป็นจำนวนตามที่เลขธิการเห็นสมควร

(4) เงินฉापนกิจสงเคราะห์ที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ได้รับอันเนื่องมาแต่ความตาย ของบุคคลอื่น เป็นจำนวนตามที่จำเป็นในการดำเนินการฉापนกิจศพตามฐานะของผู้ตายที่เลขธิการ เห็นสมควรในการกำหนดจำนวนเงินตาม (1) และ (3) ให้เลขธิการกำหนดให้ไม่น้อยกว่าอัตราเงินเดือน ขั้นต่ำสุดของข้าราชการพลเรือนในขณะนั้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงฐานะในทางครอบครัวของเจ้าหน้าที่ ผู้ต้องชดใช้เงินและจำนวนบุพการีและผู้สืบสันดานซึ่งอยู่ในความอุปการะของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินด้วย

ส่วนที่ 2

การคัดค้านการอายัดทรัพย์สิน

ข้อ 52 ถ้าบุคคลภายนอกได้รับคำสั่งอายัดปฏิเสหรือโต้แย้งหนี้ที่เรียกร้องเอาแก่ตน ให้เจ้าพนักงานทำการไต่สวนตรวจสอบ หากปรากฏว่าหนี้ที่เรียกร้องมีอยู่จริงให้ออกคำสั่งเตือนให้บุคคลนั้นปฏิบัติตามคำสั่งอายัดอีกครั้ง ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอายัด ให้เจ้าพนักงานดำเนินคดีฟ้องร้องให้บุคคลดังกล่าวรับผิดชอบเหมือนหนึ่งบุคคลนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน และตลอดจนค่าแห่งความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้น เพราะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอายัดทรัพย์สินพร้อมกันไปด้วยถ้าไม่มีการคัดค้านการอายัดทรัพย์สิน แต่บุคคลผู้ได้รับคำสั่งอายัดมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งอายัด ให้เจ้าพนักงานดำเนินการเช่นเดียวกับที่กล่าวข้างต้น

ส่วนที่ 3

การจัดการทรัพย์สินที่อายัด

ข้อ 53 ทรัพย์สินที่อายัดให้จัดการ ดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเป็นพันธบัตรและหลักทรัพย์ที่เป็นประกัน ซึ่งเป็นของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ออกให้แก่ผู้ถือ หรือออกในนามของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน เจ้าพนักงานจะร้องขอต่อเลขาธิการมิให้มิคำสั่งอนุญาตให้จำหน่ายสิ่งเหล่านั้น ตามรายการขานราคาในวันที่ขายก็ได้ หากสิ่งเหล่านั้นมีรายการขานราคากำหนดไว้ ณ สถานที่แลกเปลี่ยนหรือถูกยกค่าขอเสียก็ให้ขายสิ่งเหล่านั้นโดยวิธีขายทอดตลาด

(2) ถ้าเป็นตราสารเปลี่ยนมือ เช่น ตั๋วเงิน เจ้าพนักงานร้องขอให้เลขาธิการมีคำสั่งอนุญาตจำหน่ายตามราคาที่ปรากฏในตราสาร หรือราคาต่ำกว่านั้น ตามที่เลขาธิการเห็นสมควร ถ้าเลขาธิการยกค่าขอเสีย ก็ให้นำตราสารนั้นออกขายทอดตลาด

(3) ถ้าสิ่งของที่จะต้องส่งมอบตามสิทธิเรียกร้องที่ถูกอายัดนั้น ได้ส่งมอบให้แก่เจ้าพนักงานแล้วให้นำออกขายโดยการขายทอดตลาด

(4) ถ้าการจำหน่ายสิทธิเรียกร้องที่ถูกอายัดนั้น กระทำได้โดยยาก เนื่องจากการชำระหนี้ นั้นต้องอาศัยการชำระหนี้ตอบแทน หรืออาจต้องด้วยเหตุผลอื่นอันจะทำให้การชำระหนี้ นั้นล่าช้าออกไปอีก และอาจเกิดความเสียหายขึ้นได้ เมื่อบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย หรือเจ้าพนักงานร้องขอเลขาธิการอาจมีคำสั่งให้จำหน่ายโดยวิธีอื่นก็ได้

