

สำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยบูรพา  
ต.แสนสุข อ.เมือง จ.ชลบุรี 201.31

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด  
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 12  
แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พรทิพย์ สกุลสุรารักษ์

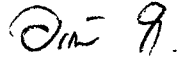
20 ก.พ. 2561  
3753 11

3753 11

งานนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชากฎหมายมหาชน  
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา  
มิถุนายน 2559  
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยบูรพา

อาจารย์ผู้ควบคุมงานนิพนธ์และคณะกรรมการสอบงานนิพนธ์ ได้พิจารณา  
งานนิพนธ์ของ พรทิพย์ สกุลสุรารักษ์ ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน ของมหาวิทยาลัยบูรพาได้

อาจารย์ผู้ควบคุมงานนิพนธ์



..... อาจารย์ที่ปรึกษา

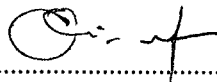
(ดร.อรรัมภา ไวยมุขกข์)

คณะกรรมการสอบปากเปล่า



..... ประธาน

(ดร.อรรัมภา ไวยมุขกข์)



..... กรรมการ

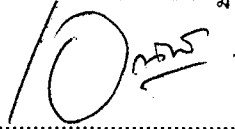
(ดร.อนัญ ชศสุนทร)



..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุเมธ เดียววิศเรศ)

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ อนุมัติให้รับงานนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน ของมหาวิทยาลัยบูรพา



..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร.เอกวิทย์ มณีธร)

วันที่ 17 เดือน สิงหาคม พ.ศ. 2559

## กิตติกรรมประกาศ

งานนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาจาก ดร.อรรัมภา ไวยมุกข์ อาจารย์ที่ปรึกษาหลักและ ดร. อนัญ ยศสุนทร อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ที่กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำแนวทางที่ถูกต้อง ตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความละเอียดถี่ถ้วนและเอาใจใส่ด้วยดีเสมอมา ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งเป็นอย่างยิ่งจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.สุเมธ เดียววิเศษ ที่กรุณาเป็นกรรมการสอบงานนิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ในการแก้ไข ปรับปรุงงานนิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ขอขอบคุณเพื่อนนิสิตและเจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยบูรพา ที่ให้คำแนะนำตลอดจนติดต่อประสานงานแก่ผู้จัดทำในการจัดทำงานนิพนธ์ฉบับนี้

ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อธีรศักดิ์ สกุลสุรารักษ์ และคุณแม่สุภารัตน์ สกุลสุรารักษ์ ที่ให้กำลังใจ และสนับสนุนผู้วิจัยเสมอมา

คุณค่าและประโยชน์ของงานนิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบเป็นกตัญญูตเวทิตาแด่บุพการีบูรพาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านทั้งในอดีตและปัจจุบัน ที่ทำให้ข้าพเจ้าเป็นผู้มีการศึกษาและประสบความสำเร็จมาจนตราบนานเท่านานนี้

พรทิพย์ สกุลสุรารักษ์

55920845: สาขาวิชา: กฎหมายมหาชน; น.ม. (กฎหมายมหาชน)

คำสำคัญ: มาตรการบังคับทางปกครอง/ ละเมิด/ ค่าสินไหมทดแทน

พรทิพย์ สุกุลสุราษฎร์: การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (APPLICATION OF ADMINISTRATIVE MEASURE TO THE OFFICER SUBJECT TO AN ORDER OF COMPENSATION TO THE STATE AGENCIES) คณะกรรมการควบคุมงานนิพนธ์: อรรัมภา ไวยมุกษ์, Docteur en droit., อนัญ ยศสุนทร, Docteur en droit., สุเมธ เดียววิเศษ, Ph.D. หน้า 104 ปี พ.ศ. 2559.

งานนิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึง ปัญหาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจจะไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ โดยการนำเอาหลักเกณฑ์เรื่องละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับนั้นไม่เหมาะสม เพราะเจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานรัฐหาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว การให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในความเสียหายจากมูลละเมิดโดยไม่คำนึงถึงเจตนาหรือระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะตัดสินใจหรือใช้ดุลพินิจในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพราะกลัวที่จะต้องรับผิด จึงเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และการบริหารงานของรัฐ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นเพื่อใช้บังคับกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อหน่วยงานของรัฐหรือต่อบุคคลภายนอก ทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับความคุ้มครองที่เหนือกว่าลูกจ้าง ตัวแทนและผู้แทนนิติบุคคลทั่วไป โดยเจ้าหน้าที่จะได้รับการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของหน่วยงานเกี่ยวกับการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบและการกำหนดค่าสินไหมทดแทนหากมีการกระทำละเมิด โดยเจ้าหน้าที่จะไม่ต้องรับผิดต่อผู้เสียหายโดยตรง แต่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในจำนวนค่าสินไหมทดแทน ถ้าหากได้กระทำละเมิดขึ้นด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วก็มีสิทธิมาไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ตามมาตรา 8 จึงเป็นมูลเหตุที่เจ้าหน้าที่มีต่อหน่วยงานของรัฐ หากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 12 ก็จะถูกดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยใช้วิธีการยึด आयัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ปัญหาคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยึดหรืออายัดดำเนินงานผิดพลาดนั้น มาจากการที่หน่วยงานทางปกครองไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครองที่เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง และไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่คุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่มีหน้าที่ดังกล่าวเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดี ดังนั้น จึงควรที่จะมีการบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้รับความเป็นธรรม กล้าที่จะตัดสินใจใช้ดุลพินิจในการดำเนินกิจการต่างๆและไม่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และการบริหารงานของรัฐ เพื่อเป็นการป้องกันข้อโต้แย้งและปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจบังคับทางปกครอง

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ.....	ง
สารบัญ.....	จ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
สมมติฐานของการศึกษา.....	6
วิธีดำเนินการศึกษา.....	6
ขอบเขตของการศึกษา.....	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2 หลักการ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองในความรับผิดชอบ ของเจ้าหน้าที่.....	8
แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง.....	8
หลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง.....	19
แนวคิดและความหมายของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	22
การยึดและการอายัดทรัพย์สิน.....	27
มาตรการบังคับทางปกครองและแนวคิดของกฎหมายความรับผิดชอบของ เจ้าหน้าที่ในต่างประเทศ.....	30
3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีความรับผิดชอบของ เจ้าหน้าที่.....	43
พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	43
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.....	60
กฎกระทรวงที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง.....	68
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.....	69
ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ....	76

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4	
บทวิเคราะห์ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดคดีใช้คำสืบทัดใหม่ทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐ.....	82
5	
บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	95
บทสรุป.....	95
ข้อเสนอแนะ.....	97
บรรณานุกรม.....	100
ประวัติย่อของผู้วิจัย.....	107

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินกิจกรรมทางปกครองได้นั้น จะต้องมียอำนาจในทางปกครองซึ่งเป็นอำนาจที่มีอยู่เหนือเอกชน เพื่อที่จะได้บังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองไว้ ซึ่งเป็นอำนาจที่ฝ่ายปกครองสามารถบังคับได้โดยฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเอกชนก่อนแต่อย่างใด เพื่อไม่ให้เกิดความยุ่งยากและเป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะของฝ่ายปกครอง ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานทางปกครองมีความเด็ดขาดแน่นอนและสามารถบังคับได้ตามหลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง และการกระทำทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายและสามารถบังคับได้จนกว่าจะถูกยกเลิกโดยองค์กรฝ่ายปกครองเองหรือองค์กรตุลาการ ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองจากกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจไว้ คือ อำนาจในการบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครอง คือ มาตรการต่าง ๆ ที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งให้เอกชนดำเนินการตามคำสั่งนั้น หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามฝ่ายปกครองก็มีอำนาจที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ซึ่งการบังคับทางปกครองมี 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่ไม่ต้องมีการบังคับทางปกครอง คือ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เช่น ใบอนุญาต หนังสืออนุมัติต่าง ๆ ใบรับรองนิติบุคคล สูติบัตร มรณบัตร เป็นต้น และกรณีที่ต้องมีการบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ ของคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ เช่น คำสั่งทางปกครองที่อยู่ในรูปแบบคำสั่งต่าง ๆ ซึ่งกำหนดให้ผู้รับคำสั่งกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดหรือหนังสือเรียกให้ชำระเงินค่าภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น จะต้องมีการบังคับทางปกครองเพื่อให้บรรลุผล แต่จะต้องกระทำโดยให้มีผลกระทบกระเทือนต่อบุคคลให้น้อยที่สุด

แต่ในทางปฏิบัติแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเป็นผู้ถูกกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพจากคำสั่งทางปกครองได้เช่นเดียวกับเอกชนผู้รับคำสั่งทางปกครอง อันเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีผลเป็นการละเมิดต่อบุคคลภายนอก โดยการนำเอาหลักเกณฑ์เรื่อง

ละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นยังไม่เหมาะสม จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมีเหตุผลเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความเป็นธรรม เพราะการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้นหาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่เข้าไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวน ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือเกิดความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน จึงเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงต่อความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน ซึ่งการให้ผู้อื่นให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกทางหนึ่ง อันเป็นหลักประกันที่ไม่ทำให้เจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ ดังนั้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นเพื่อใช้บังคับกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อหน่วยงานของรัฐ หรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อบุคคลภายนอกและกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อหน่วยงานของรัฐเป็นการเฉพาะ

เมื่อมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ก็จะได้รับความคุ้มครองเหนือกว่าลูกจ้าง ตัวแทนและผู้แทนนิติบุคคลทั่วไป โดยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามบรรพ 2 ลักษณะ 5 ละเมิด ในมาตรา 5 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่ขับรถของทางราชการไปติดต่อกันในราชการแล้วไปชนรถของเอกชนจนเสียหาย เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในผลแห่งละเมิดนั้น และผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้เท่านั้น จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ อย่างไรก็ตาม



แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหายในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่จะหลุดพ้นจากความรับผิดชอบทั้งหมดไปเสียทีเดียว กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในจำนวนค่าสินไหมทดแทนนั้นด้วย ถ้าหากคนได้กระทำให้เกิดการละเมิดขึ้นด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในกรณีเช่นนี้ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วก็มีสิทธิมาไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ (มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539) โดยการจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เป็นจำนวนเท่าใดจะต้องพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีด้วยซึ่งเจ้าหน้าที่อาจไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินเต็มจำนวนความเสียหายก็ได้ อีกทั้งถ้าหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมมีส่วนผิดพลาดหรือมีความบกพร่องอยู่ก็ต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบนั้นออกเสียด้วย จะให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ไม่ได้ นอกจากนั้น ถ้าการละเมิดเกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนก็จะรับผิดชอบแต่เฉพาะการละเมิดในส่วนที่ตนเป็นผู้กระทำเท่านั้น ไม่ต้องรับผิดชอบในมูลละเมิดนั้นในฐานะลูกหนี้ร่วม (มาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539) และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐในผลแห่งละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐก็มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนดได้โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อนึ่ง ถ้าเป็นกรณีที่มีการละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมิได้อยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ได้ไปทะเลาะวิวาทกับแม่ค้าแล้วทำร้ายร่างกายแม่ค้า ก็ถือว่าเป็นการกระทำส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเพราะเจ้าหน้าที่นั้นนอกเวลาการปฏิบัติงานมีฐานะเป็นเอกชนธรรมดาคนหนึ่งเท่านั้น เจ้าหน้าที่ที่จะรับผิดชอบเท่าใดนั้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์และการปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติกรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และกรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้น กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อเสนอความเห็นที่เกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องชดใช้จนถึงส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้ส่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลภายในอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ (ตามข้อ 18 วรรค 2 ของระเบียบฯ)

การใช้สิทธิเรียกร้องกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 วรรค 2 นี้ ใช้ทั้งในกรณีการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่และในกรณีการกระทำละเมิดที่ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐ ได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำ ละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ซึ่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทาง ละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังกล่าว มีผลทางกฎหมายทำให้เจ้าหน้าที่ตกเป็นลูกหนี้ในมูลละเมิด ตามที่ระบุไว้ในคำสั่งอันเป็นนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นใหม่ในระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของรัฐแยก ต่างหากจากนิติสัมพันธ์ในทางหน้าที่ราชการที่มีอยู่เดิม จึงเข้าลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงอยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการพิจารณาทางปกครองให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย อาทิ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งต้องเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นและไม่มีลักษณะต้องห้ามหรือข้อจำกัด ในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ต้องมีการแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ที่จะถูกเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบตามจำเป็นแก่กรณี หรือคำสั่งที่ออกมา ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ เป็นต้น เช่นนี้ คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่า สินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้มีการชำระเงิน ดังนั้น ถ้าถึงกำหนดให้ชำระเงินแล้วไม่ มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ต้องมีหนังสือเตือนเพื่อให้มีการชำระภายใน เวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน และถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็อาจ ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งเช่นนี้ และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ โดยใช้วิธีการยึด อายัด และการขายทอดตลาด ทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึด อายัด หรือ ขายทอดตลาด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (ตามมาตรา 56 และมาตรา 57 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ) กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินตามคำสั่ง ดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจึงจะมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดอายัดทรัพย์สินของ เจ้าหน้าที่ผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ค่าสินไหมทดแทนให้ครบถ้วนนั่นเอง แต่ในความ เป็นจริงนั้นการบังคับทางปกครองของฝ่ายปกครองยังเกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้น ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจยึดและอายัดอาจจะเกิดปัญหาในการดำเนินการระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติงานภายในหน่วยงานเดียวกันได้ เนื่องจากหน่วยงานทางปกครองไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครองที่เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง การมีสำนักบังคับคดีปกครองเพียงหน่วยงานเดียวคงไม่เพียงพอและไม่อาจแก้ปัญหาในการดำเนินงานระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในหน่วยงานเดียวกันได้ เพราะหน่วยงานทางปกครองแต่ละหน่วยงานสามารถที่จะออกคำสั่งทางปกครองได้เอง จึงอาจส่งผลให้การดำเนินกระบวนการบังคับคดีทางปกครองเกิดความผิดพลาดและอาจนำไปสู่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกบังคับคดีทางปกครองได้รับผลกระทบหรือเกิดความเสียหายจากการดำเนินกระบวนการบังคับคดีทางปกครอง

2. ปัญหาในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดวิธีการในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อายัด และขายทอดตลาด โดยการให้หน่วยงานทางปกครองนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ยังมีปัญหาในการนำมาบังคับใช้ในบางเรื่องที่เกิดจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในชั้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพราะไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้โดยตรง มีแต่การบัญญัติให้นำวิธีการยึดและการอายัดมาใช้เท่านั้น จึงอาจจะส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐได้เพราะไม่มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ มีเพียงความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยทั่วไป อาจทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะดำเนินการบังคับคดีหรือถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำผิดในหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายและจะมีกฎหมายใดที่ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่

ด้วยเหตุนี้ กรณีจึงเห็นควรศึกษาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดที่ต้องชดใช้เงิน เพื่อให้ทราบถึงแนวคิด ขั้นตอนการปฏิบัติ รวมถึงปัญหาในการใช้มาตรการทางปกครองในกรณีดังกล่าวต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ของประเทศไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงิน
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ให้ได้มาซึ่งข้อสรุปเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงิน

## สมมติฐานการศึกษา

การยึด การอายัดและการขายทอดตลาด และอายุความเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ มิได้มีบทบัญญัติถึงรายละเอียดและวิธีการดำเนินทางปกครองไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนพบว่ายังขาดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมและยังไม่มีขอบเขตตามเจตนารมณ์ ทั้งที่กรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดไม่ชำระเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในการดำเนินการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงควรศึกษาแนวทางแก้ไข เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง และเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่

## วิธีการศึกษา

ในการศึกษาใช้วิธีการศึกษาแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยศึกษารวบรวมข้อมูลจากหนังสือคำอธิบายกฎหมายของท่านอาจารย์ต่าง ๆ ด้านกฎหมายมหาชน ด้วยบทกฎหมาย อีกทั้งจากเอกสาร ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ และบทความทางวิชาการต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลที่ค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ต เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนเพียงพอต่อการนำมาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

## ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาถึงหลักการ แนวคิดเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง ประวัติความเป็นมาของความรับผิดละเมิด และปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตลอดจนขั้นตอนและกระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามหลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงแนวความคิดเกี่ยวกับหลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของประเทศไทยและต่างประเทศ
2. ได้ทราบถึงเงื่อนไข วิธีการ และขั้นตอนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงิน

3. ได้ทราบถึงบทสรุปของประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการใช้มาตรการ  
บังคับทางปกครองที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้เงิน

## บทที่ 2

# หลักการ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง ในความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

### แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

แนวคิดเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

เมื่อกฎหมายปกครองกำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่ง ออกใบอนุญาต หรือใช้มาตรการทางปกครองใด ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการใด ๆ กับประชาชน ในลักษณะการบังคับการต่าง ๆ นั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องออกนิติกรรมทางปกครองให้ประชาชนผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ได้ทราบล่วงหน้าก่อน หากผู้รับนิติกรรมทางปกครองไม่เห็นด้วยหรือมีข้อโต้แย้งคัดค้านก็ชอบที่จะโต้แย้งคัดค้านตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ แต่ถ้าไม่ใช่สิทธิโต้แย้งหรือคัดค้านนิติกรรมทางปกครองภายในเวลาที่กำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ชอบที่จะใช้มาตรการต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้บังคับการให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้น หรือที่เรียกว่ามาตรการบังคับทางปกครอง (กมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2539)

มาตรการบังคับทางปกครอง หมายถึง มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองที่จะสามารถทำให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุวัตถุประสงค์ได้ โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายได้ทันทีโดยไม่ต้องให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษา ซึ่งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง คือคำสั่งจะต้องมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องเป็นไปตามที่กรอบของกฎหมายกำหนดไว้ด้วย (มนตรี ชนภานำชัย, 2540)

ความหมายของการบังคับทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังกล่าวปรากฏตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดไว้ว่า

“มาตรา 56 เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด”

ในระบบกฎหมายไทย กฎหมายหลักที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติตามกฎหมายนี้จะพบว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายดังกล่าวจะใช้เฉพาะกับกรณีของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554) เนื่องจากนิติกรรมทางปกครองนั้นสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ (มานิตย์ จุมปา, 2556)

1. นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ต้องมีการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครอง ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครอง ใบอนุญาต หนังสืออนุมัติต่าง ๆ หรือนิติกรรมทางปกครองที่รับรองสิทธิของผู้รับนิติกรรมทางปกครอง ใบรับรอง นิติบุคคล สุตบัตร มรณะบัตร เป็นต้น นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้เมื่อออกแล้วจะมีผลบังคับในทันที จึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองแต่อย่างใด

2. นิติกรรมทางปกครองประเภทที่ต้องมีการบังคับทางปกครอง จะใช้ในกรณีที่ได้รับนิติกรรมทางปกครองฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ ในนิติกรรมทางปกครอง ได้แก่ คำสั่งทางปกครองในอันที่จะกำหนดให้กระทำการหรือข้อห้ามมิให้กระทำก็ได้ หรือหนังสือเรียกให้ชำระเงินค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นต้น กล่าวคือจะใช้การบังคับทางปกครองเพื่อให้นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้บรรลุผลได้

การที่จะออกคำสั่งทางปกครองใด ๆ ก็ตาม ย่อมมุ่งหมายให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง จากกระบวนการในการบังคับทางปกครองจึงมีความสำคัญไม่น้อยและมีหลักเกณฑ์ที่เป็นการเฉพาะของกฎหมายปกครอง ซึ่งการบังคับทางปกครองนั้นได้มีแนวความคิดมาจากหลักการที่ว่าฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะบังคับการได้เองโดยไม่ต้องไปร้องขอต่อศาลก่อน ซึ่งอาจเรียกหลักนี้ว่า หลักเอกสิทธิพิเศษของฝ่ายปกครองที่จะบังคับการได้ก่อน (Le Privilege du Preatable) มีความหมายว่า เมื่อฝ่ายปกครองออกคำสั่งแล้ว ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องไปร้องขอต่อศาลเสียก่อน โดยหลักดังกล่าวนี้เป็นหลักโดยเฉพาะในกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครองเท่านั้น เพราะในกฎหมายแพ่งเอกชนจะบังคับเอากับเอกชนด้วยกันเองไม่ได้หากอีกฝ่ายหนึ่งไม่ได้ตกลงยินยอม โดยจะต้องร้องขอต่อศาลให้เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดและบังคับคดีให้ (บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, 2548)

สำหรับประเทศไทยนั้น ในอดีตได้มีการยกหลักนี้ขึ้นกล่าวในทางวิชาการอยู่บ้าง อาจจะ เป็นเพราะมีการเน้นให้เห็นถึงความสำคัญและยังไม่มี การอ้างอิงถึงฐานทางกฎหมายที่จะสนับสนุน ให้ชัดเจน ทำให้หลักนี้ยังไม่เป็นที่แพร่หลาย ทั้ง ๆ ที่เป็นหลักการสำคัญอย่างหนึ่งในกฎหมาย ปกครองฝรั่งเศส แต่ระบบกฎหมายไทยก็ได้ยอมรับหลักการดังกล่าวนี้อยู่ โดยเฉพาะตัวบท กฎหมายของไทยที่ได้ยอมรับอำนาจของฝ่ายปกครองที่จะบังคับการต่าง ๆ ได้เองโดยไม่ต้องไปร้อง ขอต่อมศาล เพราะบทกฎหมายฉบับต่าง ๆ มีจำนวนน้อยที่กำหนดว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดได้ จะต้องไปร้องขอต่อมศาลเสียก่อน แต่ในทางปฏิบัติยังไม่มี การเน้นให้เห็นถึงความมีอยู่และ ความสำคัญของหลักนี้ ทำให้ฝ่ายปกครองใช้กระบวนการทางศาลเพื่อแก้ไขข้อพิพาทหรือบังคับเอา แก่เอกชน ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนและปัญหาในการปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ยืนยันและเน้นถึงหลักการ ดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากมาตรา 42 วรรค 1 วางหลักว่า เมื่อคำสั่งทางปกครองได้ออกไปแล้วย่อมมี ผลและบังคับได้ ประกอบกับ มาตรา 56 วรรค 1 วางหลักว่า เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมี อำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ มีความหมาย ว่า เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการให้มีการบังคับตามคำสั่งได้ โดยไม่จำเป็นต้องไปร้องขอต่อมศาลนั่นเอง (บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์, 2548)

โดยหลักแล้วบทบัญญัติต่าง ๆ ในเรื่องการบังคับทางปกครองถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้บังคับ กับผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นการเฉพาะตัว คือเอกชน โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 55 อย่างชัดเจนว่า “การบังคับทางปกครองจะไม่ ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” ซึ่งการที่กำหนดให้ไม่สามารถ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองนั้น เนื่องจากสถานะพิเศษของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับรัฐไว้เป็นการเฉพาะใน เรื่องการบังคับบัญชาและวินัยแล้ว เมื่อมีกรณีที่ต้องบังคับกันจึงสามารถที่จะกระทำได้โดยการผ่าน ทางระบบต่าง ๆ ดังกล่าวหรือกฎหมายต่าง ๆ แต่เอกชนหาได้มีความสัมพันธ์พิเศษอย่างใดกับรัฐ ในการที่รัฐจะใช้อำนาจบังคับบัญชาและดำเนินการทางวินัย และเมื่อจะต้องมีการบังคับการเพื่อให้ เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง กฎหมายจึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์การบังคับทางปกครองเอาไว้

อย่างไรก็ดี การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำการในฐานะที่เป็นการเฉพาะตัวมิใช่ใน สถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ข้าราชการขออนุญาตสร้างบ้านของตนเอง จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ดัง กล่าวหาได้กระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เป็นการกระทำในฐานะเอกชนคนหนึ่งเท่านั้น จึง ต้องตกอยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง และการที่มาตรา 55 บัญญัติสั้น ๆ ว่า “ไม่ใช้ กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน” นั้น สามารถเข้าใจได้ว่า มุ่งหมายถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการในฐานะที่มี



สถานะพิเศษในความสัมพันธ์ระหว่างตัวเจ้าหน้าที่กับรัฐเท่านั้น มิได้หมายความว่ารวมถึงกรณีเจ้าหน้าที่ดำเนินการในฐานะส่วนตัวตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น (บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์, 2548)

การบังคับทางปกครองเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่จะไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะทำการบังคับทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและมีกำหนดขั้นตอนต่าง ๆ ของการบังคับการอย่างชัดเจน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความสมควรแก่เหตุในการกระทำทางปกครองนั่นเอง (วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, 2543)

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะแตกต่างกันไปตามลักษณะของคำสั่งหรือข้อเท็จจริงของแต่ละกรณี โดยอาจแยกออกเป็น 2 ประเภท ได้ดังนี้

1. การบังคับทางปกครองกรณีของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน รวมถึงการชำระภาษีอากร เงินค่าบริการต่าง ๆ หรือเงินสมทบที่กฎหมายกำหนด โดยเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ชำระเงินตามที่กำหนด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อเป็นการบีบบังคับให้รีบชำระเงินโดยเร็ว

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 วรรคแรก ได้กำหนดเงื่อนไขในการใช้มาตรการทางปกครองในกรณีของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินประกอบด้วย

1. ฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งกำหนดให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งชำระเงิน
2. ถึงกำหนดเวลาชำระเงินตามคำสั่งแล้ว
3. ฝ่ายปกครองได้มีหนังสือเตือนแจ้งให้ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน
4. ผู้รับคำสั่งไม่ได้ชำระเงินตามกำหนดเวลาดังกล่าว

เมื่อเกิดกรณีที่เงื่อนไขตามมาตรา 57 ขึ้นอย่างครบถ้วน ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ที่ตกอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองนั้น เพื่อนำออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ได้ครบถ้วน ทั้งนี้วิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

2. การบังคับทางปกครองกรณีของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

เมื่อฝ่ายปกครองได้มีการออกคำสั่งกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการ ยอมรับภาระบางอย่าง หรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น คำสั่งให้หรือถอนอาคารที่สร้างโดย

มิชอบด้วยกฎหมาย หรือคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคารที่ผิดกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น หากปรากฏว่าผู้ได้รับคำสั่งฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดเครื่องมือหรือวิธีการที่ใช้สำหรับการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งได้ ดังนี้

1. การให้บุคคลภายนอก หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้กระทำการแทน โดยผู้รับอยู่ได้บังคับคำสั่งทางปกครองเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายต่าง ๆ อันได้แก่ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการดำเนินการแทนและชดใช้เงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 25 ต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวที่เกิดขึ้นให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 58 (1))

2. การปรับทางปกครอง เป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่นำมาใช้กับผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่เกี่ยวกับการกำหนดให้ชำระเงิน แต่เมื่อผู้รับคำสั่งจะต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยตนเองหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือจะต้องส่งมอบทรัพย์สินให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้หรือไม่อยู่ในวิสัยที่จะให้ผู้อื่นกระทำการแทน รวมถึงกรณีการกระทำตามคำสั่งนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจจะกระทำการแทนหรือมอบหมายให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้ก็ตาม (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554) ฝ่ายปกครองสามารถนำมาตราการทางปกครองในการกำหนดค่าปรับทางปกครองบังคับแก่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองแทนการเข้ากระทำการแทนได้ โดยการกำหนดค่าปรับทางปกครองจะต้องกระทำโดยพอสมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกิน 20,000 บาทต่อวัน (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 58 (2))

หลักการที่สำคัญในการบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองเป็นการใช้มาตรการที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง โดยในการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะมีดุลพินิจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินการบังคับทางปกครองเป็นไปโดยถูกต้องและเหมาะสม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญต่อไปนี้ (มานิตย์ จุมปา, 2556)

1. หลักการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็น

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยจะต้องกระทบกระเทือนต่อผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองให้น้อยที่สุด หากพิจารณาความจำเป็นของมาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 56 วรรคท้าย (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539) สามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไข 3 ประการ ดังนี้

1. พิจารณาจากระดับความหนักเบาหรือลักษณะของมาตรการที่ใช้ในการบังคับทางปกครอง

2. พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

3. พิจารณาว่าเป็นมาตรการที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

2. หลักการเตือนก่อนการใช้การบังคับทางปกครอง

ก่อนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแต่ละกรณี ซึ่งคำเตือนนี้อาจจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้ ทั้งนี้ ในคำเตือนจะต้องระบุถึงมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน โดยกำหนดได้คราวละหนึ่งมาตรการเท่านั้น รวมถึงต้องระบุค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลที่เจ้าหน้าที่มอบหมายให้กระทำการแทน หรือจำนวนค่าปรับทางปกครองแล้วแต่กรณี (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 59)

3. หลักความแน่นอนและชัดเจน

มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องมีการระบุไว้อย่างชัดเจนทั้งในคำเตือนก่อนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในคำเตือนเท่านั้น ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงมาตรการบังคับทางปกครองจะสามารถกระทำได้ก็ต่อเมื่อปรากฏว่ามาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 60)

4. หลักการบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้

ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การบังคับทางปกครองได้ โดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 62)

มาตรการบังคับทางปกครองถือเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ มีกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองให้สามารถออกคำสั่งทางปกครองและใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เพื่อสั่งการให้ผู้ที่อยู่ใต้คำสั่งทางปกครองกระทำหรือละเว้นการกระทำ รวมทั้งออกคำสั่งในการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินได้โดยไม่ต้องรอให้ศาลมีคำสั่งบังคับก่อน ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามรูปแบบ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นหลักการพื้นฐานของการกระทำทางปกครองที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ตราขึ้น ทั้งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติและที่ตราขึ้นโดยฝ่ายปกครอง กฎหมายจึงเป็นทั้งที่มา (Source) และข้อจำกัด (Limitation) แห่งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553) เพราะฝ่ายปกครองที่ตรากฎหมายก็ต้องตกอยู่ภายใต้ข้อบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น จะกระทำการโดยเสรีไม่ได้ หรืออีกนัยหนึ่ง หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถกระทำการใด ๆ ที่กระทบสิทธิของเอกชนได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554)

จากหลักการที่ว่า การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ เพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มีข้อยกเว้น ประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลักการ คือ หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ รายละเอียดดังนี้

#### 1. หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

เมื่อการกระทำทางปกครองเกิดขึ้น ได้ด้วยการมีกฎหมายบัญญัติหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องกระทำ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมต้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะ หรือการดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น โดยฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่ให้การกระทำทางปกครองดังกล่าวนั้นขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ อันเป็นไปตามหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่มีผลร้ายใด ๆ ตามมา กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในรัฐก็จะหาความหมายอันใดมิได้ ด้วยเหตุนี้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549)

อย่างไรก็ตาม หากระบบกฎหมายต้องการให้หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ระบบกฎหมายนั้น ๆ จะต้องกำหนดผลร้ายที่จะเกิดขึ้น หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองละเมิดหลักการดังกล่าวไว้ด้วย การกระทำทางปกครองที่ขัดต่อกฎหมายอาจเกิดผลในทางกฎหมายได้หลายกรณี ทั้งการกระทำทางปกครองที่อาจตกเป็นโมฆะ หรือมีผลในทางกฎหมายแต่อาจถูกลบล้างได้ในภายหลัง (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549)

#### 2. หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ

หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ อาจกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถกระทำการได้ แม้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติหรือกำหนดกฎเกณฑ์ได้ แต่จะทำการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลในลักษณะทั่วไปไม่ได้ เว้นแต่องค์กรฝ่ายปกครองจะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาในฐานะองค์กรนิติบัญญัติให้กำหนดกฎเกณฑ์ในรายละเอียด แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายในกรอบกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติได้ตราไว้ล่วงหน้าแล้วในรูปกฎหมาย หรือได้รับมอบอำนาจให้ออกคำสั่ง เพื่อที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ได้ประกาศให้ประชาชนรู้ล่วงหน้าแล้ว

อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่มอบอำนาจแก่ฝ่ายปกครองให้กระทำการต่าง ๆ ได้ จะต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครองจะนำกฎหมายประเพณีมากล่าวอ้างเป็นฐานในการใช้อำนาจปกครองขององค์กรฝ่ายปกครองเป็นสิ่งที่ไม่สามารถกระทำได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549)

เมื่อการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติรัฐ หลักนิติรัฐจึงมีความสำคัญต่อการจำกัดอำนาจของรัฐ โดยกฎหมาย การทำให้รัฐต้องผูกพันอยู่กับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมายโดยไม่อาจบิดพลิ้วได้ ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐจึงมีความหมายแค่เพียงการบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่ยังเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงในสังคม วัตถุประสงค์ดังกล่าวจะบรรลุได้ก็แต่โดยการสร้างระบบการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่มีประสิทธิภาพ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2552)

นิติรัฐ จึงหมายถึง การปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่นำมาใช้นั้น จะต้องมาจากประชาชนไม่ใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่ง หลักนิติรัฐจึงมีหลักการดังนี้ (กิจบดี ก้องเบญจภูษ, 2550)

1. รัฐและฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมายที่ประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนบัญญัติเป็นหลักการปกครอง
  2. การดำเนินกิจการใด ๆ ก็ตามทั้งของรัฐและฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการไปตามกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องเป็นไปตามหลักแห่งความยุติธรรม
  3. รัฐและฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้
  4. การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องตรวจสอบและควบคุมได้
- จากหลักที่กล่าวมานั้นสามารถอธิบายได้ 2 ประการ (ภูริชญา วัฒนรุ่ง, 2545)

1. ในนิติรัฐนั้น เมื่อได้เข้าไปมีสัมพันธกับผู้ได้ปกครอง ฝ่ายปกครองจะกระทำการที่เป็น การขัดแย้งหรือละเว้นไม่กระทำการตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้นไม่ได้ ฝ่ายปกครองจะต้องเคารพ อย่างจริงจังกฎหมาย

2. ในนิติรัฐที่มีการพัฒนาก้าวหน้าอย่างสมบูรณ์แล้ว ฝ่ายปกครองจะสามารถวาง ข้อกำหนดหรือมีคำสั่งใด ๆ ต่อผู้ได้ปกครองได้ โดยอาศัยกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติเท่านั้น เพราะเป็นกฎหมายที่ออกโดยสภานิติบัญญัติกล่าวคือ ฝ่ายปกครองสามารถวางข้อกำหนดหรือมี คำสั่งในการดำเนินการทางปกครองได้ ก็เฉพาะแต่วิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน หรือ อย่างน้อยก็โดยปริยาย หากไม่มีกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นให้อำนาจฝ่ายปกครองไว้ การกระทำใด ๆ ที่ได้กระทำลงไปนั้นถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบทั้งสิ้น

นิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ได้ปกครอง โดย ให้อำนาจผู้ได้ปกครองสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยร้องขอ ต่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยเพื่อขอให้ ยกเลิก เพิกถอน หรือขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง การกระทำทาง ปกครองที่ละเมิดสิทธิ

ดังนั้นนิติรัฐก็คือ ระบบที่ถูกสร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นหลักประกันการ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากการใช้ อำนาจรัฐตามอำเภอใจ โดยการกระทำของรัฐทุกอย่างจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจหรืออธิบายด้วย กฎหมายได้ รัฐจะต้องผูกพันกับกฎหมายและใช้อำนาจภายใต้กฎหมาย

แม้ว่ารัฐจะมีอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครอง แต่รัฐเสรีนิยม ประชาธิปไตยก็ต้องเคารพกฎหมายที่รัฐได้ตราออกมาบังคับใช้ด้วย ซึ่งมีทฤษฎีที่สำคัญอยู่ 2 ทฤษฎี คือ (ซาณชัย แสงวงศ์, 2547 ก)

1. ทฤษฎีว่าด้วยการจำกัดอำนาจรัฐด้วยความสมัครใจของรัฐนั่นเอง (Auto – limitation) ซึ่งทฤษฎีนี้ เฮียร์ริง (Ihering) และ เจลลิเนค (Jellinek) นักนิติศาสตร์เสรีนิยมชาวเยอรมัน เป็นผู้เสนอ โดยมีหลักว่ารัฐไม่อาจถูกจำกัดอำนาจโดยกฎหมายได้ เว้นแต่รัฐจะสมัครผูกมัดตนเองด้วยกฎหมาย ที่ตนสร้างขึ้น ซึ่งกฎหมายหลักที่รัฐสร้างขึ้นคือ รัฐธรรมนูญ ที่กำหนดสถานะของอำนาจการเมือง ในรัฐว่าองค์กรใดต้องใช้อย่างไร มีข้อจำกัดอย่างไร

2. ทฤษฎีนิติรัฐ (Etat de Droit) ซึ่ง การ์เร เดอ มัลแบร์ (R.Carre de Malberg) นัก นิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศส ได้อธิบายลักษณะสำคัญของนิติรัฐไว้ ซึ่งสรุปได้ว่า รัฐและหน่วยงานของรัฐ กระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน มีอำนาจก่อให้เกิดความ เคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียว โดยปัจเจกชนไม่สมัครใจได้

อย่างไรก็ตาม การกำหนดกรอบของอำนาจรัฐเพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันจะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐได้เกินสมควรได้นั้น โดยมีสาระที่สำคัญ 3 ประการ คือ (หยุด แสงอุทัย, 2503)

1. ต้องมีการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการออกจากกันอย่างชัดเจน
2. ต้องเป็นการปกครองโดยกฎหมาย โดยการใช้อำนาจรัฐตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น หากในเรื่องใดที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ รัฐไม่สามารถกระทำการนั้นได้
3. ผู้พิพากษาต้องมีอิสระในการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดี เพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

อย่างไรก็ดี ในแต่ละประเทศที่นำหลักนิติรัฐไปประยุกต์ใช้นั้นจะมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน โดยฝรั่งเศสเห็นว่า นิติรัฐตรงกันข้ามกับรัฐตำรวจ (Police state) อันเป็นระบบการปกครองที่ถือว่ารัฐมีอำนาจกำหนดมาตรการที่จะนำมาใช้บังคับแก่ประชาชนได้ตามที่เห็นสมควร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่รัฐต้องการ ซึ่งเป็นการปกครองโดยกฎหมายที่ประกอบด้วยหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน 2 ประการ คือ

1. รัฐจะกระทำการใดๆ ไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจและกฎหมายนั้นต้องมีลำดับศักดิ์ที่ชัดเจน โดยกำหนดอำนาจหน้าที่รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายและเพื่อไม่ให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ

2. องค์กรตุลาการต้องมีอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐ

ส่วนประเทศเยอรมันนั้น นักนิติศาสตร์เยอรมันเห็นว่านิติรัฐคือ รัฐที่มีกฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด ไม่มีใครอยู่เหนือกฎหมาย การที่รัฐจะกระทำการใด ๆ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง (Stuuffenbau des gazettes) (หยุด แสงอุทัย, 2503)

ซึ่งหลักนิติรัฐมีหลักที่สำคัญอยู่ 7 ประการ ดังนี้ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552)

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ โดยมีการแบ่งแยกอำนาจรัฐออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยอำนาจแต่ละฝ่ายต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ (Check and balance) เพราะอำนาจทั้ง 3 ฝ่ายไม่ได้แบ่งแยกกันโดยเด็ดขาด โดยมีการถ่วงดุลกันเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจ จะไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่มีอำนาจเหนืออำนาจอื่น เป็นการควบคุมไม่ให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งจะทำให้

สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ได้รับความคุ้มครองจากอำนาจรัฐ อันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ

## 2. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ถือเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นหลักการสูงสุดของรัฐธรรมนุญ การดำเนินการของรัฐจึงต้องสอดคล้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และรัฐต้องให้ความเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การที่รัฐจะแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติ และต้องเป็นกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนแล้วเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

## 3. หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเป็นหลักที่ผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง โดยการใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะบทบัญญัติที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนุญ โดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนก่อน

## 4. หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา

เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในทางกฎหมาย ดังนี้

4.1 หลักความแน่นอนของกฎหมาย เป็นหลักที่เรียกร้องว่าการบัญญัติกฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้บุคคลในสังคมทราบได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดที่เขาจะต้องคำนึงถึง หากเขาต้องการกระทำการอันใดซึ่งจะทำให้บุคคลสามารถที่จะกำหนดการกระทำของตนเองให้เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายได้ ซึ่งความแน่นอนของกฎหมายมีหลักย่อย 2 ประการคือ หลักความชัดเจนของกฎหมายและ หลักคุ้มครองความสุจริต

4.2 หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง เป็นหลักที่เรียกร้องไม่ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะในกรณีของการย้อนหลังไปเป็นโทษต่อเหตุการณ์ที่ได้สิ้นสุดไปแล้ว ซึ่งหากเป็นกรณีที่ย้อนหลังไปเป็นประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้องนั้น ไม่มีข้อห้ามแต่อย่างใด แต่หากเป็นการก่อภาระหรือให้โทษย่อมมีขอบเขตตามหลักของความแน่นอนทางกฎหมายและหลักคุ้มครองความสุจริต



4.3 หลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักที่ใช้ในการตรวจสอบการกระทำของรัฐ ว่ามีความสมบูรณ์หรือชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเป็นหลักการที่ห้ามมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งเป็นหลักที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล

#### 5. หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา

ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหมายความว่า ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนุธรรมของตนเองเท่านั้น

#### 6. หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย

หลักนี้เป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา โดยมีพื้นฐาน 4 ประการคือ หลักการกระทำ หลักการกำหนดโทษโดยกฎหมาย หลักความแน่นอนของกฎหมาย และหลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง

นอกจากนี้ หลักดังกล่าวยังมีผลใช้กับเรื่องโทษปรับทางปกครอง เรื่องโทษทางวินัย และข้อบังคับขององค์กรในทางวิชาชีพด้วย

#### 7. หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายลำดับสูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น หากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับใช้

### หลักความรับผิดชอบละเมิดของฝ่ายปกครอง

ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พ.ศ. 2475 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองที่พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจแต่พระองค์เดียว ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจรัฐให้องค์กรของรัฐที่อยู่ต่างองค์กรกันเป็นผู้ใช้อำนาจเหมือนในปัจจุบัน อำนาจรัฐทั้งหมดจึงอยู่ที่กษัตริย์พระองค์เดียว ซึ่งทบวงการเมืองถือเป็นส่วนราชการของพระมหากษัตริย์ที่ใช้อำนาจแทนพระมหากษัตริย์ หากมีการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐหรือทบวงการเมืองที่ได้ไปก่อความเสียหายแก่ประชาชน หน่วยงานของรัฐหรือทบวงการเมืองต้องรับผิดชอบในการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย การจะฟ้องกษัตริย์หรือรัฐซึ่งหมายถึงหน่วยงานของรัฐและข้าราชการได้หรือไม่นั้น จึงขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์ว่าจะทรงยินยอมให้ประชาชนฟ้องร้องหรือไม่ ตามหลักที่ว่า “พระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิด” (The king can do no wrong) เพราะหากฟ้องร้องได้และปรากฏว่าเป็นความผิดของหน่วยงานของพระมหากษัตริย์ จะต้องนำเงินจากพระคลังมหาสมบัติมาชดใช้ค่าเสียหาย โดยหลักแล้วการฟ้องให้

หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบละเมิดนั้น ไม่อาจฟ้องร้องได้เว้นแต่กระทรวงและกรมนั้นจะยินยอมเข้ามาเป็นคู่ความในคดี ถ้ากระทรวงและกรมไม่ยินยอมเข้ามาเป็นคู่ความในคดีศาลก็จะยกฟ้อง

เมื่อเอกชนไม่สามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบในการกระทำละเมิดได้ แต่เอกชนสามารถที่จะฟ้องร้องให้เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่กระทำละเมิดให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549)

ในช่วงที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 – 2539

จากเดิมที่อำนาจรัฐเคยถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์นั้น เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐเป็นของประชาชน เช่น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองของแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 1 บัญญัติว่า “อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย” และได้มีการนำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ในการปกครอง โดยแบ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐออกเป็น 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งในระบอบการปกครองนี้หน่วยงานของรัฐไม่ได้เป็นส่วนราชการของพระมหากษัตริย์ที่ใช้อำนาจแทนพระมหากษัตริย์อีกต่อไป

ดังนั้นการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นการรับรองครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 44 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำของเจ้าพนักงานในฐานะเสมือนเป็นตัวการหรือนายจ้าง ย่อมได้รับความคุ้มครอง” ทำให้ประชาชนสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้โดยตรง หน่วยงานของรัฐจะปฏิเสธไม่ยอมเข้ามาเป็นคู่ความไม่ได้ เพราะหน่วยงานของรัฐเป็นเสมือนตัวการหรือนายจ้างของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิด

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นต้นมา ไม่ได้บัญญัติคำว่า “ในฐานะเสมือนตัวการหรือนายจ้าง” ไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากข้าราชการกับหน่วยงานของรัฐเป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายมหาชน ไม่ใช่ความสัมพันธ์ตามนิติกรรมสัญญา จึงไม่อาจใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 426 และ 427 ที่บัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและความรับผิดชอบระหว่างตัวการและตัวแทนมาใช้บังคับได้ แต่เอกชนสามารถฟ้องคดีที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดเพื่อให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัว และสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่ได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549)

ในระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2539 – ปัจจุบัน

ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พ.ศ. 2475 – 2539 ที่ผ่านมามีอยู่ภายใต้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดเช่นเดียวกับความรับผิดทางละเมิดของเอกชนทั่วไป ซึ่งเห็นว่า การนำเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับการละเมิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ (ในฐานะลูกหนี้ร่วม) ต่อบุคคลภายนอก และใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองนั้นไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม เนื่องจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจะดำเนินการฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ร่วมกันรับผิด โดยทั่วไป หน่วยงานของรัฐจะต่อสู้คดีจนถึงชั้นฎีกาทำให้ผู้เสียหายต้องเสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี หากค่าเสียหายไม่มากผู้เสียหายก็จะละเลยความตั้งใจในการฟ้องคดี และหากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการดำเนินกิจการของหน่วยงานไม่ใช่เป็นการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของตนแล้ว เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดย่อมไม่เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้การนำเอาหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งร่วมกระทำละเมิดหลายคน เมื่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอก หน่วยงานของรัฐก็สามารถไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เหล่านั้นในฐานะลูกหนี้ร่วมนั้น ไม่เป็นธรรมเพราะเจ้าหน้าที่แต่ละคนอาจมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายมากน้อยต่างกันไป หลักกฎหมายความรับผิดทางละเมิดนี้อาจกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการบริการสาธารณะของรัฐได้ เพราะจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าตัดสินใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากเกรงต่อความรับผิดที่ตนจะต้องร่วมรับผิดชอบ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549)

ด้วยหลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีปัญหาทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติใน พ.ศ. 2539 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นเพื่อแก้ปัญหา โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอกในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ เว้นแต่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ หากหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกแล้ว หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้ แต่หากการละเมิดนั้นเป็นการประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานของรัฐต้องรับผิด และยังกำหนดมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้ในการไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ด้วย หากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายไม่สามารถฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นจำเลย แต่ให้ฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นจำเลย เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ก็สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ โดยการออก “คำสั่งทางปกครอง” ให้ใช้เงินแก่หน่วยงานของรัฐ

## แนวคิดและความหมายของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

แนวคิดของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ก่อนที่จะตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 นั้น ยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ หากมีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่อยู่ในบังคับของหน่วยงานของรัฐที่กระทำต่อบุคคลภายนอกนั้น จะต้องใช้กฎหมายเช่นเดียวกับความรับผิดทางละเมิดของเอกชนทั่วไป นั่นคือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อมีการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่อยู่ในบังคับของหน่วยงานของรัฐ ศาลก็จะนำหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามมาตรา 76 มาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสถานะระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบ หรือแม้แต่บุคคลที่อยู่ในฐานะลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบเช่นเดียวกับนายจ้างลูกจ้างตามมาตรา 425 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากในทางกลับกันถ้าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ไม่อาจนำหลักเรื่องนายจ้างลูกจ้างมาใช้บังคับได้ เพราะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายปกครอง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้น มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะ ไม่ใช่ความสัมพันธ์ในทางนิติกรรมสัญญา ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ด้วยหน่วยงานของรัฐและส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงได้นำหลักความรับผิดของนิติบุคคลกรณีผู้แทนของนิติบุคคลกระทำตามหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นมาใช้บังคับ ทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย โดยถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีฐานะเป็นตัวแทนของหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2541) ดังที่ได้กล่าวมานั้น จึงต้องเป็นไปตามหลักทั่วไปตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติบุคคลและละเมิด

แต่ด้วยกฎหมายปัจจุบันที่ให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลละเมิดที่ได้กระทำในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่เสมอไป โดยนำเรื่องความรับผิดของนิติบุคคลที่มีต่อบุคคลภายนอกในความเสียหายที่เกิดจากผู้แทนของนิติบุคคลมาปรับใช้ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่ใช้บังคับระหว่างเอกชนที่กระทำละเมิดกับเอกชนด้วยกัน โดยกำหนดการใช้สิทธิไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ในภายหลัง ทำให้หน่วยงานราชการมีสภาพเพียงรับผิดชอบไปก่อนแล้ว ไล่เบียดจากข้าราชการได้เช่นเดียวกับความรับผิดของนายจ้างหรือตัวการ ลูกจ้างหรือตัวแทนตามมาตรา 425 426 และ 427 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76) จึงเป็นที่มาของการร่างพระราชบัญญัติ

ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเป็นเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากการใช้หลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ เพราะการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้นหาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ ประกอบกับการใช้สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่จนเต็มจำนวน ทั้งนี้ บางกรณีเกิดขึ้นจากความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อย จนกลายเป็นปัญหาที่ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการตามหน้าที่ จึงเป็นการไม่เหมาะสม

กระทั่งต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกใช้ จึงได้มีการแยกข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งการกำหนดหลักการให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอกในผลแห่งการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้เป็นการยกเลิกหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งหมด แต่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในเรื่องละเมิด (อุทัย หงส์ศิริ, 2543) กล่าวคือ ในเรื่องใดที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มิได้กำหนดไว้ ก็ให้ใช้หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

#### ความหมายและลักษณะทั่วไปของการละเมิด

ตามประวัติศาสตร์กฎหมายในกฎหมายยุคโบราณ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษ ได้แก่ ตาต่อตา ฟันต่อฟัน (An eye for an eye, a tooth for a tooth) หรือที่รู้จักกันดีในชื่อว่า Lex talionis (The law of talion) เป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดในลักษณะเดียวกันกับที่กระทำกับผู้อื่น (กำธร กำประเสริฐ และมัลลิกา พิณจันท์, 2554) แต่ต่อมาเมื่อสังคมมนุษย์ได้รวมกันก่อตั้งเป็นรัฐลำดับของพัฒนาการของการลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น ได้มีการห้ามมิให้ประชาชนแก้แค้นกันเอง โดยมีรัฐเข้ามาทำหน้าที่ในการลงโทษและแก้แค้นแทนผู้เสียหายตามบทลงโทษที่บัญญัติไว้ โดยในประมวลกฎหมาย 12 โต๊ะ (The law of the twelve tables) ได้ปรากฏหลักความรับผิดชอบเพื่อละเมิดขึ้น โดยกำหนดให้ผู้ที่ทำละเมิดเป็นลูกหนี้ของผู้เสียหาย และมีหนี้ที่ต้องชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายในฐานะที่เป็นเจ้าหนี้

ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ว่าจะต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดหรือไม่และต้องรับผิดชอบมากน้อยเพียงใด โดยอาศัยหลักเกณฑ์ในมาตรา 5 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำ...” (มาตรา 5) และ “ถ้า

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่...” (มาตรา 6) ซึ่งหากการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นไม่เป็นละเมิดตามกฎหมายแล้วนั้นคือ ไม่เข้าองค์ประกอบของละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 กรณีก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาหลักเกณฑ์หรือบทบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (มานิตย์ จุมปา, 2556)

ดังนั้น การพิจารณาว่าการกระทำขององค์กรทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการละเมิดหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาองค์ประกอบจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะการกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดทางละเมิดจะต้องเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 420 (จิตติ ดิงศภัทย์, 2526) เพราะในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้มีการบัญญัติไว้

สำหรับประเทศไทยตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของการละเมิดว่า ล่วงเกินหรือฝ่าฝืนจารีตประเพณีหรือกฎหมายที่กำหนดไว้ (พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน, 2542)

ส่วนในทางกฎหมาย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยลักษณะละเมิดไว้ใน บรรพ 2 ลักษณะ 5 กำหนดความหมายของการละเมิดไว้ว่า เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อต่อบุคคลภายนอกโดยผิดกฎหมายเป็นเหตุให้ผู้ถูกระทำเสียหายถึงแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด โดยผู้ทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้นด้วย (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420) ทั้งนี้จากบทบัญญัติตามกฎหมาย สามารถแยกหลักเกณฑ์การกระทำละเมิดได้ ดังนี้ (เพ็ง เพ็งนิตติ, 2548)

#### 1. ผู้ใดกระทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมาย

การกระทำ หมายถึง การเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึกในการเคลื่อนไหวและอยู่ในบังคับของจิตใจของผู้กระทำ รวมไปถึงการงดเว้นการกระทำด้วย แต่ต้องเป็นการงดเว้นหรือละเว้นไม่กระทำการที่มีหน้าที่ต้องทำ อาจเป็นหน้าที่ที่เกิดจากกฎหมาย ระเบียบ หรือหน้าที่ที่เกิดจากสัญญา หรือหน้าที่ที่มีต่อสาธารณชนหรือหน้าที่อันเกิดจากความสัมพันธ์ทางข้อเท็จจริงที่มีอยู่ระหว่างผู้งดเว้นกับผู้เสียหาย (ภัทรศักดิ์ สรรณแสง, 2540)

การกระทำโดยผิดกฎหมาย เป็นคำในมาตรา 420 จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่า ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้แล้วย่อมไม่เป็นละเมิดแท้จริงแล้ว โดยผิดกฎหมายนั้น หมายความว่า การกระทำลงโดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิหรือทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Unlawfully) ดังนั้นเมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด ถ้าผู้กระทำได้กระทำต่อบุคคลอื่นจนเขาได้รับความเสียหายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อแล้ว การกระทำนั้นก็เป็นละเมิด (สุขุม สุภนิศย์, 2537) เช่น การทำให้ทรัพย์สินของผู้อื่นเสียหายโดยประมาทเลินเล่อ ซึ่งแม้ไม่ผิดกฎหมายอาญา แต่การกระทำ

ดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นละเมิด แต่ถ้าผู้กระทำให้มีอำนาจกระทำได้โดยอาศัยสิทธิตามกฎหมาย อาศัยสิทธิในฐานะเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาหรืออาศัยสิทธิในฐานะคู่สัญญา แม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำโดยใช้อำนาจดังกล่าว ก็ไม่เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย (อำพน เจริญชีวิต, 2546)

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ. 70/2552 การขูดลอกขยายความกว้างของลำห้วย พร้อมทั้งก่อสร้างคันดินเป็นถนนเลียบบตลอดแนวสองฝั่งนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับกันได้ว่าได้มีการรุกกล้าเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยกรมชลประทานผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินดังกล่าวตามกฎหมาย หรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินของผู้เสียหายด้วยวิธีอื่น ๆ ฉะนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าไปใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพื่อดำเนินการขูดลอกขยายความกว้างของลำห้วย และก่อสร้างคันดินเป็นถนนเลียบลำห้วย รุกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำโดยจงใจ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

ซึ่งบุคคลอื่น นี้ หมายความว่ารวมถึงหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลภายนอกที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้

## 2. กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

กระทำโดยจงใจ หมายถึง จงใจให้ผู้อื่นเสียหาย หรือการกระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำของตนว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ไม่ว่าจะความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2554) การกระทำที่เล็งเห็นผลก็อาจถือเป็นการกระทำโดยจงใจได้ หากเป็นประเภทที่เห็นชัดว่าจะต้องเกิดหรือควรจะเกิด (วรพจน์ วัชรุตพิชญ์, 2541)

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 37/2552 ผู้อำนวยการโรงเรียนมีคำสั่งอนุมัติให้นางสาว ส. ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ทั้งที่รู้ว่ามีบ้านพักครุว่างอยู่และมีสภาพสมบูรณ์เหมาะที่จะให้ข้าราชการครูเช่าพักได้ และยังรู้ว่าการอนุมัติตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2541 เป็นการอนุมัติที่ผิดระเบียบ จึงเป็นการจงใจกระทำผิดต่อกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย ถือเป็นการกระทำละเมิด

กระทำโดยประมาทเลินเล่อ หมายถึง การกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ ซึ่งความระมัดระวังของบุคคลต้องพิจารณาตามวิสัยและพฤติการณ์

ซึ่ง โดยวิสัยหมายความว่า สภาพที่เกี่ยวกับตัวผู้กระทำ เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่หรือผู้น้อย เป็นเจ้าหน้าที่ธรรมดาหรือมีความเชี่ยวชาญ ส่วนพฤติการณ์หมายความว่า เหตุภายนอกตัวของผู้กระทำ เช่น สภาพของสถานที่ทำงานของเจ้าหน้าที่ จำนวนของประชาชนที่เข้ามาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ เป็นต้น (สุยม สุภนิตย์, 2543)

ดังตัวอย่างคำพิพากษาสูงสุดที่ อ. 214/2550 กรณีนายอำเภอได้ทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองให้กับนาง อ. แล้วเก็บรักษาพินัยกรรมนั้นไว้ ทั้งที่นาง อ. ยังมีได้ลงลายมือชื่อในพินัยกรรม โดยนายอำเภอไม่ได้ตรวจสอบเสียก่อนว่า นาง อ. ได้ลงลายมือชื่อแล้วหรือไม่ เป็นผลให้พินัยกรรมเป็นโมฆะตามมาตรา 1705 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่

3. ทำให้เขาเสียหาย โดยความเสียหายนี้หมายถึง ความเสียหายที่เขาถึงแก่ชีวิต ร่างกาย อามทรัพย์ เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้

ซึ่งจะต้องพิจารณาไปที่ลักษณะของความเสียหาย เพราะความเสียหายที่จะถือว่าเป็นความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดจะต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการกระทำละเมิดนั้น อีกทั้งจะต้องเป็นความเสียหายที่จะต้องเกิดขึ้นแน่นอน ไม่ใช่เพียงคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต และจะต้องเป็นความเสียหายที่ได้รับการรับรองและความคุ้มครองจากกฎหมาย (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2554)

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 32/2544 การที่กรมฯ มีคำสั่งบรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ซึ่งเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเลือกสถานที่การไปปฏิบัติงานตามลำดับก่อนหลังที่สอบได้ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีประสบอุบัติเหตุขณะปฏิบัติหน้าที่บาดเจ็บเสียโฉม ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การเกิดอุบัติเหตุไม่ได้เกิดจากคำสั่งบรรจุแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้นความเสียหายจึงไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือคำสั่งทางปกครอง แต่เกิดจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีเอง

แต่ก็มีข้อยกเว้นไม่ให้ผู้กระทำต้องรับผิดชอบ แม้การกระทำมีความสัมพันธ์กับความเสียหาย ดังนี้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554)

1. มีเหตุอันไม่อาจคาดหมายได้เข้ามาแทรกแซงในภายหลังที่การกระทำของจำเลยได้ยุติขาดตอนไปแล้ว เหตุนี้จะต้องเป็นเหตุใหม่หลังจากที่การกระทำผิดของจำเลยได้ยุติขาดตอนไปแล้ว
2. ความเสียหายที่เกิดขึ้น ไม่มีลักษณะอันเกี่ยวกับการกระทำผิดของจำเลย
3. ผู้เสียหายสมัครใจทำความเสียหายเอง หรือการกระทำของผู้เสียหายอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความเสียหาย ถ้าการกระทำนั้นเป็นความผิด

นอกจากนี้ ยังมีนักนิติศาสตร์ได้ให้ความหมายของละเมิดไว้หลายท่าน ได้แก่

ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ (2556) ได้ให้ความหมายไว้โดยสังเขปว่า “เป็นความรับผิดชอบทางแพ่งซึ่งผู้ที่เข้าผูกพันต้องชดใช้ค่าเสียหายโดยไม่ได้มีเจตจำนงผูกพันเหมือนกับการเข้าทำนิติกรรม ซึ่งเป็น



ความผูกพันโดยสมัครใจ แต่ต้องผูกพัน โดยผลของกฎหมาย แม้ว่าจะไม่ได้สมัครใจเลย เรียกว่า นิติเหตุ”

สุขุม ศุภนิธย์ (2543) ได้ให้ความหมายว่า การกระทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยไม่มีสิทธิหรือที่เรียกว่า “ล่วงสิทธิ ผิดหน้าที่” ซึ่งหมายความถึง การล่วงล้ำเข้าไปทำให้เสียหาย ต่อสิทธิของผู้อื่นอันตนมีหน้าที่จะต้องเคารพในสิทธินั้นจึงเท่ากับผิดหน้าที่ในการขณะเดียวกันด้วย ดังนั้น การกระทำละเมิดทั้งของเอกชนและของเจ้าหน้าที่จึงมีความหมายที่เหมือนกัน นั่นคือ จะต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหาย

### การยึดและการอายัดทรัพย์

การยึดและการอายัดทรัพย์เป็นการมุ่งจะบังคับการชำระหนี้หรือค่าสินไหมทดแทนตามกระบวนการทางกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้ แต่ด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการยึดและการอายัดทรัพย์ไว้โดยตรง จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งก็มีได้มีบทบัญญัติการยึดและการอายัดในขั้นตอน กระบวนการ และผู้มีอำนาจหน้าที่ทำการยึดและอายัดไว้ อย่างชัดเจน มีแต่เพียงบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ได้กล่าวถึงวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ที่ให้ปฏิบัติตาม โดยอนุโลม

ความหมายของการยึดทรัพย์

การยึดทรัพย์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

วิสาร พันธนะ (2542) ได้กล่าวถึงการบังคับคดีว่า การยึดทรัพย์เป็นวิธีการหนึ่งของการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 282 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ ถ้าคำพิพากษาหรือคำสั่งใดกำหนดให้ชำระเงินให้จำนวนหนึ่ง ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติ 5 มาตรา ต่อไปนี้เจ้าพนักงานบังคับคดีย่อมมีอำนาจจะรวบรวมเงินให้พอชำระตามคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยวิธียึด หรืออายัด และขายทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ตามบทบัญญัติในลักษณะนี้ เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว หากฝ่ายผู้แพ้คดีได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เช่น จัดการชำระหนี้ หรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือออกไปจากที่พิพาท ก็ไม่มีปัญหา แต่ถ้าผู้แพ้คดีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งก็ต้องมีวิธีการที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เรียกว่า การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ทั้งนี้ เพื่อให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นผลให้ผู้ชนะคดีได้รับสิทธิอันเกิดจากคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น โดยให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ปฏิบัติตามมาตรา

ดังกล่าว ทำให้เกิดความศักดิ์สิทธิ์ในสถาบันกฎหมายของประเทศ และเป็นการรักษาชื่อเสียงของบ้านเมือง

จากบทบัญญัติดังกล่าว วิจารณ์ พานิช (2542) ได้ให้ความหมายของการยึดทรัพย์หมายถึง การเอาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อขายทอดตลาดเอาเงินชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา นอกจากนี้ คำพิพากษาฎีกาที่ 187/2490 ได้กล่าวถึง การยึดทรัพย์หมายความว่า การเอาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้ในความดูแลรักษาของเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อดำเนินการตามกฎหมายให้บรรลุตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

การยึดทรัพย์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กล่าวถึง การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้วเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย หรือเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐโดยตรง และการกระทำละเมิดดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย หรือหน่วยงานของรัฐที่เสียหายแล้วแต่กรณี โดยมีการกล่าวถึงการยึดทรัพย์สินใน มาตรา 57 “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน” ซึ่งที่มาของการยึดทรัพย์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น มีที่มาจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นกระบวนการที่ผ่านการพิจารณาทางศาลมาก่อน ส่วนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีที่มาจากคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจและไม่ผ่านการพิจารณาทางศาลมาก่อน โดยวัตถุประสงค์ของการยึดทรัพย์มีความหมายทำนองเดียวกันคือ การเอาทรัพย์สินของลูกหนี้หรือผู้ที่ต้องชำระหนี้มาอยู่ในความดูแลของเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ตามบงการหรือคำสั่งของผู้มีอำนาจเพื่อดำเนินการขายทอดตลาดให้ได้เงินพอชำระหนี้

ความหมายของการอายัดทรัพย์

การอายัดทรัพย์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

สุวรรณ วรรณะหทัย (2542) กล่าวว่า การอายัดตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งคือ การสั่งห้ามบุคคลภายนอกซึ่งมีหน้าที่ต้องส่งมอบหรือโอนทรัพย์สินมายังลูกหนี้ตามคำพิพากษามีให้ส่งมอบหรือโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่ให้ส่ง

มอบหรือโอนแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีแทน ซึ่งการอายัดทรัพย์สินที่มีที่มาและแหล่งอำนาจเช่นเดียวกับการยึดทรัพย์ มีเพียงความแตกต่างในด้านความหมายเท่านั้น

การอายัดทรัพย์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การอายัดทรัพย์หมายถึง การสั่งให้ลูกหนี้หรือผู้ต้องชำระหนี้ หรือบุคคลภายนอกมิให้จำหน่าย จ่าย โอน หรือกระทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน หรือสิทธิเรียกร้อง ที่ได้สั่งอายัดไว้ รวมตลอดถึงการสั่งให้บุคคลภายนอกมิให้นำส่งทรัพย์สินหรือชำระหนี้แก่ลูกหนี้หรือผู้ต้องชำระหนี้ และ/หรือ ให้ส่งมอบหรือชำระหนี้ ต่อเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งทางปกครองของผู้มีอำนาจเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

จากความหมายดังกล่าวนี้ เป็นเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จากที่ได้ทำการศึกษาค้นคว้ากรณีการยึดทรัพย์ อายัดทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการยึดทรัพย์และอายัดทรัพย์

การยึดหรือการอายัดทรัพย์เป็นวิธีการหนึ่งของการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ซึ่งการบังคับคดีนั้น ได้มีบทบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ด้วยวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง สำหรับผู้มีอำนาจหน้าที่ทำการยึดทรัพย์และอายัดทรัพย์นั้น ได้แก่ เจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งอยู่ในมาตรา 1 (14) “เจ้าพนักงานบังคับคดี” หมายความว่า เจ้าพนักงานในสังกัดกรมบังคับคดีหรือพนักงานอื่น ผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ใน ภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายนี้

กระบวนการยึดและอายัดทรัพย์สิน มิได้มีกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นตอนและวิธีการปฏิบัติจึงต้องบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ได้กล่าวถึงการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนี้

1. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง หรือสำนักงานปลัดทบวงแล้วแต่กรณี

2. อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี

3. ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด

4. ผู้บริหารของกิจการรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณี
  5. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด หรือ ปลัดเมืองพัทยา ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรุงเทพมหานคร เทศบาลนคร เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี
  6. ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอื่นนอกจาก 5. โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
  7. รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชนซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด
  8. เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตาม 1 2 3 4 5 6 หรือ 7 แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชนซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว
- นอกจากนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดของสำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงหรือสำนักงานปลัดทบวงเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่นั้นเป็นผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง แต่มิให้ใช้บังคับกับกรณีที่กฎหมายใดกำหนดเรื่องผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดไว้ โดยเฉพาะ

ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการยึดและอายัดทรัพย์สินนั้น ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตามที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินมอบหมาย ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 56 โดยสรุปคือ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการ ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองและกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

### มาตรการบังคับทางปกครองและแนวคิดของกฎหมายความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ในต่างประเทศ

มาตรการบังคับทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส

หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสนั้น ใช้หลักที่สภาแห่งรัฐ หรือศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาวางบรรทัดฐานไว้ เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายกลางว่าด้วยการบังคับทางปกครองดังเช่นประเทศเยอรมัน หลักสำคัญของการบังคับทางปกครองได้แก่ (สำนักงานศาลปกครอง, 2547)

## 1. การบังคับตามคำสั่งทางปกครองในกรณีต่าง ๆ

เมื่อมีการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองสิ่งที่จะตามมาคือ จะต้องมีการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง โดยการนำสถานะทางกฎหมายที่คำสั่งนั้นสร้างขึ้น ไปปฏิบัติในความเป็นจริง โดยสามารถแยกพิจารณาเป็นกรณี ดังนี้

1.1 กรณีที่การปฏิบัติทำให้เป็นไปตามคำสั่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองเอง ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน เป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องใช้มาตรการทุกอย่างที่จำเป็น เพื่อที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง เช่น การจ่ายเงินอุดหนุนตามที่คำสั่งทางปกครองนั้นได้อนุมัติไว้ หรือการหยุดจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการหลังจากที่มีคำสั่งทางปกครองให้ผู้นั้นออกจากราชการไปแล้ว เป็นต้น

1.2 กรณีที่คำสั่งทางปกครองได้ให้สิทธิหรือโอกาสแก่เอกชน หรือผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่นการอนุญาตให้ครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินบางส่วน หรือการอนุญาตให้ล่าสัตว์ เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นอยู่กับเอกชนที่จะใช้สิทธิของตนในการดำเนินการ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่เพียงต้องไม่ขัดขวางการใช้สิทธิดังกล่าว

1.3 กรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นได้กำหนดภาระหน้าที่ให้แก่เอกชนหรือผู้รับคำสั่งทางปกครองในการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว กรณีเช่นนี้มีปัญหาที่ยุ้งยากมากที่สุดเพราะเอกชนหรือผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถที่จะทำให้การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่ขึ้นอยู่กับตนจะล้มเหลวได้ มีปัญหาว่าฝ่ายปกครองจะทำอย่างไร เพื่อจะบังคับให้เอกชนหรือผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

## 2. หน้าที่ของเอกชนหรือผู้รับคำสั่งทางปกครอง

เอกชนหรือผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือผู้อยู่ในร้องขอต่อศาล ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องร้องขอต่อศาล เพื่อให้ออกคำบังคับเพื่อบังคับกับเอกชนหรือผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่นเดียวอย่างกรณีของเอกชนปฏิบัติต่อกันเอง แสดงให้เห็นว่าความหมายของคำสั่งทางปกครองหมายถึง คำสั่งที่มีผลใช้บังคับ (ทันที) (Decision exécutoire)

โดยปกติแล้วเพื่อจะบังคับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะพิจารณาถึงความกลัวที่จะถูกลงโทษทางอาญากล่าวคือ ในกรณีที่เอกชนหรือผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือผู้อยู่ในบังคับทางปกครอง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจะถูกฟ้องต่อศาลอาญาซึ่งศาลจะมีคำพิพากษาลงโทษตามโทษที่กำหนดไว้ ซึ่งก็เป็นที่คาดหวังว่ามาตรการในเรื่องนี้จะเพียงพอที่จะทำให้มีการปฏิบัติตามคำสั่ง อย่งไรก็ดี เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการลงโทษทางอาญาว่า Nulla poena sine lege (จะไม่มีกรลงโทษหากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้) การใช้มาตรการดังกล่าวจะต้องอยู่

ภายใต้สมมติฐานว่า ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ว่า การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เป็นความผิดและกำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าวไว้ ซึ่งได้แก่กรณีของบรรดากฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งมาตรา R. 26 – 15 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเดิม หรือมาตรา R. 610 – 5 ของประมวลกฎหมายอาญาฉบับใหม่ได้กำหนดโทษไว้ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายเฉพาะที่มีบทบัญญัติในทำนองเดียวกัน ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายปกครองอาจกำหนดมาตรการหรือโทษในทางปกครองขึ้น ซึ่งจะทำให้เกิดความเกรงกลัวขึ้นและมีผลในทางอ้อมให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง โดยจะทำให้ความเกรงกลัวเพิ่มขึ้นเพราะว่าในขณะเดียวกันนั้นฝ่ายปกครองเป็นทั้งคู่กรณีและเป็นผู้ตัดสินใจ ทำให้หลักประกันแก่คู่กรณีฝ่ายเอกชนมีอยู่น้อยมาก ตัวอย่างเช่น การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบอาชีพบางประเภท ที่ต้องมีใบอนุญาตการเพิกถอนใบอนุญาตฉบับนี้โดยคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น แต่ก็อาจเป็นไปได้ว่า การขู่หรือการใช้มาตรการลงโทษทางอาญาหรือทางปกครองดังกล่าว ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เอกชนหรือผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง หรืออาจจะไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดโทษหรือมาตรการไว้สำหรับกรณีของคำสั่งทางปกครอง หรือจะมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ทำให้ไม่อาจรอให้มีการลงโทษทางอาญาได้ โดยมีความจำเป็นจะต้องให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทันที ในกรณีดังกล่าวฝ่ายปกครองมีมาตรการซึ่งเป็นอาวุธที่ทรงพลังเป็นพิเศษคือ การบังคับทางปกครอง (Contrainte) หากการปฏิบัติตามคำสั่งมิใช่เป็นเรื่องเฉพาะตัวแล้ว ฝ่ายปกครองสามารถเข้าดำเนินการแทนที่เอกชนหรือผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้เอง ตัวอย่างเช่น การขอรถที่จอดในที่ห้ามจอด แต่หากในกรณีที่มีการปฏิบัติตามคำสั่งเป็นเรื่องเฉพาะตัว ตัวอย่างเช่น คำสั่งให้ยึดอสังหาริมทรัพย์ที่บังคับให้ผู้ครอบครองต้องรื้อถอนทำให้สถานที่นั้นว่างเปล่า ฝ่ายปกครองสามารถใช้วิธีการบังคับทางวัตถุซึ่งเรียกว่า บังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งโดยใช้กำลังบังคับได้

### 3. เจ็อนไซในกำลังบังคับ

การที่ฝ่ายปกครองจะเข้าดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเองกับการใช้กำลังบังคับ (Execution force) ซึ่งตามแนวคำพิพากษามีได้มีการแบ่งแยกไว้ เป็นการคุกคามอย่างร้ายแรงต่อสถานะทางกฎหมายของเอกชนหรือผู้รับคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ดี มีกฎหมายบางฉบับที่ให้ฝ่ายปกครองมีอาวุธในการรับมือกับความตึงเครียดอันเป็นประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลคือ การอนุญาตไว้อย่างชัดเจนให้ใช้กำลังบังคับได้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องนอกเหนือไปจากกรณีดังกล่าว และเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ หากเห็นว่าจะสามารถใช้มาตรการบังคับได้ตามแนวบรรทัดฐานของศาลจะกำหนดเงื่อนไขสำหรับการใช้มาตรการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ซึ่งตุลาการผู้เถลาคดี Romieu ได้สรุปไว้อย่างเป็นระบบในคำแถลงการณ์ในคดีของศาลคดีขัดกัน ลงวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1963 ในคดี Socitete immobiliere de saint – just ดังนี้

1. คำสั่งทางปกครองที่จะให้มีการบังคับให้ปฏิบัตินั้น จะต้องมีฐานมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไป

2. ฝ่ายปกครองจะต้องได้รับความกระทบกระเทือนจากการคือตั้งไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะในลักษณะกระทำ (Active) หรือไม่กระทำ (Passive) มิฉะนั้นแล้วการนำมาตรการบังคับมาใช้ย่อมไม่มีความจำเป็น

3. ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้วิธีการอื่นในทางจัดการกับผู้คือตั้ง ไม่ว่าจะเป็นอย่างเพราะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดโทษทางอาญาไว้ (ซึ่งเป็นกรณีของคดี Socitete immobiliere de saint – just ดังกล่าวข้างต้น อันเป็นคดีเกี่ยวกับการเนรเทศนักบวชโดยดำเนินการตามรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1901 ว่าด้วยการชุมนุมทางศาสนา โดยรัฐบัญญัติฉบับนี้มีได้บัญญัติมาตรการลงโทษไว้) หรือไม่ได้บัญญัติโทษทางปกครองไว้ (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 23 มกราคม ค.ศ. 1925 ในคดี Anduran หรือมาตรการลงโทษที่ใช้ไปแล้วไม่ได้ผล

4. เงื่อนไขที่กล่าวมานั้น อาจถูกแทนที่ด้วยเหตุผลของความเร่งด่วนเพียงประการเดียวได้ โดยอนุญาตให้ฝ่ายปกครองเข้าดำเนินการเอง หรือใช้กำลังได้เสมอ แม้ว่าจะไม่มีการคือตั้งและโดยไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการลงโทษทางอาญา และอนุญาตให้ฝ่ายปกครองเข้าดำเนินการแทนที่ไปก่อนได้ แม้ว่าจะยังไม่มี การออกคำสั่งทางปกครอง หากเห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกไปจะไม่ได้รับการปฏิบัติ เช่น การยึดหนังสือพิมพ์หรือทำลายแผ่นปิดประกาศซึ่งเห็นว่าเป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งทางปกครองแก่ผู้เกี่ยวข้องให้ยึดหนังสือพิมพ์หรือทำลายแผ่นปิดประกาศ มาตรการนี้นำมาใช้มิใช่เพราะเหตุผลในเรื่องการคือตั้ง ไม่ปฏิบัติตาม และมีใช้เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติแทนที่ หากเป็นการกระทำไปเองก่อน คำพิพากษาศาลคดีซัดกัน ลงวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 1954 ในคดี Office publicitaire de France

5. จากทุกกรณีดังกล่าวมาก่อนนั้น มาตรการที่นำมาใช้จะต้องไม่เกินเลยไปกว่าวัตถุประสงค์ (คำพิพากษาศาลคดีซัดกัน ลงวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 1935 ในคดี Action francaise ซึ่งมีการยึดหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งทั่วทั้งเขตเคปาร์ทมองต์แซน แม้ว่าหนังสือพิมพ์ที่ทำให้เกิดการยึดนั้นสร้างปัญหาขึ้นเฉพาะที่กลางกรุงปารีสเท่านั้น) (ปารีสเป็นเมืองหนึ่งที่ตั้งอยู่ในเขตเคปาร์ทมองต์แซน)

6. การขยายขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกกฎโดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อหลักการนี้ กล่าวคือ การกำหนดความผิดและโทษสำหรับความผิดดังกล่าวไม่ได้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร (Pouvoir reglementaire)

(คำพิพากษาของศาลแห่งรัฐ ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1960 ในคดี Ste eky เกี่ยวกับความไม่ลงรอยกันระหว่างคำพิพากษาของศาลแห่งรัฐกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ในเรื่องการขยายขอบเขตของอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรอง) แต่ก็ไม่ปรากฏว่าฝ่ายปกครองจะถือเอาประโยชน์จากอำนาจดังกล่าวในการที่จะออกกฎเพื่ออนุญาตให้ตนเองใช้กำลังบังคับ เพราะว่าการใช้กำลังบังคับนี้จะมีผลกระทบต่อเสรีภาพพื้นฐานหรือทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้อยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

แนวคิดของกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของประเทศฝรั่งเศส

เป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายปกครองเกี่ยวกับเรื่องละเมิดแยกต่างหากจากกฎหมายเอกชน และเป็นที่ยอมรับกันมานานแล้วว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนเรื่องละเมิดทางปกครองนั้น ได้วางหลักไว้ว่าจะต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะเพื่อความเหมาะสมของระบบราชการและการประสานสิทธิและประโยชน์ของรัฐและเอกชน จากที่มีการพัฒนาโดยตามศาลคดีขัดกัน (Tribunal des conflits) ได้มีคำพิพากษา (คดี Blanco, T.C., 8 Feb. 1873) ซึ่งได้วางหลักเกี่ยวกับความรับผิดชอบแห่งของฝ่ายปกครองไว้ 3 ประการ คือ (นิพนธ์ ะกิมิ, 2550)

1. ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนเอง

2. ระบบกฎหมายที่จะนำมาใช้พิจารณาในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐจะเป็นระบบกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับกับฝ่ายปกครองแยกต่างหากจากระบบกฎหมายแห่งที่ใช้บังคับระหว่างเอกชนกับเอกชนโดยทั่วไป

3. ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้แก่ ศาลปกครอง

โดยจากแนวคำพิพากษาในคดี Blanco ข้างต้น ได้มีการพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐจำแนกได้ออกเป็น 3 ลักษณะ คือ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2547)

3.1 เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยวัตถุประสงค์ส่วนตัว (Faute personnelle) กรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเองในการเสียหายผู้เสียหาย รัฐจะไม่เข้าไปรับผิดชอบด้วย เช่น คดี Litzier (C.E. 23 June 1954) เจ้าหน้าที่ตุลาการใช้ปืนราชการไปทำละเมิดนอกเวลาปฏิบัติหน้าที่

3.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่มีวัตถุประสงค์ไม่ชอบเป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐปะปนในการกระทำเช่นนั้น ในกรณีนี้รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายโดยตรง เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบและจะไม่ถูกฟ้องเป็นส่วนตัว (Faute de service)

3.3 การกระทำละเมิดที่มีความรับผิดชอบร่วมกันทั้งความรับผิดชอบของรัฐและของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนตัว (Cumul) ขอบเขตความรับผิดชอบในประเภทนี้ค่อนข้างจะกว้างขวางโดยเป็นนโยบายทางกฎหมายที่จะช่วยผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยา เพราะอาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ



ไม่มีเงินพอจะชดใช้ได้ และรัฐเองก็สมควรมีระบบในการบริหารที่จะคอยควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมด้วย ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนตัวหรือจะฟ้องร้องรัฐโดยตรงก็ได้ ส่วนในระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะมีการฟ้องไล่เบียดกันได้ตามความรุนแรงแห่งการกระทำ ตัวอย่างเช่นคดี Delville (C.F. 28 July 1951) ซึ่งเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐนำรถราชการไปขับขณะมีเมฆฝนเกิดอุบัติเหตุขึ้น ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดไปเต็มส่วน แต่เมื่อมีการพิสูจน์ได้ว่าการเกิดอุบัติเหตุดังกล่าวเกิดจากความบกพร่องของเบรกร่วมด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจมาฟ้องไล่เบียดจากรัฐได้ตามส่วนแห่งความรับผิดชอบ ซึ่งคดีนี้ศาลวินิจฉัยให้รัฐร่วมชดเชยความเสียหายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐครั้งหนึ่ง หรือในคดี Laruelle (C.E. 28 July 1951) เจ้าหน้าที่ของรัฐขโมยรถราชการไปใช้ในการส่วนตัวและเกิดอุบัติเหตุขึ้น ศาลปกครองเห็นว่ารัฐมีความบกพร่องในการควบคุมดูแลรถจนเกิดการขโมยไปใช้ กรณีเป็นการละเมิดผสม แต่ความเสียหายส่วนใหญ่เป็นการกระทำส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ในการฟ้องไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการละเมิดแบบผสมนี้ เมื่อรัฐเสียค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายไปเท่าใด ก็อาจไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้เต็มจำนวน ซึ่งเป็นการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเสมอไป ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าตัดสินใจทำงานต่าง ๆ ได้เต็มที่ ซึ่งโดยปกติรัฐจะฟ้องไล่เบียดเฉพาะกรณีที่มีการกระทำละเมิดโดยจงใจ โดยเจตนา ร้าย หรือโดยการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วนในกรณีกระทำละเมิดร่วมกันหลายคนนั้น ไม่มีหลักต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม แต่ศาลจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับผู้ร่วมกระทำผิดแต่ละคนตามความรุนแรงของความผิด โดยคำนึงถึงหน้าที่ที่รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละคนด้วย ตัวอย่างเช่น คดี Jeannier (C.E. 22 March 1957) พลทหารที่นำรถราชการไปใช้โดยมิชอบจนเกิดอุบัติเหตุ ต้องรับผิดชอบในสัดส่วนที่มากกว่าเพราะเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลรถ ส่วนทหารอื่น ๆ ที่รู้เห็นเป็นใจร่วมนั่งไปด้วยต้องรับผิดชอบในสัดส่วนที่น้อยกว่า เป็นต้น

มาตรการบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมัน

กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการในการดำเนินการบังคับตามสิทธิเรียกร้องในทางมหาชนที่เกิดจากการสั่งการ อันเป็นผลมาจากกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยหลักแล้วการสั่งการนั้นจะอยู่ในรูปของคำสั่งทางปกครอง โดยคำสั่งทางปกครองดังกล่าวกำหนดกฎหมายให้ผู้อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติ แต่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น คุณลักษณะที่สำคัญของการบังคับทางปกครองคือ หน่วยงานทางปกครองไม่จำเป็นที่จะต้องฟ้องร้องคดีต่อศาล เพื่อให้ศาลมีคำบังคับตามสิทธิเรียกร้องของตน แต่สามารถที่จะดำเนินการบังคับได้ด้วยตนเอง กฎเกณฑ์การบังคับทางปกครองได้ปรากฏทั้งในระดับสหพันธ์และระดับมลรัฐ ซึ่งในระดับสหพันธ์กฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองได้รับการ

บัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครอง (Verwaltungs volltreelainggoolx) และกฎหมายเฉพาะได้แก่ ประมวลกฎหมายรัษฎากร ส่วนในระดับมลรัฐนั้นกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองจะปรากฏอยู่ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองของมลรัฐ ที่มีเนื้อหาคล้ายกับรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองของสหพันธ์ และกฎเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองของมลรัฐจะปรากฏอยู่ในรัฐบัญญัติตำรวจ หลักการที่สำคัญของการบังคับทางปกครองได้แก่ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2548)

#### 1. การบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงิน

กรณีนี้เป็นการบังคับตามสิทธิเรียกร้องทางมหาชนที่รัฐมีต่อราษฎรให้ราษฎรชำระเงิน (Offentlich – rechtliche geldforderung) ซึ่งได้แก่ การบังคับให้ชำระภาษีอากร การบังคับให้ชำระค่าธรรมเนียม ฯลฯ การบังคับทางปกครองให้ชำระเงินมีเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

1.1 จะต้องมีการสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่ง (ลูกหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง) มีหน้าที่ชำระเงิน

#### 1.2 ถึงกำหนดเวลาชำระเงิน

1.3 ระยะเวลาได้ล่วงพ้นไปแล้วหนึ่งสัปดาห์นับแต่ได้มีการแจ้งคำสั่งให้ชำระเงิน หรือในกรณีที่มีการกำหนดเวลาให้ชำระเงินหลังจากแจ้งคำสั่งระยะเวลาดังกล่าวก็ล่วงพ้นไปแล้วหนึ่งสัปดาห์ ในกรณีที่ผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน โดยหลักแล้วการอุทธรณ์โต้แย้งดังกล่าวย่อมทำให้ผลของคำสั่งทางปกครองถูกหน่วงหรือชะลอไว้ตามบทบัญญัติในมาตรา 80 วรรคหนึ่ง ประโยคที่ 1 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ด้วยเหตุนี้หน่วยงานทางปกครองจึงยังไม่สามารถบังคับการตามคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินได้ อย่างไรก็ตาม ตามมาตรา 80 วรรคสอง ประโยคที่ 1 ข้อ 1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินที่เป็นภาษีอากรหรือค่าใช้จ่ายทางมหาชน (Offentlich adgaben undkosten) ไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งฯ ดังกล่าว หลังจากที่ระยะเวลาหนึ่งสัปดาห์ล่วงพ้นไปแล้ว ก่อนที่หน่วยงานจะออกคำสั่งบังคับการ หน่วยงานจะเตือนลูกหนี้ตามคำสั่งฯ ให้ชำระเงิน โดยให้เวลาต่อไปอีกหนึ่งสัปดาห์ การเตือนลูกหนี้ตามคำสั่งฯ ดังกล่าวนี้นับถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เพราะไม่ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ใด ๆ ขึ้นมาใหม่ และหน่วยงานไม่มีจำเป็นที่จะต้องเตือนลูกหนี้ตามคำสั่งฯ ดังที่ได้กล่าวมานี้ หากลูกหนี้แสดงเจตนาไว้อย่างชัดเจนตั้งแต่แรกว่าจะไม่ชำระเงินตามคำสั่ง เมื่อเงื่อนไขยังอยู่ครบหน่วยงานที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินจะดำเนินการออกหนังสือสั่งให้บังคับการ

(Vollsteckungsanordnung) สั่งไปยังหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับการทางปกครอง

(Volltreckungsbehörde) เพื่อดำเนินการต่อไป หนังสือสั่งให้บังคับการนี้ไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทาง

ปกครอง แต่เป็นเพียงมาตรการภายในฝ่ายปกครองที่หน่วยงานที่มีสิทธิเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระเงิน หรือหน่วยงานที่ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานแห่งการบังคับแจ้งไปยังหน่วยงานที่ทำหน้าที่ บังคับทางปกครองให้ดำเนินการบังคับตามคำสั่งเท่านั้น หน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับทางปกครอง ต้องผูกพันตามหนังสือแจ้งการบังคับ โดยหน่วยงานที่ออกหนังสือสั่งให้บังคับอาจกำหนดวิธีการ บังคับหรือสั่งให้หยุดการบังคับได้ ในกรณีที่หน่วยงานที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินกับ หน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับทางปกครองเป็นหน่วยงานเดียวกัน จึงไม่จำเป็นต้องออกหนังสือสั่ง ให้บังคับการ กรณีนี้หน่วยงานดังกล่าวย่อมดำเนินการไปได้เลยโดยการสั่งการภายในหน่วยงาน

ส่วนขั้นตอนการดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับ ทางปกครอง ตลอดจนสิทธิของลูกหนี้ในกระบวนการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง รัฐบัญญัติว่า ด้วยการบังคับทางปกครองฯ มาตรา 5 บัญญัติให้นำบทบัญญัติในประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับโดย อนุโลม ซึ่งการบังคับชำระเงินนั้นหน่วยงานอาจบังคับเอาจากสังหาริมทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์ หรือสิทธิเรียกร้องอื่นของลูกหนี้ตามคำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากร การจะ บังคับเอาจากทรัพย์สินใดนั้น ถือเป็นดุลพินิจของหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับการซึ่งต้องกระทำโดย เคารพหลักความพอสมควรแก่เหตุ (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz) ด้วย และหากเงื่อนไขแห่งการ บังคับการตามคำสั่งทางปกครอง ไม่มีอยู่ไม่ว่าคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานแห่งการบังคับถูกเพิก ถอน หรือสิทธิเรียกร้องตามคำสั่งทางปกครองระงับไป หน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับทางปกครอง ต้องหยุดการบังคับหรือจำกัดขอบเขตการบังคับทางปกครอง ทั้งนี้ โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับ การมีอำนาจในการหยุดการบังคับหรือจำกัดการบังคับทางปกครองได้ หากการบังคับทางปกครอง ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม กล่าวคือ ส่งผลกระทบต่อลูกหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานอาจหลีกเลี่ยงโดยขอให้ระยะเวลาช่วงนั้นผ่านไปหรือใช้มาตรการบังคับในลักษณะอื่น หน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับทางปกครองก็อาจหยุดการบังคับชั่วคราว จำกัดการบังคับตามมาตรการ นั้นลง หรือยกเลิกมาตรการบังคับนั้นก็ได้

## 2. การบังคับตามคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ตกอยู่ในบังคับต้องส่งมอบทรัพย์สินหรือกำหนดให้ผู้ ตกอยู่ในบังคับต้องกระทำการ ยอมให้ (ผู้อื่น) กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ซึ่งการรับการ บังคับให้เป็นไปตามคำสั่งได้หากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่สามารถโต้แย้งได้แล้ว หรือ เป็นคำสั่งที่สามารถบังคับการได้ทันที โดยรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองกำหนด มาตรการในการบังคับไว้ 3 มาตรการ ได้แก่

### 2.1 การเข้ากระทำการแทน (Ersatzvornahme)

กรณีที่ได้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งกำหนดให้กระทำการตามคำสั่งทางปกครอง และการกระทำที่ระงับไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้น เป็นการกระทำที่บุคคลอื่นสามารถกระทำแทนผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ หน่วยงานที่บังคับการตามคำสั่ง (Vollzugsbehörde) อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยคิดค่าใช้จ่ายจากผู้ที่มีหน้าที่ต้องกระทำการตามคำสั่งได้ มาตรการบังคับทางปกครองที่เป็นการเข้ากระทำการแทน (ผู้รับคำสั่งทางปกครอง) นี้ถือว่าเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่รุนแรงน้อยที่สุด เนื่องจากไม่กระทบกับตัวผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรง ผู้รับคำสั่งทางปกครองเพียงแต่ต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการที่บุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานมากระทำการแทนตนเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หน่วยงานจะใช้มาตรการบังคับดังกล่าวนี้ได้ จะต้องปรากฏว่าหน้าที่ที่ผู้รับคำสั่งต้องกระทำนั้นไม่ใช่หน้าที่ที่เป็นเรื่องต้องทำเองเฉพาะตัว หน่วยงานที่บังคับการตามคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้คือ หน่วยงานที่ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

ส่วนขั้นตอนของการบังคับนั้น หน่วยงานที่บังคับการจะตกลงทำสัญญากับบุคคลที่สาม โดยสัญญาที่เกิดขึ้นนั้นถือว่าเป็นสัญญาจ้างทำของ (Werkvertra) บุคคลที่สามมีเสรีภาพที่จะเข้าทำสัญญากับหน่วยงานที่บังคับการหรือไม่ก็ได้ เว้นแต่กรณีที่เกิดภาวะฉุกเฉินที่เรียกตามศัพท์ภาษาเยอรมันว่าความจำเป็นทางตำรวจ (Polizeilicher notstand) บุคคลที่สามอาจถูกบังคับให้เข้ากระทำการแทนได้โดยหน่วยงานที่บังคับการจะออกคำสั่งทางปกครองบังคับบุคคลที่สาม บุคคลที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองมีหน้าที่ต้องยอมให้บุคคลที่สามซึ่งได้รับมอบหมายจากหน่วยงานทางปกครองเข้ากระทำการแทนตน เช่น ต้องยอมให้บุคคลที่สามเข้าไปในที่ดินของตน เพื่อดำเนินการรื้อถอนอาคารในการดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง บุคคลที่สามไม่มีความสัมพันธ์ทางกฎหมายใด ๆ กับผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการบังคับการ บุคคลที่สามต้องมาเรียกร้องจากหน่วยงานที่บังคับการตามสิทธิเรียกร้องที่เกิดจากสัญญาจ้างทำของ ส่วนหน่วยงานก็มีสิทธิออกคำสั่งชำระค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้จ่ายให้แก่บุคคลที่สามที่กระทำการแทนผู้รับคำสั่งได้ คำสั่งเรียกให้ชำระเงินดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหน่วยงานก็สามารถดำเนินการบังคับตามคำสั่งตามกระบวนการบังคับให้ชำระเงินที่ได้กล่าวมาแล้วได้

## 2.2 การกำหนดค่าปรับบังคับการ (Zwangsgeld)

กรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดหน้าที่ให้ผู้รับคำสั่งต้องกระทำการ แต่การกระทำนั้นเป็นเรื่องที่ต้องทำเองเฉพาะตัว บุคคลอื่นไม่อาจกระทำการแทนได้ (Unvertretbare Handlungen) หรือกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองยอมให้กระทำการ (Zuldung) หรือละเว้นกระทำการ (Unterlassung) และผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ระงับไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้น หรือขัดขวางการกระทำที่ตนต้องยอมให้กระทำ หรือไม่ยอมละเว้นการกระทำที่ตนต้องละเว้น

กระทำการ หน่วยงานอาจกำหนดค่าปรับบังคับการ (Zwangsgeld) ได้ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครอง กำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการ และการกระทำนั้น ไม่มีลักษณะที่เป็นการอันต้องทำเองเฉพาะตัว หน่วยงานจะใช้มาตรการบังคับ โดยการกำหนดค่าปรับบังคับการได้ก็ต่อเมื่อปรากฏว่าการเข้ากระทำการแทนไม่อาจเป็นไปได้ หรือโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากปรากฏว่าผู้ที่มีหน้าที่ต้องกระทำการตามคำสั่งทางปกครองไม่อยู่ในสถานะที่จะรับภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการเข้ากระทำการแทนของบุคคลอื่นได้ โดยที่ค่าปรับบังคับการไม่ใช่ค่าปรับทางอาญา (Geldstrafe) ที่ถือว่าเป็นโทษทางอาญา หรือไม่ใช่ค่าปรับทางปกครอง (Geldbuße) ที่ถือว่าเป็นโทษทางปกครองซึ่งเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายปกครอง แต่เป็นมาตรการในการบังคับพฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคลในอนาคต หน่วยงานจึงอาจกำหนดค่าปรับบังคับการซ้ำได้หรือเพิ่มจำนวนค่าปรับบังคับการได้ แต่หน่วยงานจะบังคับชำระเงินที่เป็นค่าปรับบังคับไม่ได้ หากผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ปฏิบัติตามคำสั่งแล้ว

การที่หน่วยงานที่บังคับการตามคำสั่งทางปกครอง ไม่อาจบังคับชำระเงินจากค่าปรับบังคับการได้ หน่วยงานนั้นอาจยื่นคำร้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลปกครองสั่งกักขังผู้รับคำสั่งทางปกครองแทนค่าปรับบังคับการได้ หากว่าได้มีการเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระค่าปรับและบอกไว้ในคำเตือนแล้วหากฝ่าฝืนจะถูกกักขังแทนค่าปรับ การกักขังแทนค่าปรับบังคับการ (Ersatzzwanghaft) ไม่ใช่โทษทางอาญาและไม่ใช่มาตรการบังคับทางปกครองที่ดำรงอยู่โดยตัวของตัวเอง (Kein Selbständiges Zwangsmittel) แต่เป็นมาตรการที่ใช้แทนค่าปรับบังคับการเท่านั้น โดยศาลมีดุลพินิจในการกำหนดจำนวนวันที่จะกักขังซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งวันแต่ไม่เกินสองสัปดาห์ เมื่อศาลมีคำสั่งให้กักขังตามคำร้องของหน่วยงานที่บังคับการ ให้ศาลออกหมายจับ (Haftbefehl) ไปพร้อมกัน อนึ่ง การดำเนินการจับและกักขังนั้นหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับการทางปกครอง (Vollzugsbehörde) จะดำเนินการเองไม่ได้แต่ต้องร้องขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลเป็นผู้ดำเนินการ

### 2.3 การบังคับการในทางกายภาพโดยตรง (Unmittelbarer Zwang)

กรณีที่การเข้ากระทำการแทนหรือการกำหนดค่าปรับบังคับการไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่สามารถกระทำได้ หน่วยงานอาจบังคับผู้รับคำสั่งทางปกครองให้กระทำการยอมให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการ โดยตรง หรือหน่วยงานอาจเข้ากระทำการนั้นเองก็ได้ การบังคับทางกายภาพโดยตรง (Inmittelbarer Zwang) นี้ถือว่าเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่รุนแรงที่สุด หน่วยงานจึงต้องใช้เมื่อมาตรการบังคับอื่นไม่อาจใช้ได้ และต้องคำนึงถึงหลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุด้วย ตัวอย่างเช่น การยกรถที่จอดในที่ห้ามจอดไปไว้ที่สถานที่ตำรวจ การฉีดแก๊สน้ำตาเพื่อสลายการชุมนุมประท้วง การยิงบุคคลที่จับตัวประกันเพื่อให้บุคคลนั้นปล่อยตัวประกัน การบุกเข้าไปในเคหะสถาน เป็นต้น

การบังคับทางกายภาพโดยตรงแตกต่างจากการเข้ากระทำการแทนตรงที่การบังคับทางกายภาพโดยตรงเป็นกรณีที่หน่วยงานดำเนินการเอง ในขณะที่การเข้ากระทำการแทนเป็นกรณีที่หน่วยงานมอบหมายให้บุคคลที่สามดำเนินการ การบังคับทางกายภาพโดยตรงนั้น มีรายละเอียดที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าด้วยการใช้กำลังบังคับการในการใช้อำนาจมหาชนของเจ้าหน้าที่สหพันธ์ ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายที่หน่วยงานระดับสหพันธ์ต้องปฏิบัติ หากจะบังคับทางกายภาพโดยตรงมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากมาตรการบังคับทางปกครองอื่นตรงที่หน่วยงานไม่ว่าจะในระดับสหพันธ์หรือมลรัฐจะใช้มาตรการบังคับดังกล่าวได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติรายละเอียดกำหนดวิธีการไว้ อนึ่ง การใช้อาวุธในการบังคับนั้นจะใช้ได้เฉพาะในกรณีที่ไม่มีมาตรการอื่นที่ใช้ได้ผลแล้ว

กระบวนการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองให้กระทำการ ขอมให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการ เป็นกระบวนการบังคับทางปกครองที่ไม่ใช่เป็นการบังคับชำระเงิน แต่เป็นการบังคับตามคำสั่งให้กระทำการ ขอมให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการ ที่เรียกว่า

“Verwaltungszwangsverfahren” ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 13 ถึงมาตรา 15 แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยการบังคับทางปกครอง มีขั้นตอนที่สำคัญ 3 ขั้นตอน ได้แก่

1. การขู่ (Androhung) ว่าจะบังคับ
2. การกำหนดขึ้นยึดมาตรการบังคับ และ
3. การดำเนินการตามมาตรการบังคับ
3. การบังคับทางปกครองโดยทันที

การบังคับทางปกครองที่กล่าวมาในหัวข้อก่อนนี้ เป็นการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องกระทำการ ขอมให้กระทำ หรือละเว้นกระทำการ เป็นการบังคับทางปกครองที่มีขั้นตอนและต้องมีคำสั่งทางปกครองเป็นฐาน แต่ในหลายกรณีอาจมีความจำเป็นที่หน่วยงานทางปกครองต้องบังคับการทางปกครองในทันที เนื่องจากไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้เพราะไม่ทราบตัวบุคคลที่จะเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือเป็นกรณีที่เกิดภัยอันตรายเฉพาะ จึงต้องดำเนินการบังคับทางปกครองเพื่อขจัดภัยอันตรายนั้น กรณีนี้ รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองอนุญาตให้หน่วยงานสามารถบังคับทางปกครองได้ทันที เช่น รถบรรทุกน้ำมันเกิดพลิกคว่ำและน้ำมันจากรถดังกล่าวกำลังไหลลงคลองส่งน้ำประปา เช่นนี้ เจ้าหน้าที่อาจมอบหมายให้เอกชนที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับการขจัดมลภาวะดำเนินการเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายได้ ตามมาตรา 6 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยการบังคับทางปกครองฯ หน่วยงานอาจดำเนินการบังคับทางปกครองได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งทางปกครองก่อน หากจำเป็นต้องขจัดขวางการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นความผิดทางอาญาหรือความผิดทาง

ปกครอง หรือเพื่อขจัดภัยอันตรายที่กำลังจะเกิดขึ้น และการดำเนินการดังกล่าวนั้น หน่วยงานได้กระทำภายในขอบเขตอำนาจของตน มาตรการบังคับทางปกครองที่หน่วยงานอาจใช้ได้ ในกรณีของการบังคับทางปกครองทันที คือ การเข้ากระทำการแทนหรือการบังคับทางกายภาพโดยตรง มาตรการบังคับที่เป็นการกำหนดค่าปรับบังคับการยอมไม่อาจใช้ได้ เพราะหากจะใช้มาตรการดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองก่อน

แนวคิดของกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของประเทศเยอรมัน

เป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายปกครองแยกต่างหากจากหลักกฎหมายเอกชน เมื่อเป็นกรณี นายจ้างลูกจ้างตามปกติก็จะปฏิบัติตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 831 ซึ่งเมื่อนายจ้างจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้ไปแล้วก็อาจฟ้องไล่เบี้ยเอาจากลูกหนี้ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 840 วรรคสอง นอกจากนี้กฎหมายแพ่งเยอรมันได้มีการบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เป็นการเฉพาะ แยกจากความรับผิดทางละเมิดในกรณีทั่วไป ในมาตรา 839 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อจะต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวต่อผู้ได้รับความเสียหาย ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ปี 1896 มาตรา 839 ได้บัญญัติหลักความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ไว้ดังนี้

มาตรา 839 ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ใดกระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเป็นเหตุให้บุคคลที่สามได้รับความเสียหาย เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลที่สามเพื่อความเสียหายใด ๆ อันเกิดแต่การละเมิดนั้น แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการเพียงประมาทเลินเล่อธรรมดา ผู้เสียหายจะเรียกร้องให้เขารับผิดชอบเมื่อผู้เสียหายนั้นไม่อาจเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีอื่นได้อีกแล้ว ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของตนละเมิดผู้อื่น ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายเขาจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายเมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอาญา หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อเมื่อผู้เสียหายพยายามที่จะใช้สิทธิที่จะอุทธรณ์หรือเรียกร้องแก่ส่วนราชการแล้ว ถ้าผู้เสียหายละเลยไม่พยายามใช้สิทธิเรียกร้องจากหน่วยงานของรัฐ สิทธิที่จะมาเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอันระงับไป

ต่อมาหลักกฎหมาย มาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันดังกล่าว ได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยกฎหมายปี 1910 และมาตรา 131 ของรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1919 (Weimar Constitution) กล่าวคือ กำหนดให้รัฐและองค์กรของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในผลละเมิดที่เกิดต่อเอกชน โดยตรงเป็นเบื้องต้น (ชยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, 2529) นอกจากนี้ตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1949 ได้กำหนดหลักการเช่นเดียวกันไว้ว่า รัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดทุกประการที่กระทำโดยผู้ซึ่งใช้อำนาจของรัฐด้วยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้ที่ได้รับความเสียหาย และ

รัฐสามารถฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดในภายหลังได้ ต่อเมื่อเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำให้เกิดความเสียหายขึ้น โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วนกรณีละเมิดโดยประมาทเพียงเล็กน้อยจะไม่มี การฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2547 ข)

อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่รัฐจะสามารถเข้ารับผิดต่อเอกชนได้นั้นต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจมหาชนหรือใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยไม่รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไป ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้กำลังใหม่ทดแทนด้วยตนเองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแพ่งของเยอรมัน

นอกจากนี้ การฟ้องคดีละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเยอรมันต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรมเท่านั้น เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดให้คดีประเภทนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง



### บทที่ 3

## กฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

### พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนที่ประเทศไทยจะมีกฎหมายดังกล่าวนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายไม่ว่าจะเกิดแก่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐ การกระทำละเมิดดังกล่าวยังคงอยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับการทำละเมิดของเอกชนทั่วไป เนื่องจากยังไม่ปรากฏว่าได้มีการพัฒนาหลักกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับการละเมิดทางปกครอง โดยเฉพาะขึ้นตามหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 ลักษณะ 5 ละเมิด คือ การที่บุคคลฝ่ายหนึ่งกระทำหรือละเว้นกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายและด้วยการกระทำหรือละเว้นกระทำนั้น เป็นเหตุให้บุคคลอีกฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2547) จึงต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยหลักเกณฑ์ความรับผิดทั่วไปคงเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เว้นแต่กรณีที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ หรือเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะ โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้ (อนุชา สุณสวัสดิกุล, 2551)

#### 1. การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก แบ่งออกเป็น

##### 1.1 การกระทำละเมิดที่ไม่ใช่ในการปฏิบัติหน้าที่

กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบแห่งละเมิดนั้นเป็นการเฉพาะตัว ผู้เสียหายสามารถฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง

##### 1.2 การกระทำละเมิดที่เป็นกรกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ มี 2 กรณี ได้แก่

กรณีที่หนึ่ง เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเป็นข้าราชการสังกัดส่วนราชการ ผู้เสียหายสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง และยังอาจฟ้องส่วนราชการให้ร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกับเจ้าหน้าที่ได้โดยอาศัยสิทธิตามมาตรา 76 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อส่วนราชการได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไป

แล้ว ส่วนราชการย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ในภายหลังตามมาตรา 76 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย

กรณีที่สอง เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเป็นลูกจ้าง ผู้เสียหายสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง และยังอาจฟ้องส่วนราชการในฐานะนายจ้างให้ร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกับเจ้าหน้าที่ได้ตามมาตรา 425 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีอายุความสิทธิเรียกร้องอันเกิดแต่มูลละเมิดในการฟ้องละเมิด 1 ปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้พึงใช้สินไหมทดแทนหรือ 10 ปี นับแต่วันที่ละเมิด ทั้งนี้เมื่อส่วนราชการได้ชัดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ส่วนราชการย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ในภายหลังตามมาตรา 426 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรณีที่สาม เมื่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหลายคนร่วมกันทำละเมิด เจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้น ตามมาตรา 432 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเจ้าหน้าที่เหล่านั้นต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่สามารถฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดคนใดคนหนึ่งรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้เต็มจำนวนหรือบางส่วนก็ได้แล้วแต่จะเลือก และเจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงต้องผูกพันอยู่จนกว่าผู้เสียหายจะได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนครบถ้วนตามมาตรา 291 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ยังอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดชอบดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้ด้วย และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชัดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้ในภายหลังในฐานะที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นลูกหนี้ร่วมของตนเช่นกัน (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2541)

## 2. การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

เมื่อเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐเสมอ ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ว่าจะเป็นการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หรือมิใช่การปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ทุกกรณี ทั้งนี้หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐอย่างลูกหนี้ร่วมด้วย (อนุชา ฮุนสวัสดิกุล, 2551)