หมวด 4

การขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ส่วนที่ 1

คณะกรรมการจัดการขายทอดตลาด

ข้อ 54 ในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้เลขาธิการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดการขายทอดตลาด โดยแต่งตั้งคณะกรรมการจากข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับชำนาญการ จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน จากสำนักกฎหมาย สำนักการคลังและงบประมาณ และกำหนดให้กรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ หากจำเป็นจะแต่งตั้งบุคคลอื่นที่เห็นสมควรเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วยก็ได้

ส่วนที่ 2

วิธีการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ข้อ 55 ให้สำนักกฎหมาย จัดทำรายงานขออนุญาตขายทอดตลาดทรัพย์สิน พร้อมทั้งแนบเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น สำเนาคำสั่งแต่งตั้งเจ้าพนักงานให้ยึดทรัพย์สิน ประกาศเรื่องยึดทรัพย์สิน บัญชียึดทรัพย์สิน และเอกสารอื่นใดอันเกี่ยวกับการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เป็นต้น รวมทั้งเสนอความเห็นว่าการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้ในรายงาน พร้อมทั้งเสนอให้เลขาธิการลงนามในคำสั่งให้ขายทอดตลาดทรัพย์สินภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินเสร็จสิ้น

ข้อ 56 เมื่อเลขาธิการมีคำสั่งให้ขายทอดตลาดทรัพย์สินแล้ว ให้เจ้าพนักงานจัดทำประกาศเรื่องขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะขาย เช่น ชื่อเจ้าของทรัพย์สิน วัน เวลา สถานที่ที่จะขาย ชื่อ ประเภทลักษณะ จำนวน ขนาด น้ำหนัก และภาระติดพันเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นๆ เป็นต้น ถ้าเป็นที่ดินให้แจ้งเนื้อที่อาณาเขตกว้างขวาง ชื่อเจ้าของที่ดินข้างเคียง สถานที่ตั้งพร้อมทั้งแผนที่สังเขป เสนอประธานคณะกรรมการเพื่อลงนาม

ข้อ 57 เมื่อประธานคณะกรรมการได้ลงนามในประกาศเรื่อง ขายทอดตลาดทรัพย์สินแล้ว ให้เจ้าพนักงานจัดส่งประกาศเรื่อง ขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นแก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน และผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ที่จะขาย สถานที่ที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ที่ชุมนุมชน และสถานที่ราชการอันเห็นสมควร ก่อนกำหนดวันขายไม่น้อยกว่า 7 วัน ถ้าประธานกรรมการเห็นสมควรจะลงประกาศโฆษณาการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น ในหนังสือพิมพ์รายวัน หรือทางวิทยุกระจายเสียงหรือทางโทรทัศน์ หรือทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ก่อนกำหนดวันขายไม่น้อยกว่า 7 วันก็ได้

ข้อ 58 การกำหนดวันขายทอดตลาดในประกาศ เรื่อง ขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ถือเกณฑ์
ดังนี้

(1) ที่ดิน หรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง กำหนดวันขายไม่น้อยกว่า 30 วัน แต่ไม่เกิน 90 วัน
นับแต่วันที่ที่ลงประกาศเรื่องขายทอดตลาดทรัพย์สิน

(2) โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างต่างๆ และทรัพย์สินอื่น กำหนดวันขายไม่น้อยกว่า 20 วัน
แต่ไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ที่ลงประกาศเรื่อง ขายทอดตลาดทรัพย์สิน

(3) ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนคณะกรรมการอาจขายทอดตลาดทรัพย์สินได้เมื่อพ้นระยะเวลา
อย่างน้อย 5 วัน นับแต่วันที่ยึดทรัพย์สินเสร็จสิ้นในกรณีของสดหรือของเสียหายให้นำออกขาย
ได้ที่ หรือดำเนินการโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร

(4) เมื่อประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินไปแล้ว หากมีความจำเป็นคณะกรรมการ
อาจเลื่อนหรืองดการขายทอดตลาดทรัพย์สินก็ได้