ต่อมาได้ปรากฏว่าการนำเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดมาใช้บังคับกับการละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐเองนั้น ได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทั้งแก่ผู้เสียหายและแก่เจ้าหน้าที่ กรณีที่เจ้าหน้าที่ทำงานราชการ โดยสุจริตแต่เกิดการประมาทเลินเล่อเพียงเล็กน้อยเป็น

เหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการจะต้องรับผิดชอบโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ และความรับผิดชอบดังกล่าว อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารรัฐกิจได้ และทำให้เจ้าหน้าที่ตัดสินใจในการดำเนินงาน ราชการได้ยากเพราะเกรงว่าตนจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2541) จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อเพียงเล็กน้อยให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ดังนั้น จึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้นเป็นการเฉพาะ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 เป็นต้น โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ปรากฏอยู่ที่พระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีสาระสำคัญว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจการต่าง ๆ นั้น ไม่ได้เข้าไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัว การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่เหมาะสม และทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป กรณีจึงเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควรเพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน นอกจากนี้ การให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ทำกราดใด ๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว (หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539) ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดอันเนื่องมาแต่การกระทำในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีผลของการละเมิดนั้นอาจจะเกิดแก่เอกชนหรือเกิดแก่หน่วยงานของรัฐเองก็ได้ โดยสำหรับขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย และเงื่อนไขของการรับผิดตามกฎหมายจะกล่าวในส่วนต่อไป

ขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดเกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาบัญญัติเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้น โดยใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

#### 1. การใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดคบทนิยามของคำว่าเจ้าหน้าที่ ไว้ดังนี้

เจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด หมายความว่า บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับรัฐไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือจะเป็นกรรมการ และไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะใด

และอีกความหมายหนึ่งซึ่ง ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ไว้ว่า เจ้าหน้าที่ หมายความว่า บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับรัฐไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือจะเป็นกรรมการ และไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะใด (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2547 ก)

การพิจารณาว่าลูกจ้างคนใดเป็นเจ้าหน้าที่หรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับลูกจ้างในสังกัด โดยหากลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำและต่อเนื่อง ลูกจ้างในลักษณะดังกล่าวจะมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 485/2543) แต่ลูกจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ว่าจ้างให้ปฏิบัติงานในลักษณะเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน ไม่ว่าจะมิสัญญาจ้างหรือไม่ก็ตาม นิติสัมพันธ์ของลูกจ้างดังกล่าวกับหน่วยงานของรัฐย่อมเป็นไปตามข้อตกลงในสัญญา รวมทั้งความรับผิดทางละเมิดซึ่งต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 849/2542)

ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น คือ ผู้ปฏิบัติงานที่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจและมีกฎหมายรองรับ โดยอาจได้รับการแต่งตั้งในฐานะกรรมการ เช่น กรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรืออาจได้รับการแต่งตั้งในฐานะอื่น เช่น ผู้เชี่ยวชาญ หรือที่ปรึกษาของส่วนราชการ เป็นต้น (สำนักงานศาลปกครอง, แนวทางสำหรับวิทยากรความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, 2547, หน้า 42) ดังตัวอย่าง เช่น เอกชนที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ได้รับการว่าจ้างตามสัญญาแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนเก็บเงินค่าไฟฟ้าจากประชาชนแทนการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ไม่เป็นเจ้าหน้าที่ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากเป็นเรื่องสัญญาจ้างทำของตามมาตรา 428 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 896/2542)

## 2. การใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ กำหนดคบทนิยามของคำว่าหน่วยงานของรัฐ ไว้ดังนี้

หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดย

พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงความมุ่งหมายของกฎหมาย จะพบว่าเน้นถึงหน่วยงานที่ดำเนินการแทนรัฐโดยตรง ดังนั้นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้จึงหมายความถึงหน่วยงานดังต่อไปนี้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2547 ก)

1. ราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม

2. ราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด อำเภอ

3. ราชการส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร ฯลฯ

4. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การประปาส่วนภูมิภาค องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 28/2541) เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา มักจะมีคำนำหน้าว่าองค์การ (อำพน เจริญชินินทร์, 2546) เช่น องค์การคลังสินค้า องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ เป็นต้น ซึ่งจะไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจดังต่อไปนี้

4.1 รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบของกระทรวงการคลัง ซึ่งหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบแทนโรงงานยาสูบก็คือ กระทรวงการคลัง

4.2 รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดเพราะอยู่ในบังคับของกฎหมายเอกชน ความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจึงสมควรอยู่ในบังคับของกฎหมายเอกชน

5. หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย ซึ่งต่อมาก็ได้มีการตรา “พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540” กำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ เป็นหน่วยงานของรัฐ อาทิ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สถาบันพระปกเกล้า ฯลฯ อีกทั้งยังกำหนดให้องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน และมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ด้วย

เงื่อนไขความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ

โดยในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ความรับผิดของหน่วยงานของรัฐกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นไว้คือ

“มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งมิได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบวรรคหนึ่ง”

ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลภายนอก และการกระทำละเมิดดังกล่าวเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่ขับรถของทางราชการไปติดต่อกันในราชการ แล้วไปชนรถของเอกชนจนเสียหาย หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจไล่จับผู้ร้ายเกิดยิงต่อสู้กัน เจ้าหน้าที่ตำรวจยิงพลาดไปถูกประชาชนได้รับบาดเจ็บ ในกรณีเช่นนี้ หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ก่อขึ้น และผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้เท่านั้น จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้โดยเป็นไปตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง หรือแม้แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ผู้เสียหายก็จะฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นโดยตรงไม่ได้จะต้องฟ้องกระทรวงการคลังแทนตามมาตรา 5 วรรคสอง

ส่วนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวต่อผู้เสียหาย มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติว่า

“ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

หมายความว่า ถ้าการละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมิได้อยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ได้ไปทะเลาะวิวาทกับแม่ค้า แล้วทำร้ายร่างกายแม่ค้า ก็ถือว่าเป็นการกระทำส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเพราะเจ้าหน้าที่นั้นนอกเวลาการปฏิบัติงาน จึงเป็นเอกชนธรรมดาคนหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนได้กระทำละเมิดร่วมกัน กฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น โดยตัดระบบความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมตามหลักกฎหมายเอกชนออกไป (พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคสี่)

### การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สามารถแยกการกระทำละเมิดออกได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก กับการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ได้ให้เกณฑ์การพิจารณาในประเด็นนี้ออกเป็น 2 กรณี คือการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับการกระทำละเมิดที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

#### 1. กรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

ในกรณีนี้ ต้องพิจารณาต่อไปว่า เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เพื่อแยกว่าใครต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549)

##### 1.1 การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกที่มีใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

กรณีการกระทำละเมิดนั้น มิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แม้จะเป็นการละเมิดที่เกิดขึ้นระหว่างที่เจ้าหน้าที่กำลังปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แต่หากการกระทำละเมิดเกิดจากเหตุจงใจในทางส่วนตัว เช่น การกระทำละเมิดในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความอาฆาตแค้นส่วนตัว เป็นต้น เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ผู้เสียหายจากการละเมิดสามารถฟ้องร้องเรียกค่าชดเชยความเสียหายได้จากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ได้โดยตรง แต่จะฟ้องร้องต่อหน่วยงานของรัฐไม่ได้ เป็นไปตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เช่น ในกรณีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2544 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือถึงสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอรบายข้อมูลเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีเพื่อนำไปประกอบการต่อสู้คดีในศาลอาญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีถูกฟ้องเป็นจำเลยนั้น เป็นการกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัว แม้จะเป็นหนังสือราชการและลงนามในฐานะอธิการบดี ก็มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะอธิการบดี ไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

##### 1.2 การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกที่เป็นกรกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

เป็นกรณีการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ จะต้องนำมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้ นั่นคือ ผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่หากผู้กระทำละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานใด ให้ฟ้องต่อกระทรวงการคลัง หลักเกณฑ์ที่ให้หน่วยงานของรัฐเข้ามารับผิดแทนเจ้าหน้าที่ของตนดังกล่าวนี้ สะท้อนให้เห็นถึงความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายไทยเป็นความรับผิดโดยอ้อม ต่างจากความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมาย

ฝรั่งเศสที่เป็นความรับผิดชอบโดยตรง ที่ว่าเป็นความรับผิดชอบโดยอ้อมนั้นเพราะเงื่อนไขความรับผิดชอบของรัฐ อยู่ที่ความผิด (จงใจหรือประมาทเลินเล่อ) ของเจ้าหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่ไม่ได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อแล้ว แม้การกระทำในการปฏิบัตินั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกรัฐก็ไม่ต้องรับผิดชอบ รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ไม่ถือว่ามีความผิดเองเหมือนกับในฝรั่งเศส จึงไม่ต้องอธิบายว่ารัฐจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างไร การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นเงื่อนไขให้หน่วยงานของรัฐเข้ามารับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกนั้นอาจเกิดขึ้นได้หลายลักษณะ เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง การออกกฎ การใช้กำลังทางกายภาพดำเนินงานทางปกครอง หรือการกระทำละเมิดต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นต้น

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 286/2547 การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งซึ่งเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามที่กฎหมายกำหนด จึงถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อคณะรัฐมนตรีมิใช่หน่วยงานของรัฐ และไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด จึงให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น กรณีนี้กระทรวงการคลังจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบหากมีการกระทำละเมิดของคณะรัฐมนตรี

## 2. กรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ข้อพิจารณาต่อไปของการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ก็คือ ต้องพิจารณาว่าการกระทำละเมิดนั้นเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองหรือไม่ เพื่อที่จะได้ทราบว่าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น จะสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ได้ด้วยวิธีการใด (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2554)

### 2.1 การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่หรือไม่ก็ตาม ถ้าการกระทำละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นหลักทั่วไปว่าในเรื่องละเมิด (สะท้อน ชูสกุล, 2540) อันเป็นไปตามข้อบัญญัติในมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

“มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

### 2.2 การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่



จากบทบัญญัติในมาตรา 10 พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้นำมาตรา 8 มาบังคับโดยอนุโลม นั่นคือ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐก็ต่อเมื่อได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหมายถึงกระทำโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก กล่าวคือ ผู้กระทำแม้ไม่ได้เจตนา แต่ก็ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังแม้แต่นิดเดียวจึงเป็นการกระทำที่ผู้กระทำเสี่ยงทำทั้งที่รู้ว่าอาจเกิดความเสียหาย (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549)

การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนี้ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ และหัวหน้าหน่วยงานมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ันต้องชดใช้ โดยมีกระบวนการหาผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนเพื่อความปลอดภัย โดยสิทธิเรียกร้องกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 10 วรรคสองนี้ ใช้ทั้งในกรณีการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำละเมิดที่ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน

#### 1. กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน

หากเป็นกรณีการกระทำละเมิดที่ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่แล้วเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว รัฐจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องด้วย (จิรนิติ หะวานนท์, 2549) แต่หากเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายอันเนื่องมาจากการละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่ว่าจะเป็นละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐก็ตาม มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐ

อย่างไรก็ดี สำหรับหลักเกณฑ์การรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจะต้องคำนึงถึงเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1.1 ระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี (มาตรา 8 วรรคสอง) กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐจะกำหนดว่าการไล่เบี่ยเอาแก่เจ้าหน้าที่นั้นจะไล่เบี่ยอย่างไร ต้องคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีประกอบด้วย เช่น เจ้าหน้าที่ได้ทำให้เกิดความเสียหายขึ้นเป็นเงิน 100 ล้านบาท เจ้าหน้าที่ยอมไม่มีเงินที่จะชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายได้อย่างแน่นอน จึงต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐจะไล่เบี่ยเอาแก่

เจ้าหน้าที่เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2547 ข)

1.2 ความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงาน ส่วนรวม (มาตรา 8 วรรคสาม) กล่าวคือ ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่เอารถของราชการไปใช้เป็นการส่วนตัว แล้วเกิดอุบัติเหตุ ให้ความเสียหายให้แก่เอกชนเพราะเบรคของรถดังกล่าวไม่ทำงาน เนื่องจากหน่วยงานของรัฐบกพร่องมิได้ จัดให้มีการบำรุงรักษารถดังกล่าวให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ตามปกติ หรือระบบการจัดเก็บเคมีวัตถุของทางราชการบกพร่อง ไม่มีการแยกแยะให้ชัดเจน ทำให้มีการหยิบเคมีวัตถุที่อันตรายไปใช้งาน ผิดประเภท เป็นต้น เช่นนี้ก็ต้องหักส่วนแห่งความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐออกด้วย โดยต้องพิจารณาว่าการละเมิดเกิดจากส่วนใดมากกว่ากันเป็นสัดส่วนเท่าใด (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2547 ข)

ส่วนการกระทำละเมิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน การกระทำดังกล่าวหากเจ้าหน้าที่ทุกคนต้องรับผิดชอบใช้เท่ากันทุกคนอย่างลูกหนึ่งร่วม ย่อมเป็นการไม่เป็นธรรมนัก เนื่องจากการชดใช้นั้น อาจสูงเกินส่วนของหน้าที่ผู้นั้น ได้กระทำลงไป ดังนั้นพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงได้แก้ปัญหาโดยการแยกความรับผิดตามส่วนที่ตนได้กระทำ หากผู้ใดได้ชดใช้ในส่วนของตนแล้วผู้นั้นย่อมพ้นความรับผิด

ซึ่งการละเมิดที่เจ้าหน้าที่กระทำต่อบุคคลภายนอกและต่อหน่วยงานของรัฐนั้น สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. การละเมิดที่เจ้าหน้าที่กระทำต่อบุคคลภายนอกที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเป็นส่วนต่อบุคคลภายนอกตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น จำเลยเป็นบุรุษ ไปรษณีย์เก็บไปรษณีย์ภัณฑ์ตามตู้ไปรษณีย์ จำเลยค่าตำรวจจราจรที่บอกให้จอดรถยนต์ให้ถูกที่ ตำรวจชะ โงกศีรษะเข้าไปในรถแจ้งข้อหาฐานดูหมิ่นเจ้าพนักงาน จำเลยออกรถและผลักตำรวจ การด่าและขัดขวางเป็นเรื่องส่วนตัวไม่เกี่ยวกับกรมไปรษณีย์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1931/2518) ผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลภายนอกสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ตามบทบัญญัติมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (เพ็ง เพ็งนิต, 2549)
2. การละเมิดที่เจ้าหน้าที่กระทำต่อหน่วยงานของรัฐที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะต่อบุคคลภายนอกของรัฐเต็มจำนวนตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่นเดียวกับ การกระทำละเมิดของเอกชนหรือบุคคลทั่วไป แม้เป็นประมาทเลินเล่อธรรมดา ตามบทบัญญัติ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยหน่วยงานของรัฐที่เสียหายสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

3. การละเมิดที่เจ้าหน้าที่กระทำต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น บทบัญญัติในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกผู้เสียหาย และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอกไปแล้ว ก็มีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้โดยการออกคำสั่งให้ชำระเงินแก่หน่วยงานของรัฐภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐก็มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล

2. กรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดซึ่งมิได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.1 การละเมิดที่เจ้าหน้าที่กระทำต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีใช้การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (เพ็ง เพ็งนิตี, 2549)

หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดต่อผู้เสียหายตามที่บทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการละเมิดตามมาตรา 420 423 430 432 และ 433 – 437 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ตัวอย่างเช่น เจ้าพนักงานที่ดินทำการจดทะเบียนเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน โดยไม่ตรวจสอบเอกสารให้ถูกต้องโดยประมาทเลินเล่อ กรมที่ดินต้องรับผิด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 276/2538) หรือข้าราชการชั้นบรรณบดีของกรมรับส่งข้าราชการในกรมนอกเวลางานเพื่อมิให้มาสายเป็นการให้สวัสดิการแก่ข้าราชการและเป็นประโยชน์ต่อกรม จึงถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 702/2517)

2.2 การละเมิดที่เจ้าหน้าที่กระทำต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีใช้การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

บทบัญญัติในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น หากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดและหากเจ้าหน้าที่ละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายตามมาตรา 8 วรรคสองและวรรคสาม หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ ซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้เต็มจำนวนของความเสียหายเป็นการเปิดช่องให้เกิดการใช้ดุลยพินิจให้เหมาะสมกับสภาพของเรื่อง และถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย ดังนั้นการที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม ถือว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดในส่วนที่เป็นความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดเต็มจำนวนก็ได้

อย่างไรก็ตาม การที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดนี้ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หรือกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อที่มีใช่เป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยกำหนดให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรงจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ แต่ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิด

ขั้นตอน/การบังคับชำระหนี้กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด

1. การเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ดังนี้

1.1 การยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้ในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไว้ว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า...”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิเรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ หรือเรียกร้องต่อกระทรวงการคลัง กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานแห่งใดให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ ไม่จำเป็นจะต้องใช้สิทธิทาง

ศาลแต่อย่างใด ในการที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าเจ้าหน้าที่จะได้กระทำ ละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือประมาทเลินเล่อธรรมดาก็ตาม ส่วนการ พิจารณาคำขอ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องแต่งตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาคำขอ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วเสร็จและแจ้งผลการพิจารณาให้ หน่วยงานของรัฐผู้แต่งตั้งทราบ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังเพื่อ ตรวจสอบ เมื่อกระทรวงการคลังตรวจสอบแล้ว ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความ เห็นชอบของกระทรวงการคลัง ซึ่งในข้อ 31 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การ ปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเห็นว่าความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องในการที่ตนได้ กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้าและให้มีการรายงาน ตามลำดับขั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นรัฐมนตรีหรือกรรมการ ที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือผู้ซึ่งไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด หรือผู้ซึ่งไม่มี ผู้บังคับบัญชาให้ดำเนินการตามข้อ 9 (1) (2) (3) หรือ (4) และให้นำข้อ 8 ถึงข้อ 20 มาใช้บังคับ โดย อนุโลม” (มานิตย์ จุมปา, 2556)

อนึ่ง หากผู้เสียหายไม่พอใจในคำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐที่ได้พิจารณาคำขอและ มีคำสั่งเช่นใดนั้นแล้ว ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับผล การแจ้งคำวินิจฉัย ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึง เหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้ รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้อง คดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” (มานิตย์ จุมปา, 2556)

ซึ่ง “ผู้เสียหาย” ที่จะมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบในละเมิดนี้ได้แก่ บุคคล หรือนิติบุคคลที่มีใช้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่น ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำ ละเมิดจะสังกัดหน่วยงานเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่ง อื่นหรือไม่ก็ตาม (มานิตย์ จุมปา, 2556)

## 1.2 การใช้สิทธิเรียกร้องโดยฟ้องคดีต่อศาล

หากผู้เสียหายไม่ยอมรับข้อต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม ผู้เสียหายย่อมสามารถเลือกการฟ้องคดีละเมิดต่อศาลได้

การฟ้องคดีต่อศาลนี้ เป็นการที่ผู้เสียหายยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้สังกัดอยู่หรือเจ้าหน้าที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐใด ยื่นฟ้องกระทรวงการคลังต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้ศาลพิพากษาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน ไม่ว่าเจ้าหน้าที่จะได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือประมาทเลินเล่อธรรมดา ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรงไม่ได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้น แต่ถ้การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นเป็นส่วนตัวจะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ (พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6) เมื่อได้ฟ้องต่อศาลแล้ว หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือหากกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นเรียกให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณีเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ (พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7)

## 2. สิทธิของหน่วยงานของรัฐที่มีต่อเจ้าหน้าที่กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิด

2.1 สิทธิการไล่เบียดเจ้าหน้าที่กรณีหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย

การที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไม่ว่าจะโดยคำพิพากษาของศาลหรือตามที่ผู้เสียหายร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบด้วยแต่บางส่วนเนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ประกอบกับความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม หน่วยงานของรัฐมีอำนาจที่จะไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ ทั้งนี้ในการไล่เบียดนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ (พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคสอง) ถ้การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนและหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้ว จะใช้สิทธิไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นในฐานะลูกหนี้ร่วมไม่ได้ (พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคท้าย) การไล่เบียดดังกล่าวมานั้น หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล หัวหน้าหน่วยงานมีอำนาจออกคำสั่ง

ให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องชดใช้ให้แก่หน่วยงานได้ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

2.2 สิทธิการเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่นั้น จะขึ้นอยู่กับว่าการละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลในการฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องชดใช้แก่หน่วยงานของรัฐได้ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด” (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549)

3. สถานะของคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำสั่งตามบทบัญญัติมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นี้ ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองเนื่องจากถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตาม หน่วยงานทางปกครองสามารถที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งเองได้ (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 618/2543) ซึ่งวรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2549) เห็นว่าคำสั่งของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นคำสั่งทางปกครองเนื่องจากครบองค์ประกอบของความเป็นคำสั่งทางปกครองดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ได้บัญญัติว่า

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

1. การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือ

หน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

คำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน หากเจ้าหน้าที่ได้รับคำสั่งแล้วไม่ปฏิบัติตาม หน่วยงานสามารถบังคับตามคำสั่งดังกล่าวได้ โดยอาศัยหลักเกณฑ์เรื่องการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549) ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 331/2546 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 565/2546 ว่าคำสั่งของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ถือเป็นบรรทัดฐานได้

คำสั่งทางปกครองตามบทบัญญัติมาตรา 12 นั้น ถือเป็น คำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานแห่งการบังคับ ในการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว หน่วยงานของรัฐอาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ซึ่งคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนี้เรียกว่าคำสั่งบังคับการ สำหรับกระบวนการในการบังคับให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่หน่วยงานต้นสังกัดนั้น เป็นไปตามหลักเรื่องการบังคับทางปกครองกรณีเรียกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงิน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549) ตามบทบัญญัติมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“มาตรา 57 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

อายุความในการเรียกชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดอายุความไว้ในมาตรา 9 และมาตรา 10 วรรคสอง ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ดังนี้

1. อายุความของหน่วยงานของรัฐที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทน

เมื่อมีการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ไม่ว่าจะเป็นการชดใช้ให้เองหรือต้องชดใช้ให้ตามคำ



พิพากษา หลังจากที่มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว เหตุดังต่อไปนี้หน่วยงานของรัฐสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนได้

1.1 เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามบทบัญญัติมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “มาตรา 8 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

1.2 เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำละเมิดนั้นด้วย แม้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบเพราะความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ซึ่งเจ้าหน้าที่ก็ได้กระทำการด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงด้วยตามบทบัญญัติมาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “มาตรา 8 วรรคสาม ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย” (มานิตย์ จุมปา, 2556)

จากที่ได้กล่าวมาทั้ง 2 ข้อนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่สามารถไล่เบี้ยแก่เจ้าหน้าที่ได้ภายในอายุความหนึ่งปี ตามบทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ได้บัญญัติว่า “มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย” ซึ่งในมาตรา 9 เป็นอายุความสิทธิไล่เบี้ยมีอยู่ 2 กรณี คือ

1. หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเพราะเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ เมื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้ว ก็เกิดสิทธิไล่เบี้ยตามมาตรา 8

2. เจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้วย่อมมีสิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งก็คือ หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้

ซึ่งหมายความว่า ถ้าเป็นการประมาทเลินเล่อธรรมดาหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบเต็มจำนวนและถ้าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในส่วนที่ขาดไป เมื่อเจ้าหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้วจึงมีสิทธิไล่เบี้ยจากหน่วยงานของรัฐได้ (เพ็ง เพ็งนิต, 2549)

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับความเสียหายเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบและได้เสนอไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐต้องฟ้องคดีภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง สังเกตได้ว่า การเริ่มนับนี้ไม่ได้เริ่มนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รับแจ้งจากกระทรวงการคลัง แต่เริ่มนับเมื่อหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งตามที่ได้รับแจ้งจากกระทรวงการคลัง (มานิตย์ จุ่มปา, 2556)

2. อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 บัญญัติว่า

“มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่งให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนและกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง”

อายุความตามมาตรา 10 วรรคสองนั้น หน่วยงานของรัฐถูกเจ้าหน้าที่ทำละเมิดจากในหน้าที่หรือนอกหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นสังกัดอยู่หรือไม่ ให้มีอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐผู้ถูกทำละเมิดเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบอาจเป็นเพราะมิได้กระทำละเมิด หรือเป็นเพียงการประมาทเลินเล่อธรรมดา เมื่อส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ถ้ากระทรวงการคลังเห็นด้วยเรื่องก็ยุติ แต่ถ้ากระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิดชอบหน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องตามความเห็นของกระทรวงการคลังซึ่งมีกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยไม่คำนึงว่าเกิน 2 ปี นับแต่รู้หรือไม่ (เพ็ง เพ็งนิต, 2549)

### พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการขององค์กรทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะในการออกคำสั่งทาง

ปกครองต่าง ๆ จะต้องมีการเตรียมการและดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการ ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีการวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย ซึ่งเป็นการยอมรับสถานะของประชาชนว่าเป็นผู้ทรงสิทธิ (Subject) ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน ภายใต้หลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การกระทำทุกอย่างขององค์กรทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องทำโดยชอบด้วยกฎหมาย (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553) หลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงเป็นมาตรการที่สำคัญในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยไม่รับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง ดังนั้นการมีกฎหมายบัญญัติในลักษณะนี้จะช่วยทำให้คำสั่งทางปกครองต่าง ๆ มีความเป็นภาวะวิสัย (Objective) มากขึ้น (กมลชัย รัตนสกลวงศ์, 2539)

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ถูกนำเสนอให้มีการจัดทำร่างกฎหมายขึ้นมาโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยใช้กฎหมายของประเทศเยอรมนีเป็นแนวทางการจัดทำร่าง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2539 จึงผ่านร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2540 (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2551) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า โดยที่การดำเนินการทางปกครองในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสมจึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินการทางปกครองขึ้น เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดขอบเขตการบังคับใช้ไว้ในมาตรา 3 บัญญัติว่า

“มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย”

เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดเขตอำนาจให้ใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางสำหรับการใช้อำนาจขององค์กรทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ทุกฉบับ ไม่ว่าจะมีความหมายรองรับอำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างไรก็ตาม (สุรพล นิติไกรพจน์, 2540) แต่การใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายอื่นก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ด้วยเสมอ ซึ่งวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ให้นำบทบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้ กล่าวคือ สามารถเข้าไปปรับปรุงกระบวนการใช้กฎหมายในกฎหมายฉบับอื่นได้ โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหล่านั้นเป็นรายฉบับ เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายกำหนดเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ และวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในกฎหมายฉบับนั้นมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ให้เป็นไปตามที่กฎหมายนั้นได้บัญญัติไว้ โดยไม่ต้องนำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้ ถ้าเป็นขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ เจ้าหน้าที่จะต้องใช้กฎหมายเฉพาะนั้น ๆ บังคับแก่ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งเสมอ ทั้งนี้โดยมิต้องคำนึงว่าขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งนั้นจะมีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความหมายครอบคลุมตลอดจนกระบวนการตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมการ ตลอดไปจนถึงการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และยังหมายความรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามหลักว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อันเป็นความหมายตามมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“มาตรา 5 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้”

ซึ่งในวรรคสี่และวรรคห้าได้ให้ความหมายของคำสั่งทางปกครองและกฎไว้ว่า

“คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยร้องทุกข์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่ได้หมายความรวมถึงการออกกฎ

## (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกฎหมายที่นำมาใช้กับองค์กรทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเป็นมาตรฐานกลาง โดยมีคำสั่งทางปกครอง กฎ การดำเนินการใด ๆ ในทางปกครอง อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553) แต่ด้วยเนื้อหาสาระภายในพระราชบัญญัตินี้ได้ปรากฏแต่เพียงหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะใช้บังคับในกรณีของการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น การโต้แย้งคัดค้านเกี่ยวกับการออกกฎใด ๆ โดยตามพระราชบัญญัตินี้จึงไม่อาจกระทำได้

### คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน

จากการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมาตรา 12 ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน หากผู้รับคำสั่งไม่ชดใช้เงินภายในเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล โดยการยึดอายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 57 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน” (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57)

### การนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 วรรคสองนั้น ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วย วิธีการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ส่วนผู้มีอำนาจยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน เริ่มจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงิน หาก

ผู้รับคำสั่งไม่ชำระเงินหรือชำระไม่ถูกต้องครบถ้วนภายในกำหนดระยะเวลาชำระเงินตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้รับคำสั่งชำระเงินให้ถูกต้องครบถ้วนภายในกำหนดระยะเวลา แต่ต้องไม่เกิน 7 วัน เมื่อครบกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้ในคำเตือนแล้วยังไม่มีการชำระเงินที่ถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง โดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับทางปกครองเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้ถูกต้องครบถ้วน ส่วนผู้มีอำนาจในการสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานของผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ส่วนผู้มีหน้าที่ทำการยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามคำสั่งของผู้มีอำนาจออกคำสั่งตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นว่า ได้แก่เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจออกคำสั่งมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วย

#### การอุทธรณ์คำสั่งให้ชำระเงิน

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดระบบการอุทธรณ์ไว้ในส่วนที่ 5 หมวด 2 ตั้งแต่มาตรา 44 ถึงมาตรา 48 มีลักษณะที่สำคัญอยู่ 3 ประการ ดังนี้ (บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, 2543)

(1) พระราชบัญญัตินี้เป็นระบบการอุทธรณ์ทั่วไป กล่าวคือ ให้ใช้กับคำสั่งทางปกครองทุกประเภท เว้นแต่คำสั่งทางปกครองที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นหรือเป็นกรณีที่เป็นข้อยกเว้นปรากฏตามมาตรา 44 วรรคแรก

(2) เป็นการอุทธรณ์บังคับ หมายความว่า หากคู่กรณีไม่พอใจหรือประสงค์จะได้แย้งคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีผู้นั้นจะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 44 วรรคหนึ่งก่อน เพราะหากไม่อุทธรณ์ยอม ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพราะถือว่าเป็นการไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 44 วรรคสอง

(3) เป็นระบบการอุทธรณ์สองชั้นตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 45 วรรคสอง โดยชั้นแรกผู้อุทธรณ์ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ถ้าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์บางส่วนหรือทั้งหมด ให้เสนอความเห็นพร้อมเหตุผลของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เป็นชั้นที่สอง ซึ่งโดยหลักก็คือหัวหน้าหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาในระดับสูงขึ้นไปอีกชั้น

หลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์นั้น กฎหมายได้กำหนดไว้ในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัตินี้ว่า

“มาตรา 44 ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิง ประกอบด้วย การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง”

ที่จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนในกรณีการยื่นอุทธรณ์ ดังต่อไปนี้  
(ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540)

1. ตัวการกระทำ จะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ไม่รวมถึงคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีและที่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ
2. ตัวผู้อุทธรณ์ ต้องเป็นคู่กรณีเท่านั้น
3. คำอุทธรณ์ ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิง กล่าวคือ ต้องมีสาระเพียงพอที่ฝ่ายปกครองจะเข้าใจได้ถึงข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์นั้น
4. ระยะเวลา คู่กรณีต้องยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว
5. ผลการยื่นอุทธรณ์ เมื่อคำสั่งทางปกครองได้ออกไปย่อมมีผลและบังคับได้ทันที การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นผลการทุเลาการบังคับคดีตามคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่มีการสั่งทุเลาโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง หรือโดยผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์

การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง

ตามมาตรา 45 ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์ โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการ

นี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

สำหรับการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 46 นั้น ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวน คำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

ซึ่งในมาตรา 47 นั้น การใดที่กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นคณะกรรมการขอเขตการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น สำหรับกระบวนการพิจารณาให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติ หมวด 2 นี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายดังกล่าว

ส่วนการอุทธรณ์การบังคับทางปกครองตามมาตรา 62 ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การบังคับทางปกครองนั้นได้ การอุทธรณ์การบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 45 46 47 62)

การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 45 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำและของคณะกรรมการวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองได้ออกกฎกระทรวงของผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ในกฎกระทรวงฉบับนี้ คำสั่งทางปกครองไม่หมายความรวมถึง

- (1) คำสั่งทางปกครองอันเป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ได้ดำเนินการตามข้อ 2
- (2) คำสั่งทางปกครองอันเป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามขั้นตอนที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

การเฉพาะ

ข้อ 2 การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้



(1) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการประจำจังหวัดหรือส่วนราชการประจำอำเภอของกระทรวง ทบวง กรม เดียวกัน

(2) เลขาธิการรัฐมนตรี เลขานุการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือเทียบเท่าหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำเขต แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการนั้น

(3) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเลขานุการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตหรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมซึ่งดำรงตำแหน่งสูงกว่านั้น

(4) ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า

(5) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง

(6) ประธานวุฒิสภา ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการวุฒิสภา

(7) ประธานสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(8) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของจังหวัด เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ของสภาตำบล เว้นแต่กรณีที่กำหนดไว้แล้วใน (1) หรือ (3)

(9) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(10) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น

(11) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารส่วนจังหวัดหรือในฐานะราชการในส่วนภูมิภาค

(12) ผู้แทนของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(13) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งการหรือมอบหมายให้เอกชนปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชนซึ่งได้รับคำสั่งหรือได้มอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

(14) ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ข้างต้น

(15) เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม (กฎกระทรวง, ฉบับที่ 8, 9)

### กฎกระทรวงที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

กฎกระทรวงที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสามารถแยกออกได้เป็น 2 ส่วนคือ ผู้มีอำนาจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ดังนี้

ผู้มีอำนาจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้ออกกฎกระทรวงของผู้มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือทบวง ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง หรือสำนักงานปลัดกระทรวง แล้วแต่กรณี

(2) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมหรือที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี

(3) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด

(4) ผู้บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณี

(5) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ ปลัดเมืองพัทยา ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรุงเทพมหานคร เทศบาล นคร เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี

(6) ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นนอกจาก (5) โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(7) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

(8) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตาม (1) (2) (3) (4) (5) (6) หรือ (7) แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชน ซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

ข้อ 2 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามข้อ 1 เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

อนึ่ง ความในข้อ 1 และข้อ 2 มิให้ใช้บังคับกับกรณีที่กฎหมายใดกำหนดเรื่องผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดไว้โดยเฉพาะ

## ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดในส่วนของการใช้มาตรการทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ โดยวิธีการยึด การอายัดทรัพย์สินดังกล่าวให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57) “มาตรา 57 บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทราบเกี่ยวกับการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อจะได้นำไปปรับใช้กับการบังคับทางปกครองตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เหมาะสม

การบังคับคดี หมายถึง วิธีการที่คู่ความผู้ชนะคดีจะดำเนินการเอาแก่ผู้แพ้คดีเพื่อให้ได้ผลตามคำพิพากษา เนื่องจากฝ่ายที่แพ้คดีไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยได้ทราบคำบังคับและระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้เพื่อการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ได้ล่วงพ้นไปแล้ว เจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีอำนาจดำเนินการขอให้ศาลบังคับคดีได้ โดยอาจร้องขอให้มีการบังคับคดีได้นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่จำเป็นต้องรอนกว่าคดีจะถึงที่สุด แม้จะมีการอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษา แต่หากศาลมิได้มีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับคดีไว้ก็ย่อมดำเนินการบังคับคดีได้ อย่างไรก็ตาม คู่ความฝ่ายที่ชนะคดีต้องร้องขอให้มีการบังคับคดีภายใน 10 ปี นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุด (เอื้อน ชุนแก้ว, 2553)

การบังคับคดีแพ่งจะสามารถกระทำได้ต่อเมื่อคู่ความฝ่ายหนึ่งได้มีการฟ้องร้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าเสียหายเป็นตัวเงิน หรือให้กระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง และศาลได้มีคำพิพากษาตัดสินให้ฝ่ายใดชนะแล้ว หากคู่ความฝ่ายที่แพ้ไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล จึงต้องมีการบังคับให้ปฏิบัติตามคำตัดสินของศาล ซึ่งคู่ความที่ชนะคดีจะต้องดำเนินการออกหมายบังคับคดีเพื่อยึดทรัพย์สิน โดยขอให้เจ้าพนักงานที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ไว้ ได้แก่ เจ้าพนักงานบังคับคดี สังกัดกรมบังคับคดี เป็นผู้ออกหมายบังคับคดีต่อไป และคู่ความที่ชนะคดีจะไปบังคับเองไม่ได้จะเห็นได้ว่าการบังคับคดีเป็นขั้นตอนของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยหลังจากที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งตัดสินคดีเสร็จสิ้นไปแล้ว โดยปกติในคำพิพากษาของศาลนั้น ก็จะมีการกำหนดให้ฝ่ายจำเลยหรือฝ่ายที่แพ้คดีต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้กับอีกฝ่ายหนึ่งเสมอ เช่น ให้จำเลยคืนเงิน หรือให้ชำระเงินค่าเสียหายแก่โจทก์ ให้จำเลยออกไปจากบ้าน หรือรื้อถอนสิ่งต่าง ๆ ออกจากที่ดินของคนอื่น เป็นต้น ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของศาลในการออกคำบังคับกล่าวคือ หากศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง ศาลจะกำหนดวิธีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับในวันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง เจ้าพนักงานศาลจะส่งคำบังคับนั้นไปยังลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่ถ้าลูกหนี้อยู่ในศาลเวลาที่ศาลมีคำบังคับ ลูกหนี้จะต้องลงลายมือชื่อตามที่ศาลสั่ง (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 272)

โดยเมื่อศาลออกคำบังคับตามมาตรา 272 แล้ว จะต้องดำเนินการให้ผู้แพ้คดีทราบคำบังคับของศาลก่อน และเมื่อผู้แพ้คดีทราบคำบังคับแล้วไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ ผู้ชนะคดีก็จะร้อง

ขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 275 และมาตรา 276 ดังนี้

“มาตรา 275 ถ้าเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะขอให้บังคับคดี ให้ยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาล เพื่อให้ออกหมายบังคับคดี คำขอนั้นให้ระบุโดยชัดเจน

- (1) คำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งจะขอให้มีการบังคับคดีตามนั้น
- (2) จำนวนที่ยังมิได้รับชำระตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น
- (3) วิธีการบังคับคดีซึ่งขอให้ออกหมายนั้น”

“มาตรา 276 ถ้าศาลเห็นว่าคำบังคับที่ขอให้บังคับนั้นได้ส่งให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญแล้ว และระยะเวลาที่ศาลได้กำหนดไว้ เพื่อให้ปฏิบัติตามคำบังคับนั้นได้ล่วงพ้นไปแล้ว และคำขอนั้นมีข้อความระบุไว้ครบถ้วนให้ศาล ออกหมายบังคับคดีให้ทันที หมายเช่นว่านี้ ให้ศาลแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบ เว้นแต่เจ้าหน้าที่ ตามคำพิพากษานั้นจะได้นำหมายไปให้แก่เจ้าพนักงานเอง ส่วนลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้นให้ส่ง สำเนาหมายให้ต่อเมื่อศาลได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเป็นผู้จัดการส่งแต่ถ้ามิได้มีการส่ง หมายดังกล่าวแล้ว ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีหน้าที่ต้องแสดงหมายนั้น

ในกรณีออกหมายบังคับคดีแก่ทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะ ถ้าศาลสงสัยว่าไม่ สมควรยึดทรัพย์สินนั้น ศาลจะมีคำสั่งให้ผู้ขอยึดวางเงินต่อศาลหรือหาประกันมาให้ตามจำนวนที่ ศาลเห็นสมควรในเวลาที่ออกหมายก็ได้ เพื่อป้องกันการบุบสลายหรือสูญหายอันจะพึงเกิดขึ้น เนื่องจากการยึดทรัพย์สินผิด

ในกรณีที่ออกหมายบังคับคดีให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาส่งมอบทรัพย์สิน การกระทำ หรือ งดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้จับไล่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา ให้ศาลระบุเงื่อนไขแห่ง การบังคับคดีลงในหมายนั้นตามมาตรา 213 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้ศาล กำหนดการบังคับคดีเพียงเท่าที่สภาพแห่งการบังคับคดีจะเปิดช่องให้ทำได้โดยทางศาลหรือ โดยทาง เจ้าพนักงานบังคับคดี”

สำหรับหลักเกณฑ์การร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษา ปรากฏอยู่ในมาตรา 271 ประกอบไปด้วย (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 บัญญัติว่า “ถ้าคู่ความหรือ บุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ชอบที่จะร้อง ขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษา หรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดย อาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น”)

1. เจ้าหนี้ตามคำพิพากษากร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี

2. เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบว่าจะศาลได้ออกหมายบังคับคดีแล้ว
3. เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องตกลงกับเจ้าพนักงานบังคับคดีขอให้ยึดทรัพย์ของลูกหนี้
4. หลักเกณฑ์ทั้ง 3 ประการต้องดำเนินการภายใน 10 ปี นับแต่วันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดเป็นต้นไป

จากมาตราที่กล่าวข้างต้น จะเห็นว่าการดำเนินการบังคับคดีจะสามารถดำเนินการได้ภายหลังจากที่ศาลชั้นต้นได้อ่านคำพิพากษาแล้ว โดยเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องดำเนินการขอให้ศาลออกหมายแจ้งคำบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาทราบภายใน 30 วัน และเมื่อครบกำหนดเวลาในการออกหมายแจ้งคำบังคับแล้ว ลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาก็ต้องดำเนินการขอให้ศาลตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่ออายัดทรัพย์หรือยึดทรัพย์ของจำเลยเพื่อขายทอดตลาดต่อไป (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 276) นอกจากนี้ในวันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หากมีบุคคลเข้าเป็นผู้ค้ำประกันในศาล โดยทำหนังสือประกันหรือโดยวิธีอื่น ๆ เพื่อการชำระหนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลนั้น คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลย่อมใช้บังคับแก่การประกันนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องผู้ค้ำประกันขึ้นใหม่ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 274) โดยเมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำบังคับเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว จะต้องดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาต่อไป ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีอำนาจบังคับลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อปฏิบัติการชำระหนี้อยู่ 3 กรณี คือ (เอื้อน ชุนแก้ว, 2553)

กรณีที่ 1 กรณีที่บังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาชำระเงิน (มาตรา 283 – 287)

เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องขอหมายตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อขายหรือจำหน่ายเพื่อนำเงินมาชำระให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา

กรณีที่ 2 กรณีการบังคับคดีขับไล่หรือรื้อถอน (มาตรา 296 ทวิ – 296 สัตต)

การขับไล่หรือต้องออกไปหรือต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่อาศัยหรือทรัพย์ที่ครอบครอง ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาขอที่จะยื่นคำขอฝ่ายเดียว โดยทำเป็นคำร้องต่อศาลเพื่อตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีจัดการให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเข้าครอบครองทรัพย์ดังกล่าว

กรณีที่ 3 กรณีบังคับให้ลูกหนี้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ (มาตรา 297 – 300)

เมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาฝ่าฝืนคำพิพากษาหรือคำสั่ง เจ้าหนี้ตามคำพิพากษากระทำการยื่นคำขอฝ่ายเดียวเพื่อออกคำสั่งจับกุมและกักขัง แต่ศาลจะต้องพอใจจากพยานหลักฐานของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา 2 ประการ คือ

ประการแรก ลูกหนี้ตามคำพิพากษาสามารถที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ ถ้าได้กระทำโดยสุจริต และ

ประการที่สอง ไม่มีวิธีบังคับอื่นใดที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะใช้บังคับได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 2692/2526 มีสรุปสาระสำคัญว่า “แม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 736 และ 737 บัญญัติให้สิทธิผู้รับโอนทรัพย์สินซึ่งจำนองจะไถ่ถอนจำนองได้ แต่เป็นกฎหมายในส่วนสารบัญญัติที่ไม่ใช่กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดี อีกทั้งไม่มีกฎหมายอื่นให้นำมาใช้ในการบังคับคดีได้และตามคำพิพากษา จึงเป็นหน้าที่ของจำเลยที่จะต้องทำการไถ่ถอนจำนองที่พิพาทเสียก่อนแล้วจึงโอนให้โจทก์ โดยการปลดการจำนอง หาใช่เป็นหน้าที่ของโจทก์ที่จะทำการไถ่ถอนจำนองเองไม่ เมื่อจำเลยจงใจไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาและคำสั่ง จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่ไม่มีวิธีบังคับอื่นใดที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะพึงใช้บังคับได้ตามมาตรา 297 (2) เช่นนี้ ศาลจึงมีอำนาจกักขังจำเลยได้”)

อย่างไรก็ตาม ในการบังคับคดีปรากฏบุคคลสำคัญผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับคดี นั่นก็คือ เจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (14) “เจ้าพนักงานบังคับคดี หมายความว่า เจ้าพนักงานในสังกัดกรมบังคับคดีหรือพนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งและให้หมายความรวมถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติแทน”

โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 254 ซึ่งศาลมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรืออสังหาริมทรัพย์ของจำเลยไว้ชั่วคราวก่อนศาลจะมีคำพิพากษา เช่นนี้ศาลจะออกหมายยึดทรัพย์ชั่วคราว หมายกักเรือ แต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีจัดการยึดทรัพย์สินหรือเรือของจำเลยไว้เพื่อไม่ให้จำเลยยกยอกถ่ายทรัพย์สิน (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254)

2. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบังคับคดีอันเป็นการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้คู่ความฝ่ายใดแพ้คดี และให้ฝ่ายแพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) ปฏิบัติการชำระหนี้เป็นอย่างใดอย่างหนึ่งตามฟ้อง หากเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการทางเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยการบังคับคดีชำระหนี้เอาจากบรรดาทรัพย์สินของ

ลูกหนี้ตามคำพิพากษา คู่ความฝ่ายที่ชนะคดี (เจ้าพนักงานตามคำพิพากษา) ชอบที่จะร้องขอให้ศาล ออกหมายบังคับคดีแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อจัดการอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำ พิพากษาออกขายทอดตลาด และเอาเงินชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา หรือหากการชำระหนี้ ตามคำพิพากษานั้นเป็นการส่งมอบทรัพย์สิน กระทำการ จดเว้นกระทำการ หรือขับไล่ลูกหนี้ตามคำ พิพากษา ศาลจะออกหมายบังคับคดีได้โดยการกำหนดเงื่อนไขแห่งการบังคับคดีลงในหมายนั้น และกำหนดการบังคับคดีเพียงเท่าที่สภาพแห่งการบังคับคดีจะเปิดช่องให้ทำได้โดยศาลหรือโดยเจ้า พนักงานบังคับคดี (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 276 วรรคท้าย)

ขั้นตอนการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยสรุปดังนี้ (บันทึกคณะกรรมการวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่อยู่ต่าง พื้นที่และความคุ้มครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ 673/2551))

#### 1. การยึดเอกสารและสังหาริมทรัพย์มีรูปร่าง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจยึดทรัพย์สิน ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยเอาทรัพย์สินมาอยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่เพื่อรวบรวมแล้วขอ อนุญาตต่อศาลเพื่อทำการขายทอดตลาดต่อไปได้ ทั้งนี้ มาตรา 303 (1) และ (2) กำหนดให้เจ้า พนักงานบังคับคดีสามารถยึดทรัพย์สินนั้นมาอยู่ในความดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดีเองหรือมอบให้ บุคคลอื่นดูแลรักษาทรัพย์สินนั้นแทนได้ แต่เจ้าพนักงานต้องแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ทราบด้วย จาก บทบัญญัติดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองย่อมมีอำนาจ เอาทรัพย์สินมาอยู่ในความดูแลของตนได้ แต่ต้องแจ้งการยึดให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ทราบด้วย (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 303)

#### 2. การยึดอสังหาริมทรัพย์

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีนำหนังสือสำคัญ สำหรับทรัพย์สินมารักษาไว้ และแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานที่ดินทราบ และหากหนังสือสำคัญยังไม่ได้ออก หรือนำมาแสดงไม่ได้ หรือหาไม่พบ ให้ถือว่ากรณีที่ได้แจ้งการ ยึดต่อลูกหนี้และเจ้าพนักงานที่ดินถือเป็นการยึดที่สมบูรณ์และตามกฎหมายแล้ว ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ ปฏิบัติการตามคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องนำหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินมา รักษาไว้ และแจ้งการยึดให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดและเจ้าพนักงานที่ดินทราบ (ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 304)

#### 3. การอายัดทรัพย์สิน



ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดการอายัดไว้ว่า ให้อายัดโดยคำสั่งอายัดซึ่งศาลออกให้แก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาตามที่เจ้าหน้าที่ร้องขอ ห้ามลูกหนี้ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตามสิทธิเรียกร้องให้งดเว้นการจำหน่ายสิทธิเรียกร้องตั้งแต่ได้ส่งคำสั่งนั้นให้ลูกหนี้ และมีข้อห้ามบุคคลภายนอกซึ่งเป็นลูกหนี้ตามสิทธิเรียกร้องไม่ให้ชำระเงินหรือส่งมอบสิ่งของให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่ให้ชำระหรือส่งมอบให้แก่ศาลหรือเจ้าพนักงานบังคับคดี ณ เวลาหรือภายในเวลาตามที่กำหนดไว้ ดังนั้น ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จะต้องมีคำสั่งของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐไปยังเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการละเมิดให้งดเว้นหรือห้ามจำหน่ายจ่ายโอนสิทธิเรียกร้อง และห้ามบุคคลภายนอกซึ่งเป็นลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้องส่งมอบ โอนทรัพย์สิน สิทธิ หรือเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการละเมิด แต่ให้ส่งมอบแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีแทน (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 310 ทวิ และมาตรา 311)

#### 4. การขายทอดตลาดทรัพย์สิน

การขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับ ดังนี้

4.1 การขายทรัพย์สินที่มีหลายอย่างจะต้องแยกขายทีละอย่างต่อเนื่องกัน แต่เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถจัดตั้งหาริมทรัพย์ที่มีราคาน้อยขายรวมเป็นกอง ๆ ได้ และสามารถจัดตั้งหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ 2 อย่างหรือมากกว่านั้น ขายรวมไปด้วยกันได้หากขายได้เงินเพิ่มขึ้น

4.2 การขายอสังหาริมทรัพย์ขนาดใหญ่อาจแบ่งแยกขายออกเป็นตอน ๆ ได้ เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถขายทรัพย์สินเป็นตอน ๆ ได้หากจะได้เงินในการขายบางตอนเพียงพอแก่การบังคับคดี หรือเงินรายได้ทั้งหมดจะเพิ่มขึ้น

4.3 การขายทรัพย์สินหลายอย่างด้วยกัน เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถกำหนดลำดับที่จะขายทรัพย์สิน

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินที่จะต้องขายนั้น สามารถขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีขายรวมหรือขายแยก หรือขายทรัพย์สินตามลำดับที่กำหนดไว้หรือจะร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่สั่งตาม 3 อนุมาตราก่อนนั้นได้ หากเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ปฏิบัติตามคำร้องขอหรือคำคัดค้านนั้น ผู้ร้องขอจะต้องยื่นคำขอต่อศาล โดยทำเป็นคำร้อง ภายใน 2 วันนับตั้งแต่วันปฏิเสศ เพื่อขอให้มีการชี้ขาดในเรื่องนั้นได้ คำสั่งของศาลให้เป็นที่สุด และเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องเลื่อนการขายออกไปจนกว่าศาลจะมีคำสั่งหรือจนกว่าจะได้พ้นระยะเวลา นำขึ้นสู่ศาล (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 309)

การขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น ก่อนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะเคาะไม้ขายให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุดที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นว่าราคาสมควรขายได้ เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบังคับคดีสามารถ

คัดค้านราคาคงกล่าวว่ามีจำนวนต่ำเกินสมควร ในกรณีเช่นว่านี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องเลื่อนการขายทอดตลาดทรัพย์สินไปเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบังคับคดี หรือจะเป็นบุคคลที่คัดค้านก็ตาม หาผู้ซื้อที่จะเสนอซื้อในครั้งต่อไป โดยผู้เสนอราคาสูงสุดต้องผูกพันกับราคาที่เสนอไป 30 วันนับแต่วันที่เสนอราคานั้น และในการขายทอดตลาดทรัพย์สินครั้งต่อไป หากมีผู้เสนอราคาหรือ ไม่มีผู้ใดเสนอราคา เสนอไม่สูงกว่าผู้เสนอราคาสูงสุดครั้งก่อน เจ้าพนักงานบังคับคดีจะเคาะไม้ขายให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุดในการขายทอดตลาดทรัพย์สินครั้งก่อน แต่ถ้าในการขายทอดตลาดครั้งต่อไปมีผู้เสนอราคาสูงกว่าผู้ที่เสนอราคาสูงสุดครั้งก่อน เจ้าพนักงานบังคับคดีจะเคาะไม้ขายให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุดในการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น ซึ่งในการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นมีขั้นตอนและการบังคับคดีจนถึงมาตรา 323 (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 309 ทวิ)

### ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ...

ได้มีการปรับเปลี่ยนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คือ

1. การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หากเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและเจ้าหน้าที่ไม่ยอมชำระเงินหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ร่วมกันกระทำละเมิดกับเอกชน เจ้าหน้าที่จะถูกบังคับชำระหนี้โดยวิธีการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมตามมาตรา 4 วรรคสาม แห่งร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... ซึ่งเดิมทีนั้นหากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดดังกล่าวแม้จะเป็นการร่วมกันกระทำละเมิดกับเอกชน เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบโดยถูกดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

2. การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 9 และการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง ไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 14 วรรคสอง และมาตรา 21 วรรคสี่

หากเป็นการดำเนินคดีทางปกครอง การออกคำสั่งและการแจ้งดังกล่าวนั้นถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมาตรา 12 ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น เป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ เพราะการดำเนินคดีทางปกครองเป็นเรื่องระหว่างหน่วยงานรัฐกับหน่วยงานรัฐหรือหน่วยงานรัฐกับเจ้าหน้าที่รัฐด้วยกันเอง โดยมีเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินงานแทนหน่วยงาน

ปัจจุบันได้มีแนวทางเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ 2 แนวทาง ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสรีที่ 387/2558) และตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ไปกระทำละเมิดต่อเอกชนหรือต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 6 แห่งร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามมาตรา 7 แห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ หากเป็นการกระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา 9 แห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เอกชนผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องมีหนังสือภายในสามสิบวันแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนด แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด หน่วยงานของรัฐสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งเพื่อเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นได้ ตามมาตรา 21 และมาตรา 26 แห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม หากเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและเจ้าหน้าที่ไม่ยอมชำระเงินหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ร่วมกันกระทำละเมิดกับเอกชน ประกอบกับมูลหนี้ที่เจ้าหน้าที่ได้ก่อขึ้นนั้นเป็นมูลหนี้ในทางแพ่ง จึงควรให้มีการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นระบบเดียวกัน โดยไม่ต้องแยกฟ้องเป็นคนละคดี เพื่อที่จะได้ไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่หน่วยงานของรัฐ เพราะในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะถูกบังคับให้ชำระเงินด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครอง และการกำหนดวิธีปฏิบัติในขั้นตอนของฝ่ายบริหารหรือในขั้นตอนการฟ้องคดีในบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดยังไม่มีมีความชัดเจน จึงเป็นวิธีการที่ทำให้หน่วยงานทางปกครองจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้มีการบังคับคดีตามกระบวนการทางศาลยุติธรรม เพราะเมื่อการออกคำสั่งและการแจ้งดังกล่าวไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองก็ไม่สามารถที่จะใช้กระบวนการพิจารณาคดีทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องถูกดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยศาลยุติธรรม (เหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ...)