ข้อ 59 การขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้คณะกรรมการถือปฏิบัติ ดังนี้

(1) การขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ติดจำนอง ให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจำนองทราบ
ถึงวัน เวลา และสถานที่ที่จะทำการขายทอดตลาด พร้อมทั้งให้สอบถามผู้รับจำนองถึงรายละเอียด
ของภาระจำนอง เช่น ต้นเงิน ดอกเบี้ยที่ค้างชำระ ตลอดจนวิธีการขายทอดตลาดว่า จะให้ขาย
โดยติดจำนองหรือปลอดจำนอง ถ้าผู้รับจำนองไม่แจ้งให้ทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแล้ว
ก็ให้ขายทรัพย์สินโดยติดจำนอง ในกรณีที่ได้รับแจ้งจากผู้รับจำนองให้ขายทรัพย์สินโดยปลอดจำนอง
คณะกรรมการอาจพิจารณาให้ขายทรัพย์สินโดยติดจำนองก็ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากเลขานุการ

การขายทรัพย์สินอย่างติดจำนอง ให้แสดงรายชื่อผู้รับจำนองพร้อมทั้งต้นเงินและดอกเบี้ย
ที่ยังค้างชำระจนถึงวันขาย และข้อความว่าผู้ใดซื้อทรัพย์สินนั้นต้องรับภาระจำนองติดไปด้วย
ไว้ในประกาศเรื่อง ขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยชัดเจน

การขายทอดตลาดโดยปลอดจำนอง การกำหนดราคาขายให้พิจารณาถึงต้นเงิน ดอกเบี้ยจำนอง
ซึ่งยังค้างชำระแก่ผู้รับจำนองจนถึงวันขาย พร้อมทั้งค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการยึดและขายทอดตลาด
และเงินที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินต้องชำระ ถ้าคาดหมายว่าเงินที่ได้จากการขายทอดตลาด
ไม่อาจปลดปล่อยหนี้ได้หรือหากขายทอดตลาดแล้ว เจ้าหนี้จำนองจะได้รับเงินจากการขายทอดตลาด
ไปทั้งหมดก็ให้งดการขายทอดตลาดและรายงานเลขานุการพิจารณาสั่งการเป็นรายๆ ไป

การขอรับชำระหนี้ของผู้รับจำนอง ให้ถือหนังสือตอบรับของผู้รับจำนองตามวรรคหนึ่ง
เป็นคำขอรับชำระหนี้จำนอง ก่อนจ่ายเงินชำระหนี้จำนองพร้อมดอกเบี้ยต้องตรวจสอบให้แน่ชัด
เสียก่อนว่าหนี้จำนองและดอกเบี้ย เป็นหนี้บุริมสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้สามัญหรือไม่

และผู้รับจ้างองได้ปลดหนี้จ้างองให้แล้ว พร้อมทั้งให้ขอใบรับประกันถือไว้เป็นหลักฐานในการชำระหนี้จ้างองพร้อมดอกเบี้ยด้วย จึงจะจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้างองได้

(2) ถ้าทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดเป็นค้ำประกัน หีบ หรือกำปั่นเหล็ก ให้คณะกรรมการจัดการเปิดเสียก่อน จึงจะขายทอดตลาดได้

(3) การขายทอดตลาดทรัพย์สินประเภทซึ่งผู้ยึดถือครอบครองจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานตามกฎหมายเสียก่อน เช่น อาวุธปืน เป็นต้น ให้ผู้ซื้อวางมัดจำไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของราคาซื้อและให้ผู้ซื้อจัดการนำใบอนุญาตมาแสดงภายใน 30 วัน พร้อมทั้งชำระเงินที่ค้างให้ครบถ้วน ถ้าพ้นกำหนดนี้แล้วผู้ซื้อไม่สามารถนำใบอนุญาตมาแสดงได้ ก็ให้รับเงินมัดจำนั้นแล้วนำส่งผ่านสำนักการคลังและงบประมาณ และให้จัดการขายทอดตลาดใหม่ได้