ถึงอย่างไรก็ตาม การที่ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... จะมีการกำหนดกระบวนการพิจารณาคดีทางปกครองที่จะนำมาบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำละเมิดโดยไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐขึ้นมาใหม่ แต่ด้วยศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไว้

ซึ่งมีคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้ตัดสินไว้ เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมายได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่คือ คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 434/2556 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการฟ้องโต้แย้งในการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

โดยศาลปกครองได้วางหลักเกณฑ์ของผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ดังนี้

#### 1. ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกคำสั่งทางปกครองทำให้ทรัพย์สินเกิดความเสียหายหากไม่ได้เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กล่าวมานั้น ไม่ถือว่าเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามนัยแห่งคำพิพากษาที่ว่า “การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น... ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้... ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 มีฐานะเป็นกรมและเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งไม่มีหน้าที่ในการออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน” ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ต่อศาลได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

#### 2. เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัด

เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ 7 หัวหน้าสวนป่าทุ่งโพธิ์ (ปจ. 13) สังกัดกรมป่าไม้ ได้ไปกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงสามารถออกคำสั่งทางปกครองได้ เพราะเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐที่จะทำคำสั่งทางปกครองได้จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่และเป็นหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีได้สังกัดอยู่ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 สามารถแต่งตั้ง

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ ตามนัยแห่งคำพิพากษาที่ว่า “วันที่ 9 ตุลาคม 2545 พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ใช้บังคับ โดยมาตรา 67 บัญญัติให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในส่วนของกรมป่าไม้ เฉพาะที่เกี่ยวกับ (14) สำนักงานป่าไม้เขต เฉพาะ (ค) ฝ่ายอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ (ง) ฝ่ายส่งเสริมการปลูกและบำรุงป่า เฉพาะที่เกี่ยวกับงานปลูกป่าภาครัฐ (15) สำนักงานป่าไม้จังหวัด เฉพาะ (ก) งานธุรการ (ข) ฝ่ายป้องกันรักษาป่า (16) สำนักงานป่าไม้อำเภอ มาเป็นของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นข้าราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ต่อมาวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2546 มีพระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546 มาตรา 6 กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ และการดำเนินการอื่นใด ทั้งนี้ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่าก็ตาม แต่อำนาจอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ฟื้นฟู ดูแลรักษา ส่งเสริมและทำนุบำรุงทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช การจัดให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ยังเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และสำนักงานที่ผู้ฟ้องคดีสังกัด ณ เวลาที่มีคำสั่งทางปกครองก็ยังคงอยู่ในสังกัดหน่วยงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4” จึงทำให้ “ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีหนังสือที่ ทส 0903.3/12886 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2548 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจำนวน 4,025,079 บาท แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 อันเป็นการดำเนินการตามข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย”

### 3. เป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่

การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้ปลูกสร้างสวนป่าตามคำสั่งป่าไม้เขตปราจีนบุรี และมีหน้าที่บำรุงสวนป่าตามคำสั่งสำนักงานป่าไม้เขตปราจีนบุรี เนื้อที่ 1,194.34 ไร่ โดยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ด้วยความจงใจเป็นเหตุให้หน่วยงานราชการได้รับความเสียหาย ตามนัยแห่งคำพิพากษาที่ว่า “ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการและได้รับมอบหมายให้ปลูกสวนป่าประดู่ และบำรุงรักษาย่อมต้องพิจารณาได้ว่าพฤติการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อสวนป่า และเป็นผลร้ายต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีกลับเพิกเฉยไม่ดำเนินการใด ๆ ใน

ภาวะวิสัยที่ควรจะทำภายใต้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ จึงเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่...กับการใช้งบประมาณเป็นการใช้ไม่ต้องด้วยวัตถุประสงค์ของโครงการที่ต้องการปลูกเป็นสวนป่า ประคองเพื่อสร้างสมดุลธรรมชาติให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน... ทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริงว่ามีการบุกรุกและไม่ดำเนินการกับผู้บุกรุก ทั้งไม่เคยขอความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจนเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ พฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ตามมาตรา 8 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539”

#### 4. การรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

ผู้ฟ้องคดีที่กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้น โดยความรับผิดชอบนั้นจะคำนึงถึงพฤติการณ์และระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ ถ้าการละเมิดนั้นเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบเพิ่มเติมจำนวนความเสียหาย ตามนัยแห่งคำพิพากษาที่ว่า “การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ไม่ได้จัดระบบการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานตาม โครงการปลูกสวนป่า... ถือว่าการละเมิดเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม... ประกอบกับความเสียหายที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเกิดจากการบุกรุกของราษฎรที่เข้าไปปลูกต้นยูคาลิปตัส...และนอกจากผู้ฟ้องคดีแล้วยังมีเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งต้องช่วยดูแลรักษาสวนป่า” เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายทั้งหมดรับผิดเพียงอัตราร้อยละห้าสิบคือ 1,610,031.60 บาท ของความเสียหายทั้งหมดคือ 4,025,079 บาท

และคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 420/2557 เป็นเรื่องเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดโดยจงใจในการปฏิบัติหน้าที่ โดยหน่วยงานทางปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ หากเจ้าหน้าที่ไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

โดยศาลปกครองได้วางหลักเกณฑ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนี้

##### 1. เจ้าหน้าที่รัฐไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

การที่นายป. ซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งจากผู้ฟ้องคดีเรียกให้ชำระเงิน นายป. จึงมีหน้าที่ที่จะต้องชำระเงินตามคำสั่ง หากนายป. ไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะถูกใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามนัยแห่งคำพิพากษาที่ว่า “การที่ผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งเรียกให้นาย ป. ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนจำนวน 1,600,000 บาท เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยผู้ฟ้อง

คดีอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่และขายทอดตลาด ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539”

โดยที่ตุลาการเสียงข้างน้อยได้ให้ความเห็นแย้งไว้ ดังนี้

#### 1. การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ออกคำสั่งเรียกให้นาย ป. ชำระค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกระทรวงการคลัง แต่นาย ป. ไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทน “โดยผู้ฟ้องคดีอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัด ทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่และขายทอดตลาดตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นการกำหนดมาตรการหนึ่งเพื่อให้ได้รับชำระเงิน โดยครบถ้วน”

#### 2. การใช้สิทธิทางศาล

การที่จะใช้สิทธิทางศาลจะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครอง หากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เพราะ “...เห็นว่ายังมีข้อขัดข้องในการ บังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองก็ไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิทาง ศาล กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะเสนอข้อพิพาทให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการพิจารณาพิพากษา อรรถคดี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้ ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีในอันที่จะ ได้รับ การรับรองและคุ้มครองสิทธิโดยศาล”

จากความเห็นแย้งของตุลาการเสียงข้างน้อยจะเห็นได้ว่า หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ยอม ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายโดยได้ออกคำสั่งให้ชดใช้ตาม ความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และ กระทรวงการคลังแล้ว หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรือการ อายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่และขายทอดตลาดตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้ได้รับชำระเงิน โดยครบถ้วนได้ แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐไม่ สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เพราะมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่ เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิทางศาลได้ โดยการเสนอข้อ พิพาทให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ ผลและเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีในอันที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิโดยศาล ซึ่งเป็น มาตรการบังคับทางปกครองโดยมีวิธีการที่เป็นการรองรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ อาจจะไม่ได้ผล เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายได้รับชำระค่าสินไหมทดแทน โดย ครบถ้วน

## บทที่ 4

### บทวิเคราะห์ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งเรียกให้ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐ

จากการศึกษาเรื่องความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาในบทก่อนหน้านั้น เป็นการมุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะถูกบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จะสังเกตเห็นได้จากการที่เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิด หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของหน่วยงานในการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบและการกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทน โดยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องชดใช้จนถึงส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายได้ส่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามระยะเวลาที่กำหนดนั้น เจ้าหน้าที่จะมีหนังสือเตือนให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระภายในกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 7 วัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็จะถูกใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยหน่วยงานของรัฐด้วยวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม โดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการยึด อายัดทรัพย์สินดำเนินการ แต่หากเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงคือ เป็นการกระทำที่เกิดจากความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยเจ้าหน้าที่จะไม่ต้องรับผิดในการกระทำนั้น

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ไปกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้แยกออกมาจากความรับผิดทางละเมิดทั่วไป จึงเป็นกฎหมายเฉพาะที่จะต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อเป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ดำเนินกิจการต่าง ๆ แทนหน่วยงานของรัฐในฐานะที่เหนือกว่าบุคคลทั่วไป ได้ไปกระทำละเมิดด้วยความไม่ได้ตั้งใจหรือด้วยความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยโดยที่ไม่มีเจตนาที่จะให้เกิดขึ้น การที่



พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้ นั่น เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้การใช้เขตอำนาจเป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางสำหรับการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นเรื่องระหว่างการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ไว้โดยเฉพาะ ฉะนั้นการที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น จึงถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะเป็นการที่เจ้าหน้าที่รัฐได้ใช้อำนาจขององค์กรทางปกครอง โดยการออกเป็นคำสั่งอันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจที่จะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามมาตรา 12 หากถึงกำหนดเวลาชำระเงินตามคำสั่งเจ้าหน้าที่ผู้เสียหายนั้นไม่ยอมชดใช้เงิน ฝ่ายปกครองก็จะมีคำเตือนเป็นหนังสือให้เจ้าหน้าที่ผู้เสียหายภายในกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 7 วัน โดยในคำเตือนนั้นจะมีการระบุถึงมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้กับเจ้าหน้าที่ที่ฝ่าฝืนไว้อย่างชัดเจน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนหน่วยงานของรัฐก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้เสียหายนั้นตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ตามมาตรา 57 ซึ่งวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง หน่วยงานของรัฐสามารถที่จะใช้สิทธิทางศาลได้ (ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 420/2557) คือ หน่วยงานของรัฐสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยเสนอข้อพิพาทให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุผล ซึ่งก่อนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะถูกใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะได้รับการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของหน่วยงานเกี่ยวกับการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบและการกำหนดค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิอันเป็นหลักประกันในกระบวนการพิจารณา อันเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าหน้าที่แม่เจ้าหน้าที่ผู้เสียหายนั้นจะได้กระทำละเมิดไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม เพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยวิธีการในการบังคับคดีทางปกครองนั้นจะเป็นวิธีการเดียวกันกับศาลยุติธรรม เนื่องจากวิธีการในการบังคับคดีปกครองไม่ได้มีการบัญญัติไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำการบังคับคดีในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความเพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม แม้จะมีการบังคับคดีที่เหมือนกันแต่ที่มาของการยึดและอายัดทรัพย์สินนั้นมีที่มาต่างกันคือ ในคดีแพ่ง มีที่มาจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรมซึ่งเป็นกระบวนการที่ผ่านการพิจารณาทางศาล ส่วนในคดีปกครอง มีที่มาจากคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจโดยไม่ผ่านการพิจารณาทางศาล แต่ในส่วนของขั้นตอนการปฏิบัตินั้นจะมีหลักเกณฑ์ที่เป็นการเฉพาะของกฎหมายปกครองคือ ฝ่ายปกครองสามารถที่จะบังคับการต่าง ๆ ได้เอง โดยฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องไปร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลออกคำสั่งบังคับการ เพราะฝ่ายปกครองมีหลักเอกสิทธิ์ (Privilege of administration) การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นการใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนต่อผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุดตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ และด้วยการดำเนินคดีของศาลปกครองนั้น จะใช้ระบบไต่สวน เนื่องจากการออกกฎหมายหรือการออกคำสั่งไม่ได้อยู่บนหลักความเสมอภาค จึงทำให้ประชาชน เอกชน หรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครองที่จะฟ้องคดีไม่สามารถที่จะหาพยานหลักฐานมายืนยันได้ เพราะพยานหลักฐานต่าง ๆ นั้นอยู่ในความดูแลของฝ่ายปกครอง ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงอื่น ๆ ได้ตัวเอง โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังเฉพาะคู่กรณีเท่านั้น เพื่อให้เอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความเป็นธรรม

จากที่ได้ทำการวิเคราะห์พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น การที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้นำมาตรการบังคับทางปกครองในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำละเมิดแล้วไม่ยอมชดเชยค่าสินไหมทดแทน ผู้เขียนเห็นว่ายังคงมีปัญหาในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจยึดและอายัด ดังนี้

1. จากการที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นเพียงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ หรือได้รับการอบรม ศึกษาจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สัมมนาเชิงปฏิบัติการก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการยึดและอายัดโดยตรงดังเช่นเจ้าพนักงานบังคับคดี อาจจะทำให้เกิดปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เพราะเจ้าหน้าที่นั้นแม้ว่าจะมีความรู้ ความสามารถ ได้รับการอบรม ศึกษาจากหน่วยงาน หรือสัมมนาเชิงปฏิบัติการเท่ากับเจ้าพนักงานบังคับคดีหรืออาจจะมากกว่าเจ้าพนักงานบังคับคดี แต่ด้วยการปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยรวมคือ ไม่มีพนักงานบังคับคดีปกครองโดยตรงที่ได้แยกต่างหากจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอื่น เป็นเพียงการมอบหมายหน้าที่ให้กระทำ เพราะเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจยึดหรืออายัดนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่มีเจ้าหน้าที่อีกหลาย ๆ คนปฏิบัติงานอยู่ด้วย จึงอาจจะทำให้ขั้นตอนในการดำเนินงานเกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างเจ้าหน้าที่กับเจ้าหน้าที่ด้วยกันเองได้ สาเหตุที่สำคัญอาจจะมาจากกรณีที่หน่วยงานทางปกครองไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครองที่เป็น

หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ทำให้ไม่มีการแบ่งแยกที่ชัดเจน มีแต่เพียงสำนักบังคับคดีปกครองเท่านั้นที่เป็นสำนักบังคับคดีกลางที่มีหน้าที่ในการดำเนินการบังคับคดีปกครองทั้งหมด เนื่องจากการดำเนินการบังคับคดีปกครองไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองสามารถที่จะดำเนินการบังคับคดีปกครองได้ สำนักบังคับคดีปกครองกลางจึงมีอำนาจที่จะดำเนินการบังคับคดีได้เพียงหน่วยงานเดียว คดีต่าง ๆ จึงต้องถูกดำเนินการบังคับคดีโดยสำนักบังคับคดีปกครองกลางเท่านั้น ซึ่งโดยหลักแล้ว หน่วยงานของรัฐมีอำนาจที่เหนือกว่าบุคคลหรือเอกชนทั่วไป โดยมีหลักเอกสิทธิ์ที่ทำให้หน่วยงานทางปกครองสามารถออกคำสั่งทางปกครองและดำเนินการบังคับคดีได้เองแม้จะไม่มีองค์กรภายในที่ดำเนินการบังคับทางปกครองในหน่วยงานนั้น ๆ ก็ตาม จากที่ได้ทำการศึกษาพบมีแต่เพียงการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการยึดอายัดทรัพย์สิน ดำเนินการบังคับทางปกครองเท่านั้น ไม่มีองค์กรภายในที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครองเป็นการเฉพาะเป็นฝ่ายดำเนินการ ซึ่งต่างจากการดำเนินการบังคับคดีทางแพ่ง เนื่องจากการดำเนินการบังคับคดีทางแพ่งผู้ที่จะสามารถออกคำสั่งบังคับคดีได้นั้นคือ ผู้พิพากษาเพียงผู้เดียว โดยมีเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้พิพากษาเท่านั้น ซึ่งคู่ความทั้ง 2 ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายโจทก์หรือฝ่ายจำเลย หรือทั้ง 2 ฝ่ายไม่สามารถที่จะออกคำสั่งและดำเนินการบังคับคดีกับอีกฝ่ายหนึ่งได้ เพราะด้วยลักษณะประเภทของคดีและคู่ความมีสถานะที่เท่าเทียมกัน การบังคับคดีทางแพ่งจึงไม่มีปัญหาในส่วนการดำเนินการบังคับคดีโดยการยึดอายัดทรัพย์สินแต่อย่างใด เพราะผู้ที่มียอำนาจในการออกคำสั่งคือ ผู้พิพากษาคนเดียว ไม่เหมือนกับในคดีปกครองผู้ที่มีอำนาจในการออกคำสั่งมีหลายหน่วยงานกล่าวคือ ด้วยจำนวนของหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่จำนวนมากจึงทำให้หน่วยงานแต่ละหน่วยงานมีเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายที่มีหน้าที่ออกคำสั่งสามารถออกคำสั่งได้ในแต่ละหน่วยงานนั้น ๆ จึงอาจทำให้เกิดปัญหาค้างที่กล่าวขึ้นได้ ฉะนั้น การมีกรมบังคับคดีแพ่งเพียงหน่วยงานเดียวก็เพียงพอที่จะดำเนินการและไม่เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกันเอง

2. การให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนของวิธีการยึดและอายัดมาบังคับใช้โดยอนุโลมนั้น ยังคงมีประเด็นปัญหาในเรื่องการไม่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน มีแต่เพียงการบัญญัติการกระทำละเมิดและบทลงโทษของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงอย่างเดียวเท่านั้น เช่น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ไปกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในระหว่างที่เจ้าหน้าที่กำลังปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอยู่นั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุจงใจส่วนตัว เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว เป็น

ต้น ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาศัยนั้น ไม่มีการบัญญัติกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวโดยตรง กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่แตกต่างกันออกไปได้กระทำละเมิดหรือได้ไปกระทำให้เกิดความเสียหาย เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่แตกต่างกันนั้นก็ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แบบเดียวกัน คู่มือเป็นการใช้กฎหมายฉบับเดียวที่คุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนในการกำหนดการกระทำและความรับผิดที่เป็นภาพรวม เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ดูแลสวนป่าและเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกคนหนึ่งมีหน้าที่ในการยึดและอายัดทรัพย์ หากเจ้าหน้าที่ทั้ง 2 คนนั้นได้ไปกระทำละเมิดหรือได้ไปกระทำผิดทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เหมือนกัน ทั้งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลสวนป่าได้รับคำสั่งมาเพื่อดูแลสวนป่าอันเป็นหน้าที่โดยทั่วไปเท่านั้นที่บุคคลจะต้องทำตามหน้าที่ของแต่ละคน ส่วนเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการยึดและอายัดนั้นเป็นผู้ที่มีหน้าที่และต้องได้รับคำสั่งให้ทำการยึดและอายัดทรัพย์ หากไม่มีคำสั่งอย่างใดนั้นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดังกล่าวไม่สามารถที่จะกระทำได้นอกจากคำสั่ง อันเป็นหน้าที่เฉพาะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่อย่างอื่นนั้น ไม่สามารถที่จะมาทำได้ เพราะเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่มีขั้นตอนที่เป็นการเฉพาะ ฉะนั้นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการยึดและอายัดทรัพย์เป็นหน้าที่เฉพาะของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น จึงเข้าใจได้ว่า หากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะ มีหน้าที่หรืออยู่หน่วยงานใดก็ตาม ถ้าได้กระทำผิดขึ้นมาเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนจะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายเดียวกัน คือ กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่มีการบัญญัติบทกฎหมายของเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะ เป็นอำนาจหน้าที่หรือบทลงโทษ เพราะบทบัญญัติของเจ้าพนักงานบังคับคดีในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นการบัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้บังคับในกฎหมายแพ่ง ส่วนกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่มีบทบัญญัติของการกำหนดวิธีการยึดและอายัดทรัพย์ของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการยึดและอายัดทรัพย์ไว้ จึงทำให้กฎหมายดังกล่าวจะต้องนำในส่วนของวิธีการยึด อายัดทรัพย์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีการกำหนดบทลงโทษของเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้ในมาตรา 283 วรรคท้ายบัญญัติว่า “ถ้าเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ยึดทรัพย์อันจะต้องยึดภายในเวลาอันควรต้องทำ โดยปราศจากความระมัดระวังหรือโดยสมรู้เป็นใจกับลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลใดซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์ที่จะต้องยึด หรือเพิกเฉยไม่กระทำการโดยเร็วตามสมควร เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาผู้ต้องเสียหายเพราะการนั้นอาจยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปลดเปลื้องทุกข์ ถ้าศาลไต่สวนเป็นที่พอใจว่าข้ออ้างนั้นเป็นความจริง ก็ให้ศาลมีคำสั่งว่าเจ้าพนักงานผู้นั้นตกอยู่ในความรับผิด จำต้องชดเชยค่า

สินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาไม่เกินกว่าจำนวนตามคำพิพากษา ถ้าเจ้าพนักงานไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งของศาล ศาลอาจออกหมายบังคับเอาแก่ทรัพย์สินของเจ้าพนักงานผู้นั้นได้...” และมีการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีไว้ในมาตรา 284 วรรคท้าย บัญญัติว่า “ความรับผิดชอบต่อนักโทษนี้ตามคำพิพากษาหรือต่อบุคคลภายนอกเพื่อความเสียหาย ถ้าหากมี อันเกิดจากการยึดและขายทรัพย์สิน โดยมีชอบหรือยึดทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็นแก่การบังคับคดีนั้น ย่อมไม่ตกแก่เจ้าพนักงานบังคับคดี แต่ตกอยู่แก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา เว้นแต่ในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้กระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้” จึงเห็นได้ว่า กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่มีการกำหนดบทกฎหมายที่เกี่ยวกับเจ้าพนักงานบังคับคดีที่เป็นการเฉพาะขึ้นมาต่างหากจากความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป เพราะเป็นการบัญญัติเพียงแค่นำวิธีการยึดและการอายัดทรัพย์สินในหมวด 2 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลมเท่านั้น ส่วนความรับผิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งอยู่ในหมวด 1 นั้น ไม่ได้มีการบัญญัติให้นำมาบังคับใช้โดยอนุโลมด้วย จึงเข้าใจได้ว่า กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่มีการบัญญัติกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการยึดทรัพย์สินและอายัดทรัพย์สินที่เป็นการเฉพาะดังเช่นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงเห็นควรที่จะมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้ในกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่างหาก เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้นมา ซึ่งเป็นการเน้นในเรื่องการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก จึงน่าจะมีการเพิ่มบทบัญญัติเพื่อให้กฎหมายมีความครอบคลุมในการที่จะนำมาบังคับใช้ได้โดยสมบูรณ์

ปัจจุบันมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... ซึ่งมีแนวทางในการดำเนินคดีโดยไม่ถือว่าการออกคำสั่งของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้แต่อย่างใด เนื่องจากมีการกำหนดให้การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนกับการแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนนั้นไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 14 วรรคสอง และมาตรา 21 วรรคสี่ เนื่องมาจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับการให้บังคับชำระหนี้ โดยการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมนั้น เป็นการนำวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมเหมือนกัน และมูลละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำนั้นเป็นมูลหนี้ในทางแพ่ง ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ไปกระทำละเมิดต่อเอกชนหรือต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและไม่มีการชำระค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็จะถูกบังคับชำระหนี้

โดยวิธีการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เมื่อมีการกำหนดให้ไม่เป็นคำสั่งทางปกครองทำให้ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... นี้ ก็ไม่สามารถที่จะใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่เป็นการให้นำวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมมาบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐแทนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชำระหนี้ โดยการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม นั้น จะเป็นวิธีในการแก้ไขปัญหาในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในด้านการบังคับคดีหรือไม่นั้น ด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ฯลฯ ตามมาตรา 4 ซึ่งเป็นผู้ดำเนินงานแทนหน่วยงานทางปกครองเพื่อประโยชน์ต่อหน่วยงานทางปกครองอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมที่มีสถานะที่เหนือกว่าประชาชนหรือเอกชนทั่วไปได้ไปกระทำละเมิด แม้มูลหนี้ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ก่อขึ้นนั้นจะเป็นมูลหนี้ในทางละเมิดเช่นเดียวกับมูลหนี้ในทางแพ่ง แต่ด้วยพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายเฉพาะที่ออกมาเพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เมื่อพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นกฎหมายเฉพาะก็จะต้องดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีที่เป็นการเฉพาะของแต่ละกฎหมายนั้น ๆ แต่ให้มาดำเนินการกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมแทนนั้น ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาถึงระบบการใช้กฎหมายของประเทศไทยว่า กฎหมายในประเทศใช้ระบบกฎหมายอะไร อย่างไร

ซึ่งด้วยระบบการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลในประเทศไทยนั้น ได้มีการแบ่งแยกศาลและอำนาจศาลไว้อย่างชัดเจน โดยประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่ คือ

มีการแบ่งแยกศาลออกเป็น 2 ศาล ดังนี้

1. ศาลยุติธรรม และ
2. ศาลปกครอง

โดยศาลยุติธรรมจะมีอำนาจในการวินิจฉัยเฉพาะคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ซึ่งเป็นคดีระหว่างเอกชนกับเอกชน ส่วนศาลปกครองจะมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีปกครอง ซึ่งเป็นคดีระหว่างหน่วยงานรัฐกับราษฎร หรือระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันเองเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และด้วยประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil law) กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่ถูกรับรองโดยมีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือประมวลกฎหมาย ฯลฯ

แต่การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมนั้น ด้วยกระบวนการพิจารณาศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหา โดยศาลจะมีหน้าที่เป็นเพียงผู้ตัดสินคดีและรับฟังเฉพาะข้อมูลของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่ได้แสดงต่อศาล ซึ่งศาลไม่สามารถที่จะลงมาหา

พยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ เนื่องจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต่างก็มีสถานะที่เท่าเทียมกัน จึงเป็นหน้าที่ของ คู่กรณีเองที่จะต้องหาพยานหลักฐานเพื่อมาต่อสู้ เมื่อกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมนั้นเป็น ระบบกล่าวหา โดยที่คู่กรณีมีสถานะที่เท่าเทียมกัน ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้รับความคุ้มครอง สิทธิในกระบวนการพิจารณาของหน่วยงานเกี่ยวกับการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบและการกำหนดค่า สินไหมทดแทน เพราะการดำเนินคดีของศาลยุติธรรมนั้นคู่กรณีจะมีฐานะที่เท่าเทียมจึงไม่จำเป็นที่ จะต้องมีส่วนพิเศษเพื่อคุ้มครอง แต่ในส่วนของผู้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นแม้จะได้กระทำผิดแต่ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะได้รับความคุ้มครองที่มากกว่าประชาชนหรือเอกชนทั่วไปโดยการเข้าสู่ กระบวนการดังกล่าว เพราะวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของเจ้าหน้าที่ก็เพื่อประโยชน์ของรัฐ อันเป็น ประโยชน์สาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ทำให้เจ้าหน้าที่นั้นมี สถานะที่เหนือกว่าประชาชนจึงมีส่วนที่เป็นการเฉพาะของเจ้าหน้าที่เท่านั้น เมื่อการให้เจ้าหน้าที่ ของรัฐถูกดำเนินคดีดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ดำเนินกิจการแทนหน่วยงานรัฐมีสถานะ เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไปที่จะ ไม่ได้การคุ้มครองดังเช่นที่เคยได้รับมาก่อน โดยส่งผลให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นผู้หาพยานหลักฐานมายืนยัน เนื่องจากในระบบกล่าวหานี้คู่กรณี จะต้องเป็นผู้หาพยานหลักฐานเพื่อมาต่อสู้กัน แต่ในส่วนของผู้เจ้าหน้าที่นั้นพยานหลักฐานต่าง ๆ จะ อยู่ในความดูแลของฝ่ายปกครอง เมื่อพยานหลักฐานต่าง ๆ จะอยู่ในความดูแลของฝ่ายปกครอง แต่ เจ้าหน้าที่จะต้องนำพยานหลักฐานและหาพยานหลักฐานต่าง ๆ นั้นมาต่อสู้แล้วเจ้าหน้าที่ที่สามารถที่ จะนำพยานหลักฐานที่อยู่ในความดูแลของฝ่ายปกครองมาใช้ได้หรือไม่ นั่น หรือจะหา พยานหลักฐานต่าง ๆ เพิ่มเติมก็จะเป็นการยากที่เจ้าหน้าที่จะหาพยานหลักฐานได้ ทำให้เจ้าหน้าที่ ของรัฐจะต้องว่าจ้างทนายความเพื่อช่วยในการดำเนินคดี ซึ่งการฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนต่อศาลปกครองนั้นไม่จำเป็นที่จะต้องมีทนายความ ทำให้เป็นการสร้างภาระและ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายอีกทั้งยังเป็นการสร้างความสับสนและไม่เป็นธรรมแก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ดังเช่น พยานหลักฐาน ซึ่ง การบังคับคดีในส่วนของศาลยุติธรรมนั้นจะมีกรมบังคับคดีแยกต่างหาก โดยมีเจ้าพนักงานบังคับ คดีซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการยึดอายัดทรัพย์สินตามคำสั่งของศาลโดยตรง เพราะในการที่จะดำเนิน กระบวนการทางศาลหรือจะให้มีการบังคับใดนั้น จะต้องมาร้องขอต่อศาลให้ศาลมีคำสั่งก่อนถึงจะ สามารถที่จะกระทำได้ เพราะด้วยคู่กรณีมีฐานะที่เท่าเทียมกันจึงต้องให้ศาลซึ่งเป็นคนกลางเป็นผู้ ออกคำสั่งบังคับและเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาตามที่กฎหมายกำหนด แม้กระบวนการ พิจารณาของศาลยุติธรรมจะมีกรมบังคับคดีที่ทำหน้าที่บังคับคดีโดยตรงก็ตาม แต่ก็ยังเป็นการ บัญญัติกฎหมายที่ไม่สอดคล้องและชัดเจนและที่สำคัญเป็นการขัดต่อบทบัญญัติกฎหมาย

การหาวิธีการในการแก้ไขในด้านการบังคับคดีของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ควรที่จะแก้ไขให้เป็นไปตามที่ระบบกฎหมายได้กำหนดไว้เพราะด้วยลักษณะและประเภทของคดีที่มีความแตกต่างกันอย่างโดยสิ้นเชิง เนื่องจากเป็นเรื่องระหว่างหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนที่มีความสัมพันธ์กันในทางกฎหมายมหาชน เมื่อร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... ได้มีการกำหนดให้มีการบังคับชำระหนี้โดยให้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เหมือนเป็นการใช้ระบบศาลเดี่ยวดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา เนื่องจากก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นนั้นประเทศไทยใช้ระบบศาลเดี่ยวคือ มีศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียวที่มีอำนาจในการวินิจฉัยในคดีทุกประเภทรวมทั้งคดีปกครองด้วย แต่ด้วยในปัจจุบันได้มีการแยกพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกเป็นกฎหมายเฉพาะโดยกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองและมีศาลคู่ที่แยกประเภทคดีไว้อย่างชัดเจนดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น หากพิจารณาจะพบว่าศาลแต่ละศาลได้กำหนดลักษณะคดีที่บุคคลจะใช้สิทธิทางศาลไว้ จึงเห็นได้ว่าสถานะ ความสัมพันธ์และระบบกฎหมายที่ต่างกันแต่ให้นำมาฟ้องรวมเป็นคดีเดียวกันหรือให้นำมาฟ้องที่ศาลยุติธรรมนั้น อาจไม่เหมาะสมกับระบบที่ประเทศไทยวางไว้

หากเทียบกับกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีที่ใช้ระบบศาลคู่เช่นกัน นั้นจะเห็นว่า กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสนั้นจะมีระบบกฎหมายปกครองเกี่ยวกับเรื่องละเมิดแยกต่างหากจากกฎหมายเอกชนคือ หากการละเมิดในทางปกครองนั้นเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิด หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับกับฝ่ายปกครองแยกต่างหากจากกฎหมายแพ่งที่ใช้บังคับระหว่างเอกชนกับเอกชนโดยทั่วไป โดยฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้วิธีการอื่นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็นเพราะไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ได้กำหนดโทษไว้หรือเป็นมาตรการลงโทษที่ใช้ไม่ได้ผล

ส่วนกฎหมายของประเทศเยอรมนีมีระบบกฎหมายปกครองแยกต่างหากจากหลักกฎหมายเอกชน โดยมีการบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากความรับผิดชอบทางละเมิดโดยทั่วไป แต่การบัญญัตินี้อยู่ในกฎหมายแพ่งเช่นเดียวกับความรับผิดชอบทางละเมิดโดยทั่วไปไม่ได้มีการแยกเป็นกฎหมายเฉพาะ ฉะนั้น หากมีการฟ้องคดีละเมิดของเจ้าหน้าที่จะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เนื่องจากไม่ได้มีการกำหนดให้คดีของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดอยู่ในระบบกฎหมายปกครอง

ซึ่งอาจพอสรุปได้ว่า ความแตกต่างของกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีนั้นมีความต่างกันว่า กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสจะมีกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิด



ของเจ้าหน้าที่แยกออกเป็นกฎหมายเฉพาะ ส่วนกฎหมายของประเทศเยอรมนีมีบทบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยไม่ได้แยกออกเป็นกฎหมายเฉพาะ

เมื่อแต่ละประเทศได้มีการกำหนดวิธีการใช้กฎหมายไว้ หากมีการกำหนดในการนำกฎหมายมาบังคับใช้อย่างไรก็ควรเป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ อย่างเช่น ประเทศเยอรมนี แม้จะมีการบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้แตกต่างหากจากความรับผิดชอบทางละเมิดทั่วไป โดยให้อยู่ในกฎหมายแพ่ง ซึ่งการบัญญัติความรับผิดชอบนั้นไม่ได้มีการบัญญัติโดยการออกเป็นกฎหมายเฉพาะ หรือเป็นการกำหนดให้ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในระบบกฎหมายปกครองอย่างเช่นของประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส หากมีการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ไปกระทำละเมิดก็ต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจแม้ประเทศเยอรมนีจะเป็นระบบศาลคู่ก็ตาม แต่ด้วยการบัญญัติกฎหมายให้อยู่ในกฎหมายใดก็ต้องเป็นไปตามที่ได้บัญญัติไว้ เช่นเดียวกับประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส เมื่อมีกฎหมายปกครองเกี่ยวกับเรื่องละเมิดแยกไว้ต่างหากซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ โดยอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ไปกระทำละเมิดก็ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้เช่นกัน มิฉะนั้นแล้วจะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติกฎหมายของประเทศตนเองได้ โดยศาลปกครองและศาลยุติธรรมจะมีการแบ่งแยกเขตอำนาจศาลกันอย่างอิสระจะไม่มีการก้าวท้าวหรือล่วงเกินระหว่างกัน เพราะหากไม่ใช่เป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจศาลศาลจะไม่สามารถรับคดีไปพิจารณาได้ ตัวอย่างเช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 571/2557 การที่ผู้ฟ้องคดีซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาด โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีวางเงินค่าซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดเพิ่มเป็นร้อยละ 5.5 ของราคาประมูลซื้อได้ ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งเป็นกระบวนการในชั้นบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม ผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมให้มีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขกระบวนการบังคับคดีทั้งปวง หรือวิธีการบังคับใด ๆ โดยเฉพาะ หรือมีคำสั่งกำหนดวิธีการอย่างไรก็ตามที่ศาลเห็นสมควร ตามมาตรา 296 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กรณีดังกล่าวจึงไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะหากเป็นเรื่องดังต่อไปนี้ศาลปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษา

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ

ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ดังนั้น การแบ่งแยกเขตอำนาจศาลจึงเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ถูกฟ้องและจำเลยที่มีสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นผลดีและเป็นธรรมแก่ทุก ๆ ฝ่าย

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... ต่างก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

ข้อดีของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คือ การที่หน่วยงานทางปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำละเมิด ทำให้การดำเนินคดีมีความรวดเร็ว เพราะการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีขั้นตอนที่น้อยและง่ายกว่าวิธีพิจารณาในศาลยุติธรรม และทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าที่จะถูกดำเนินคดีโดยศาลยุติธรรมและไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการถูกบังคับใช้มาตรการดังกล่าว

ส่วนข้อเสียคือ การที่ไม่มีหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในการดำเนินการบังคับทางปกครอง อาจทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้วยตนเองได้ ซึ่งอาจจะส่งผลให้การดำเนินการดังกล่าวเกิดความผิดพลาดหรือความไม่เป็นธรรมตามมาได้

และข้อดีของร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... คือ การบังคับคดีของศาลยุติธรรมมีหน่วยงานที่เกี่ยวกับการบังคับคดีโดยตรงแยกออกต่างหาก ทำให้

เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ได้อย่างเป็นระบบเพื่อเป็นการป้องกันในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่  
ผู้ปฏิบัติงาน และทำให้ไม่เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่

ส่วนข้อเสียคือ การที่ให้หน่วยงานทางปกครองฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อบังคับให้  
เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิดชำระเงินนั้น ทำให้หน่วยงานทางปกครองได้รับความเสียหายหรือ  
ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฟ้องคดีต่อเจ้าหน้าที่รัฐ เพราะทุกคดีที่หน่วยงานทางปกครอง  
จะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่นั้น ในบางคดีที่หน่วยงานทางปกครองจะได้รับชดใช้อาจะมีจำนวนเงินที่น้อย  
ซึ่งอาจจะไม่คุ้มค่าต่อการที่จะนำคดีมาฟ้อง และเป็นการเพิ่มคดีให้กับศาลซึ่งเดิมที่นั่นก็มีคดีที่มากก็  
อาจทำให้คดีมีความล่าช้า และยังทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี เช่น  
การจ้างทนายความ เป็นต้น และเป็นการสร้างภาระให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านการหา  
พยานหลักฐาน

จากที่ได้ทำการวิเคราะห์ห้มานั้น ผู้เขียนเห็นด้วยกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง  
ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากประเทศไทยเองได้  
กำหนดให้พระราชบัญญัติความรับผิดดังกล่าวเป็นกฎหมายเฉพาะที่ออกมาเพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่  
ของรัฐโดยตรง โดยแยกความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากความรับผิดทางละเมิด  
ทั่วไป เพราะด้วยสถานะของตัวบุคคลและด้วยวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐควรที่  
จะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายที่เป็นการเฉพาะ และด้วยกระบวนการและขั้นตอนพิจารณา  
ทางปกครองก็เป็นเรื่องของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีการพิจารณาดีเป็นการ  
เฉพาะของฝ่ายปกครอง เพราะด้วยการที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องบริหารระเบียบบ้านเมือง  
ภายในประเทศ ฝ่ายปกครองจึงจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจที่เหนือกว่าบุคคลทั่วไป โดยการใช้อำนาจ  
ในทางปกครองนั้นก็เป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่นเดียวกับการพิจารณาในคดีแพ่ง  
ก็จะมีวิธีการพิจารณาคดีที่เป็นการเฉพาะแยกออกจากกัน แม้หน่วยงานทางปกครองจะไม่มี  
หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในการ  
ดำเนินการบังคับทางปกครอง และการดำเนินกระบวนการพิจารณาทั้งของฝ่ายปกครองและศาล  
ยุติธรรมนั้นมีวิธีการบังคับคดีที่เหมือนกันก็ตาม แต่ด้วยกระบวนการและขั้นตอนส่วนใหญ่มี  
ลักษณะการพิจารณาเฉพาะ อย่างเช่น หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือต่อ  
หน่วยงานของรัฐจะมีการกำหนดความรับผิดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำละเมิดนั้นควรที่จะรับ  
ผิดเท่าใดสำหรับการกระทำละเมิดนั้น โดยจะให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการ  
สอบสวนเพื่อเสนอความเห็นที่เกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น  
จะต้องชดใช้จนถึงส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้ส่งการตาม  
ความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน

เป็นต้น จึงไม่สามารถที่จะให้รวมการพิจารณาคดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐกับบุคคลหรือเอกชนทั่วไปได้ เพียงเพราะการที่หน่วยงานทางปกครองไม่มีหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายในดังกล่าวและการมีวิธีการบังคับคดีที่เหมือนกัน หากหน่วยงานทางปกครองยังไม่มีหน่วยงานภายในดังกล่าวก็ควรจัดให้มีหน่วยงานนั้นขึ้นมาเพื่อเป็นการป้องกันข้อโต้แย้งและปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด้วยกันเอง เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองดำเนินได้อย่างเหมาะสม ถูกต้อง และเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะหากจะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมตามเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... นั้นก็จะเป็นการไม่สอดคล้องต่อบทบัญญัติกฎหมายในหลาย ๆ เรื่อง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ตัวบุคคลที่จะใช้สิทธิทางศาล ระบบศาล และการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ทำให้ไม่เป็นไปตามหลักการและแนวคิดของมาตรการบังคับทางปกครองในความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงซึ่งเป็นผู้รับผลของการแก้ไขกฎหมาย จึงควรที่จะต้องคำนึงว่าพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ออกมาเพื่อคุ้มครองใคร มิใช่แต่เป็นเพียงการคำนึงถึงแต่การแก้ไขระบบกฎหมายเพียงอย่างเดียว เพื่อให้การแก้ไขกฎหมายกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวสามารถที่จะปฏิบัติให้ไปในทิศทางเดียวกันได้ จึงไม่จำเป็นที่จะต้องหาวิธีการทางกฎหมายอื่นมาบังคับใช้เพราะในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ หรือแม้จะเป็นการกระทำละเมิดร่วมกับเอกชนก็ยังมีวิธีการในการบังคับทางปกครองที่ยังสามารถบังคับใช้ได้ก็คือ หากหน่วยงานของรัฐมีเหตุขัดข้องที่ไม่สามารถที่จะใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง หน่วยงานของรัฐสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิโดยศาล อีกทั้งไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่หน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดหรือไม่ก็ตาม เพราะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐโดยตรงที่มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายอยู่แล้ว ซึ่งไม่ได้เป็นเรื่องที่ใหม่ที่ไม่มีความหมายบัญญัติไว้ จึงไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่หน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด แม้จะมีปัญหาในกระบวนการบ้างก็ตามก็เป็นเรื่องที่จะต้องทำการแก้ไขปัญหาในกระบวนการนั้น ๆ ต่อไป ดังนั้น การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องถูกดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม จึงไม่มีเหตุผลใดที่จะเป็นการดีต่อตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐและการแก้ไขความบกพร่องของกฎหมายแต่อย่างใด จึงควรที่จะให้มีการใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดิม

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### บทสรุป

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีความสำคัญต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเกิดปัญหาขึ้น เจ้าหน้าที่รัฐจะได้รับความคุ้มครองและความเป็นธรรมหรือไม่ขึ้นอยู่กับการบัญญัติกฎหมายและการหาวิธีการในการแก้ไขกฎหมาย

จากที่ได้วิเคราะห์มาในบทก่อนหน้านั้น จะเห็นว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ที่จะได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยจะพิจารณาที่เจตนาแห่งการกระทำ หากเป็นการกระทำโดยเจตนาเพื่อส่วนตัวเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเอง แต่หากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบตามส่วนของตน โดยการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของหน่วยงานเกี่ยวกับการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบ และการกำหนดค่าสินไหมทดแทน หากเจ้าหน้าที่ไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่นั้นชำระเงินโดยเร็ว ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในเรื่องดังกล่าวมาบังคับใช้โดยอนุโลมนั้น ยังมีปัญหาในส่วนของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจยึดและอายัดทรัพย์สิน และการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

หน่วยงานทางปกครองยังไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครองที่เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง จึงทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจยึดและอายัดดำเนินงานผิดพลาด เพราะจำนวนหน่วยงานทางปกครองที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เองมีจำนวนมาก และเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะได้รับการฝึกหรืออบรมมา ก็ยังเป็นปัญหาภายในหน่วยงาน การมีสำนักบังคับคดีปกครองซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่บังคับคดีปกครอง โดยสำนักงานศาลปกครองเพียงหน่วยงานเดียว จึงยังไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาในส่วนนี้

ส่วนกฎหมายที่จะให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ดำเนินการยึดและอายัดทรัพย์สินคือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เท่านั้น ที่ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยทั่วไปคือ หากเจ้าหน้าที่ทำละเมิดไม่ว่าจะมีหน้าที่อะไรจะต้องรับผิดตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ได้มีการบัญญัติความรับผิดและความคุ้มครองของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจยึดและอายัดที่เป็นการเฉพาะในหน้าที่ดังกล่าวไว้ต่างหาก

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวที่ควรจะต้องดำเนินการแก้ไขในกระบวนการพิจารณาคดีของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วนั้น ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... ขึ้นมาโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งจะเป็นวิธีการในการแก้ไขหรือไม่นั้น อาจสรุปได้ คือ

หากเจ้าหน้าที่รัฐถูกบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้วไม่ยอมชดใช้ในความเสียหายหรือจะ ได้ร่วมมือกับเอกชนกระทำละเมิด จะต้องถูกบังคับชำระหนี้โดยการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เป็นการเสนอร่างที่ไม่สอดคล้องกับระบบกฎหมายของประเทศ จึงไม่อาจเป็นวิธีการในการแก้ไขปัญหาในกระบวนการพิจารณาคดีของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ เนื่องด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

ประการแรก การบัญญัติให้เจ้าหน้าที่รัฐถูกฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมและให้หน่วยงานรัฐฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเป็นการไม่สอดคล้องกับกฎหมาย เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่ โดยศาลยุติธรรมจะวินิจฉัยเฉพาะในคดีแพ่งและคดีอาญา ส่วนศาลปกครองจะวินิจฉัยเฉพาะคดีปกครอง

ประการที่สอง การนำกระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมซึ่งเป็นระบบกฎหมายเฉพาะต่างหาก ให้ไปใช้ในกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะมาใช้ร่วมกัน จึงเป็นการใช้กฎหมายที่ไม่เป็นระบบ

ประการที่สาม กฎหมายที่อยู่ในเขตอำนาจของแต่ละศาลได้กำหนดตัวบุคคลที่จะใช้สิทธิทางศาล โดยผู้ที่จะใช้สิทธิทางศาลยุติธรรมได้จะต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือเอกชนที่ได้รับความเดือนร้อนเสียหาย ส่วนผู้ที่จะใช้สิทธิทางศาลปกครองจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานรัฐที่ได้รับความเสียหาย

ประการที่สี่ กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหาที่คู่ความจะต้องหาพยานหลักฐานมาต่อสู้อันใด โดยมีผู้พิพากษาเป็นคนตัดสินคดี จึงเป็นการสร้างภาระให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการหาพยานหลักฐาน การว่าจ้างทนายความ ส่วนศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน โดยผู้พิพากษาเป็นผู้ลงมาหาพยานหลักฐานด้วยตนเอง จึงไม่เป็นการสร้างภาระให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างในกระบวนการศาลยุติธรรม

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของประเทศไทยและการแก้ปัญหาจึงต้องเป็นเรื่องที่มีกฎหมายได้กำหนดและบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ อย่างเช่น คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 434/2556 เพราะหากอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลปกครองไม่อาจพิจารณาได้ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 571/2557 เป็นต้น การนำระบบกฎหมายมาใช้จึงต้องถูกกับเรื่องที่จะใช้ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์และเหตุผลในการใช้ เพื่อให้กฎหมายมีความสอดคล้องและมีทิศทางเดียวกัน เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีที่แต่ละประเทศได้กำหนดหลักในการใช้กฎหมาย โดยประเทศฝรั่งเศสนั้นเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับกับฝ่ายปกครองแยกต่างหากจากเอกชนทั่วไป ส่วนประเทศเยอรมนีเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่ง จึงต้องฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐต่อศาลยุติธรรมเท่านั้น เพื่อที่จะสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหากฎหมายต่อไปได้ การบัญญัติกฎหมายจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบบกฎหมาย และมีความสำคัญต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะได้รับความคุ้มครองและความเป็นธรรมต่อกฎหมายที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระบบกฎหมายของประเทศ

### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงหลักการ แนวคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามสถานะของคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐ จะเห็นได้ว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทางปกครอง ซึ่งเป็นกระบวนการที่ให้ความคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในส่วนของ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังพบว่ามีปัญหาและยังขาดความชัดเจน จึงมีข้อเสนอแนะที่ควรที่จะแก้ไขและเพิ่มเติมในการดำเนินกระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐดังนี้

1. ด้วการดำเนินกระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในส่วนของการดำเนินการบังคับคดี หน่วยงานทางปกครองยังไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครองที่เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่เป็นองค์กรเฉพาะ จึงควรที่จะมีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวในกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เพื่อเป็นการขจัดปัญหาในการดำเนินการระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเดียวกัน แม้หน่วยงานทางปกครองจะมีสำนักบังคับคดีปกครองส่วนกลางที่ทำหน้าที่บังคับคดี แต่เพื่อเป็นการป้องกันในการดำเนินกระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในส่วน

ของการบังคับคดีของแต่ละหน่วยงานสามารถที่จะดำเนินงานได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงควรมีการแบ่งแยกองค์กรดังกล่าวของแต่ละหน่วยงานให้มีความชัดเจน

2. การให้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนของวิธีการยึดอายัดทรัพย์สินมาบังคับใช้โดยอนุโลมนั้น กลับไม่มีกฎหมายที่มีการบัญญัติให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการดำเนินการยึดและการอายัดทรัพย์สินแต่อย่างใด จึงเห็นควรที่จะมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ดังกล่าวแยกออกมาต่างหากจากความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยทั่วไป โดยการเพิ่มบทบัญญัติกฎหมายที่เป็นการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ในการยึดการอายัดทรัพย์สินมาเฉพาะเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดีในทางแพ่งที่มีหน้าที่ที่เหมือนกัน อย่างเช่น รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครอง ค.ศ. 1953 (วันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 1953) ของประเทศเยอรมนี ที่การบังคับทางปกครองไม่ได้อยู่ในความหมายของวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองเหมือนกับของประเทศไทย เนื่องจากการบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมนีได้บัญญัติแยกเป็นกฎหมายเฉพาะออกจากวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองไว้ต่างหาก แต่ในส่วนของประเทศไทยได้บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกับการบังคับทางปกครองไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน เป็นต้น หรืออาจจะเป็นการบัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนของหมวด 1 ที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีมาบังคับใช้โดยอนุโลม เช่นเดียวกับการให้นำวิธีการยึดและการอายัดมาบังคับใช้โดยอนุโลมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ เพื่อให้กฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการบังคับคดีสามารถนำมาใช้ได้ครอบคลุมต่อเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความคุ้มครองและความเป็นธรรม โดยจะส่งผลให้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่สมบูรณ์



**ต้นฉบับไม่ปรากฏหน้า 99**

## บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2539). *การบังคับการตามนิติกรรมทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- กิจบัติ ก้องเบญจภูษ. (2550). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- คำธร คำประเสริฐ และมัลลิกา พิณีจันทร์. (2554). *หลักกฎหมายเอกชน (Principles of private law)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- จิตติ ดิงศภัทย์. (2526). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 – 452*. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.
- จิรนิติ หะวานนท์. (2549). *คำอธิบายวิชากฎหมายปกครอง (ภาคทั่วไป)*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2529). *ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีรรัชการพิมพ์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- \_\_\_\_\_. (2541). *คำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2547 ก). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2547 ข). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2551). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2554). *คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิด*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2556). *กฎหมายเบื้องต้นทางธุรกิจ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นันทวัฒน์ บรรมานันท์. (2553). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นิพนธ์ ษะกิมิ. (2550). *เปรียบเทียบความรับผิดชอบทางแพ่งของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และความรับผิดชอบทางปกครองของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: กรมบัญชีกลาง.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์. (2543). *บันทึกเรื่องการฟ้องคดีปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์. (2548). *หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- เพ็ง เพ็งนิตติ. (2548). *คำอธิบาย (ฉบับย่อ) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพฯ: จีระราชการพิมพ์.
- \_\_\_\_\_. (2549). *คำอธิบาย (ฉบับย่อ) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด*. กรุงเทพฯ: จีระราชการพิมพ์.
- ภัทรศักดิ์ สรรณแสง. (2540). *หลักกฎหมายละเมิด*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2545). *ปรัชญาและกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มานิตย์ จุมปา. (2556). *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มนตรี ชนกันนำชัย. (2540). *มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ฤทัย หงส์สิริ. (2543). *ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548). *วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- \_\_\_\_\_. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2552). *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.
- \_\_\_\_\_. (2554). *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2541). *กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วิสาร พันธนะ. (2542). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สะเทือน ชุตกุล. (2540). *พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

- สุรพล นิติไกรพจน์. (2540). ปัญหาว่าด้วยขอบเขตของการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- สุวัฒน์ วรรณะหทัย. (2542). กฎหมายวิธีสบัญญัติ 2. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สุขุม สุภนิตย์. (2537). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ. \_\_\_\_\_ . (2543). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ละเมิด. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2543). บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีที่ 618/2543. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- \_\_\_\_\_. (2551). พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 ถึง (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2551. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- \_\_\_\_\_. (2558 ก). ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- \_\_\_\_\_. (2558 ข). ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2547 ก). แนวทางสำหรับวิทยากร ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- \_\_\_\_\_. (2547 ข). พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- \_\_\_\_\_. (2547 ค). พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- \_\_\_\_\_. (2547 ง). พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- \_\_\_\_\_. (2547 จ). รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- \_\_\_\_\_. (2547 ฉ). หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- \_\_\_\_\_. (2551). บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่อง แนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่อยู่ต่างพื้นที่ และความคุ้มครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสรีที่ 673/2551). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- \_\_\_\_\_. (2558). เหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... . กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

- หยุด แสงอุทัย. (2503). คำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อนุชา ฮุนสวัสดิ์กุล. (2551). แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่: ปัญหาในทางปฏิบัติและหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- เอื้อน ชุนแก้ว. (2553). คู่มือการศึกษาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ว่าด้วยวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง. กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินดี.
- อำพน เจริญสินินทร์. (2546). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.