(4) การขายทอดตลาดทรัพย์สินที่จะต้องมิใบอนุญาตกำกับ เช่น สุราตั้งแต่ 10 ลิตรขึ้นไป ให้คณะกรรมการขอความร่วมมือไปยังเจ้าพนักงานสรรพสามิตจัดการออกใบอนุญาตขนสุราให้แก่ผู้ซื้อด้วย

(5) การขายทอดตลาดทรัพย์สินหลายสิ่งให้ปฏิบัติ ดังนี้

(ก) ให้แยกขายทีละสิ่งต่อเนื่องกัน แต่คณะกรรมการมีอำนาจ

1) จัดสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีราคาเล็กน้อยรวมขายเป็นกองๆ ได้

2) จัดสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์สองสิ่งหรือกว่านั้นขึ้นไปรวมขายไปด้วยกันได้ ในเมื่อเป็นที่คาดหมายว่าเงินรายได้จากการขายจะเพิ่มขึ้นเพราะเหตุนั้น

(ข) ในการขายอสังหาริมทรัพย์รายใหญ่ และทรัพย์สินนั้น อาจแบ่งแยกออกเป็น ส่วนๆ ได้ คณะกรรมการมีอำนาจขายทรัพย์สินนั้นเป็นส่วนๆ ได้ ในเมื่อเป็นที่คาดหมายว่าเงินรายได้ทั้งหมดจะเพิ่มขึ้นเพราะเหตุนั้น

(ค) การขายทรัพย์สินหลายสิ่งด้วยกัน คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดลำดับที่จะขายทรัพย์สินนั้นได้

(ง) บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาด อาจร้องขอให้คณะกรรมการรวมหรือแยกหรือให้ขายทรัพย์สินนั้นตามลำดับที่กำหนดไว้หรือจะร้องคัดค้านการขายของคณะกรรมการใน (ก) ถึง (ค) ก็ได้ ในกรณีที่คณะกรรมการไม่ยอมปฏิบัติตามคำร้องขอหรือคัดค้านเช่นนั้น ผู้มีส่วนได้เสียจะยื่นคำขอต่อเลขาธิการ โดยทำเป็นคำร้องภายใน 7 วัน นับแต่วันปฏิเสศ เพื่อขอให้มีการตั้งชี้ขาดในเรื่องนั้นก็

ข้อ 60 วิธีการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้คณะกรรมการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) ก่อนเริ่มขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปักธงเครื่องหมายการขายทอดตลาด และอ่านประกาศเรื่อง ขายทอดตลาดทรัพย์สิน ณ สถานที่ขายโดยเปิดเผย

(2) คณะกรรมการจะใช้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้าสู่ราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ตนเป็นผู้จัดการขายไม่ได้

(3) เมื่อคณะกรรมการเห็นว่าทรัพย์สินที่ทำการขายทอดตลาดมีมูลค่าสูงมากหรือมีผู้ใดจะสู้ราคาโดยไม่สุจริต หรือไม่สามรถจะชำระราคาได้ ให้คณะกรรมการจัดให้มีการวางหลักประกันที่เชื่อถือได้ตามที่เห็นสมควร

(4) การขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ผู้ขายทอดตลาดแสดงความตกลงขายด้วยวิธีเคาะไม้ หรือแสดงกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาด ถ้ายังไม่ได้แสดงเช่นนั้น ผู้สู้ราคาจะถอนคำสู้ราคาก็ได้

(5) ให้ผู้ทอดตลาดร้องขานจำนวนเงินที่มีผู้สู้ราคาครั้งที่หนึ่ง และกล่าวคำว่า “หนึ่ง” 3-4 หน ถ้าไม่มีผู้สู้ราคาสูงขึ้น ให้เปลี่ยนร้องขานจำนวนเงินนั้นเป็นครั้งที่สอง และกล่าวคำว่า “สอง” อีก 3-4 หน เมื่อไม่มีผู้สู้ราคาสูงกว่านั้นและผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับทางปกครองไม่คัดค้านราคา และคณะกรรมการเห็นว่าได้ราคาพอสมควร ก็ให้ผู้ทอดตลาดกล่าวคำว่า “สาม” พร้อมกับเคาะไม้ หรือแสดงกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาด แต่ถ้าก่อนเคาะไม้ หรือแสดงกิริยาดังกล่าวมีผู้สู้ราคาสูงขึ้นไปอีก ก็ให้ร้องขานราคาดังตั้งต้นใหม่ตามลำดับในกรณี ผู้มีส่วนได้เสียคนใดคนหนึ่งคัดค้านราคา ให้คณะกรรมการเลื่อนการขายออกไปนัดหนึ่ง และในนัดต่อไปหากราคาที่มีผู้เสนอไม่ต่ำกว่าราคาที่เสนอไว้ในครั้งก่อนและคณะกรรมการเห็นว่า เป็นราคาสมควรขายก็ให้ดำเนินการขายทอดตลาดและเคาะไม้ขายให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุดดังกล่าว

(6) ถ้าผู้สู้ราคาถอนคำสู้ราคาของตนเสียก่อนที่ผู้ทอดตลาดเคาะไม้ หรือแสดงกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาด ให้ผู้ทอดตลาดตั้งต้นร้องขานราคาใหม่

(7) ในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้คณะกรรมการบันทึกเหตุการณ์ขายทอดตลาดไว้ทุกครั้ง โดยมีข้อความอย่างน้อย ดังนี้

(ก) จำนวนบุคคลซึ่งมาฟังการขายและสู้ราคา

(ข) ในการสู้ราคาทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ ให้บันทึกชนิดของทรัพย์สิน ชื่อ และราคาของผู้ให้ราคาสูงสุด รวมทั้งชื่อและราคาของผู้ให้ราคาตามลำดับรองลงมาด้วยกรณี การสู้ราคาทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์ ให้บันทึกชนิดของทรัพย์สิน ชื่อ และราคาของผู้ให้ราคาสูงสุดเท่านั้น

(ค) คณะกรรมการขายได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

(ง) คณะกรรมการและผู้ทอดตลาดต้องลงนามวันเดือนปีกำกับไว้ด้วย

ข้อ 61 การปฏิบัติเกี่ยวกับเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินมี ดังนี้

(1) การขายทอดตลาดทรัพย์สิน เมื่อผู้ทอดตลาดตกลงขายโดยวิธีเคาะไม้หรือแสดงกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาดแล้วผู้ซื้อจะต้องชำระเงินทันที เว้นแต่ทรัพย์สินซึ่งมีราคาตั้งแต่ 10,000 บาทขึ้นไป คณะกรรมการอาจผ่อนผันให้ผู้ซื้อวางมัดจำไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของราคาซื้อและทำสัญญาใช้เงินที่ค้างชำระภายในเวลาไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันที่ซื้อนั้นก็

(2) ถ้าผู้ซื้อวางมัดจำไว้แล้วไม่ชำระเงินส่วนที่เหลือภายในกำหนดตามสัญญาให้รับเงินมัดจำที่ผู้ซื้อวางไว้ และถือว่าเงินมัดจำนั้นเป็นเงินส่วนหนึ่งจากการขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ย่อมนำไปชำระค่าธรรมเนียมค่าใช้จ่ายในการยึด อาศัย ขายทอดตลาดทรัพย์สิน และเงินที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินต้องชำระ โดยให้คณะกรรมการเอาทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาดใหม่ได้

(3) กรณีผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นเจ้าของบุริมสิทธิเหนือทรัพย์สินที่ขายทอดตลาด การชำระราคานั้นจะขอหักส่วนได้ของตนออกจากราคาซื้อก็ได้

ข้อ 62 เมื่อการขายทอดตลาดบริบูรณ์โดยผู้ทอดตลาดตกลงขายโดยวิธีเคาะไม้หรือแสดงกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาดแล้วถ้าผู้ซื้อไม่ชำระเงินหรือไม่วางเงินมัดจำตามสัญญา ให้คณะกรรมการเอาทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาดซ้ำอีก และแจ้งให้ผู้ซื้อเดิมทราบกำหนด วัน เวลาขายด้วย เมื่อขายได้เงินเท่าใด โดยหักค่าธรรมเนียมค่าใช้จ่ายแล้วยังไม่คุ้มราคาค่าขายทอดตลาดครั้งก่อน ให้จัดการเรียกร้องให้ผู้ซื้อเดิมชำระเงินส่วนที่ยังขาดนั้น

ข้อ 63 ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าราคาซื้อที่มีผู้สู้ราคาสูงสุดนั้นยังไม่เพียงพออาจถอนทรัพย์สินนั้นจากการขายทอดตลาดได้แล้วดำเนินการประกาศขายใหม่โดยไม่ต้องขออนุญาตในการขายทอดตลาดอีก

ข้อ 64 ให้ประธานคณะกรรมการกำหนดสถานที่ดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ข้อ 65 เมื่อคณะกรรมการดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินแล้ว ให้คณะกรรมการรายงานผลการขายทอดตลาดนั้นทุกครั้งต่อเลขาธิการทราบภายใน 7 วันทำการ นับแต่วันที่มีการขายทอดตลาดในกรณีที่ไม้อาจขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดได้ ก็ให้รายงานเลขาธิการทราบเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

ส่วนที่ 3

การคัดค้านการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ข้อ 66 ถ้าคณะกรรมการได้ดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบ เช่น มิได้ส่งประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน และหรือผู้มีส่วนได้เสีย เป็นต้น เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน และหรือผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งต้องเสียหาย อาจยื่นคำร้องต่อเลขาธิการขอให้สั่งเพิกถอนการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นได้ แต่ต้องไม่ช้ากว่า 15 วัน นับแต่ทราบการขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยไม่ชอบนั้น

ส่วนที่ 4

การโอนและการส่งมอบ

ข้อ 67 การขายทอดตลาดทรัพย์สินแต่ละครั้ง เมื่อผู้ซื้อชำระเงินครบถ้วนตามสัญญาแล้ว

(1) กรณีทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์ ให้คณะกรรมการส่งมอบทรัพย์สินนั้นให้ผู้ซื้อไปได้

(2) ถ้าเป็นทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่ต้องจดทะเบียนตามกฎหมาย เช่น เรือที่มีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป แพ สัตว์พาหนะ หรือสังหาริมทรัพย์ประเภทที่จะต้องจดทะเบียนชื่อผู้เป็นเจ้าของ เช่น อาวุธปืน รถยนต์ เป็นต้น ให้คณะกรรมการแจ้งแก่พนักงานเจ้าหน้าที่นั้นๆ จัดการโอนหรือจดทะเบียนให้ต่อไป

หมวด 5

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ข้อ 68 การอุทธรณ์คำสั่งให้ยึดทรัพย์สิน คำสั่งให้อายัดทรัพย์สิน และคำสั่งให้ขายทอดตลาดทรัพย์สิน หรือคำสั่งทางปกครองอื่น ให้ปฏิบัติตามส่วนที่ 5 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

หมวด 6

การถอนการบังคับทางปกครอง

ข้อ 69 ให้เจ้าพนักงานถอนการบังคับทางปกครอง ในกรณีต่อไปนี้

(1) เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินได้วางเงินต่อเจ้าพนักงานเป็นจำนวนพอชำระหนี้ ค่าสินไหมทดแทน พร้อมทั้งค่าธรรมเนียมแห่งการบังคับทางปกครอง ค่าใช้จ่ายในการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

(2) เลขานุการมีคำสั่งให้ถอนการบังคับทางปกครอง

ข้อ 70 ภายใต้บังคับข้อ 69 เมื่อได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินแล้ว ถ้าได้ถอนการบังคับทางปกครองทั้งหมดหรือบางส่วน ให้เจ้าพนักงานถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น ทั้งหมดหรือบางส่วน แล้วแต่กรณี และคืนทรัพย์สินนั้นแก่ผู้ถูกยึดหรือผู้ถูกอายัดไป เว้นแต่เลขานุการ จะตั้งเป็นอย่างอื่นและให้แจ้งการถอนการยึดหรืออายัดแก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน รวมทั้งผู้ถูกอายัด ทรัพย์สินนั้นด้วย แล้วรายงานให้เลขานุการทราบ

ข้อ 71 ให้เจ้าพนักงานเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงาน โดยนำตาราง 5 ท้ายประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินชำระครบถ้วนแล้ว จึงถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน

หมวด 7

การรับและจ่ายเงิน

ข้อ 72 การรับเงิน การนำส่งเงิน การเก็บรักษาเงินและการเบิกจ่ายเงินจากการขายทอดตลาด ทรัพย์สิน ให้ดำเนินการตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

ข้อ 73 เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้หักเป็นเงินที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ต้องชำระ ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน กรณีที่มีเงินเหลือ จากการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้คณะกรรมการสั่งคืนเงินที่เหลือนั้นให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับ

หมวด 8
เบ็ดเตล็ด

ข้อ 74 กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติ หรือไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนด
ในระเบียบนี้หรือมีปัญหาอื่นใดที่มีได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้รายงานเลขธิการเพื่อพิจารณา
สั่งการเป็นกรณีๆ ไป

ประกาศ ณ วันที่

(ลงชื่อ).....

เลขธิการสภาผู้แทนราษฎร





บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กมลกานต์ ศรสวรรณ, เกวลี มโนภินิเวศ และศรีรัตน์ งามนิสัย. (2552). *สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (รายงานการวิจัย)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- กมลชัย รัตนสกาวงศ์ ค. (2542). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- _____ ก. (2546). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2550). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน
- ณรงค์ ชลประคอง. (2552). *ปัญหาการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณีการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.
- ณัฐญา ลำดับวงศ์. (2549). *ปัญหาทางกฎหมายในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2543). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2542). *เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน*. *วารสารนิติศาสตร์*. 29 (2).
- บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง: กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (เรื่องเสร็จที่ 719/2546).
- บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (เรื่องเสร็จที่ 94-95/2549).
- บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับตามคำสั่งเรียกให้ชำระเงินตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 (เรื่องเสร็จที่ 267/2549).

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาด
ทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539
(เรื่องเสร็จที่ 655/2546).

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
หรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ 494/2545)
ปกรณ์ ยี่งวรรการ. (2551). ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน.
วารสารกฎหมายปกครอง, 25 (3).

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มนตรี ชนกันำชัย. (2540). มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย.

(วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
กรุงเทพมหานคร.

มานิตย์ วงศ์เสรี. (2539). กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

(Das deutsche Verwaltungsvollstreckungsrecht), เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ
ครั้งที่ 5 เรื่อง การเตรียมการรองรับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง:

ประสบการณ์ของเยอรมัน วันที่ 1 สิงหาคม 2539. ณ ดิเกสันดิไมตรี ทำเนียบรัฐบาล.

ระเบียบกรมท่าอากาศยาน ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2559.

ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาด
ทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
พ.ศ. 2547.

ระเบียบมาตรการบังคับทางปกครองของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยการใช้มาตรการ
บังคับทางปกครองสำหรับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2558.

ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด
และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2551.

ระเบียบสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2556.

- รังสิกร อุปพงษ์. (2543). ทฤษฎีทั่วไปว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐและเจ้าหน้าที่, เอกสารประกอบ
การบรรยายการอบรมหลักสูตรพิเศษประกาศนียบัตร สาขาวิชาการกฎหมายปกครอง
รุ่นที่ 2 วันที่ 2 กันยายน 2543.
- วรรณรี สิงโต. (2551). *การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน* (รายงานการวิจัย).
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ก. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐาน
ของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร:
วิญญูชน.
- วิจิตรา วอนเพียร. (2549). ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ.2539 (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2552). *การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส*. กรุงเทพมหานคร:
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สะเทือน ชูสกุล. (2540). *สาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. เอกสารเผยแพร่ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- อาคม ไฉนแดง. (2553). *ปัญหาการยึดอายัดทรัพย์สินในทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิ
ของบุคคลภายนอก* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.
- อำพน เจริญชินวัตร. (2546). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงาน
ของรัฐ*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายเอกวัฒน์ จิตสำรวย
วัน เดือน ปีเกิด	8 ธันวาคม 2522
สถานที่เกิด	จังหวัดนครศรีธรรมราช
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต (น.บ.) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
สถานที่ทำงาน	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ตำแหน่ง	นิติกร

