

ปัญหามาตรการบังคับทางปกครองในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่  
Problems of Administrative Enforcement Measure:  
A Case of Liability of Officers in Tort

ศิรัชย์ วิชชุวัชรกร\*  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์การศึกษาเรื่องนี้เพื่อวิเคราะห์ปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยศึกษาหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายของต่างประเทศและกฎหมายไทย รวมทั้ง คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาศาลฎีกา ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาและความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57<sup>1</sup> มิได้กำหนดขอบเขตของการอนุโลมในการนำวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไว้ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าจะนำวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้เพียงใด และไม่มีระเบียบกลางว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ สามารถใช้ร่วมกันได้ รวมถึงขาดหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยตรง

\* ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)  
e-mail: sichai\_law@hotmail.com

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 57 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

**คำสำคัญ :** มาตรการบังคับทางปกครอง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

## ABSTRACT

The objectives of this study were: 1) to investigate problems of administrative enforcement measure for the liability of officers in tort; and 2) to look for problem solutions in administrative enforcement measure in the case of liability of officer in tort. The study employed documentation by studying three areas regarding: 1) the principles of liability of officer in tort and administrative enforcement measures in foreign laws and Thai laws, 2) Supreme Administrative Court's orders, the Supreme Court's judgment, the Council of State's opinions, and 3) the Administrative Procedure Commission's opinions. Findings indicated that: 1) Section 57 of Administrative Procedure Act 1991 (B.E. 2539) did not define the scope for applying mutatis mutandis, and this led to problems when the law was to applied for a seizure or confiscation, and an auction under the civil procedure code related to the administrative enforcement measure; 2) there was no common rule for all state's administrative enforcement; and 3) lastly, there were no special departments and officers that had expertise to deal with the administrative enforcement.

**Keywords :** Administrative Enforcement Measure, Liability of Officer in Tort

## บทนำ

ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐโดยเจ้าหน้าที่นั้น จำเป็นต้องใช้อำนาจหน้าที่ (Competence) ตามกฎหมาย ซึ่งในบางครั้งเจ้าหน้าที่อาจทำให้เกิดความเสียหาย (Damage) ต่อหน่วยงานของรัฐ (Administrative Agencies) หรือเป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยอาจทำให้บุคคลนั้นเสียหายถึงแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด และการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ นั้นหาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ ดังนั้น การปล่อยให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (Compensation) เต็มจำนวนความเสียหายเสมือนว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นโดยส่วนตัวตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ จึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเมื่อกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ตาม

มาตรา 8 วรรคหนึ่ง<sup>2</sup> ด้วยเหตุนี้ หากเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อบุคคลอื่นก็ดี หรือต่อหน่วยงานของรัฐก็ดี เมื่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ได้ โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12<sup>3</sup> บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงิน ในกรณีหน่วยงานของรัฐได้ใช้เงินให้แก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 8 หรือเจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 10 และหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเพิกเฉยไม่ชำระเงินให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (Administrative Enforcement Measure) โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีและอาศัยคำพิพากษาของศาล ทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินได้ ตามนัยมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

เนื่องจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ชำระเงิน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม จึงทำให้เกิดปัญหาว่าการอนุโลมนำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะมีขอบเขตเพียงใด โดยหน่วยงานของรัฐหลายแห่งได้มีหนังสือข้อหารือเรื่องแนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองถึงคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นและแนะนำให้หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งนั้นปรึกษาแนวทางปฏิบัติกับหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เช่น กรมบังคับคดีหรือกรมสรรพากร เป็นต้น (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ 673/2551<sup>4</sup>) นอกจากนี้ ยังแนะนำให้หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดเพื่อชำระเงิน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ 94-95/2549, 443/2550, 553/2552)

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 8 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 12 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด”

<sup>4</sup> บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่อยู่ต่างพื้นที่ และความคุ้มครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสรีจที่ 673/2551)

ต่อมาได้มีหน่วยงานของรัฐบางแห่งได้ออกระเบียบว่าด้วยการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้แก่ กรมที่ดิน<sup>5</sup> กระทรวงมหาดไทย<sup>6</sup> สำนักงานตำรวจแห่งชาติ<sup>7</sup> และกรมสรรพากร<sup>8</sup> โดยที่หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ทั้งในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีระเบียบแนวทางปฏิบัติดังกล่าว หากปล่อยให้หน่วยงานของรัฐต่างๆ ออกระเบียบแนวทางปฏิบัติการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่มีระเบียบกลางว่าด้วยการบังคับทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐต่างๆสามารถใช้ร่วมกันได้ ทำให้เกิดสภาพปัญหาความไม่สอดคล้องและความเป็นเอกภาพในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่กล้าตัดสินใจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ เพราะมีโอกาสเสี่ยงสูงที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญา และยังขาดหน่วยงานกลางที่มีบุคลากรซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นผู้รับผิดชอบในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ทำให้การปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานนั้นไม่มีรูปแบบที่ชัดเจนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ก่อให้เกิดความแตกต่างในการปฏิบัติและการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม

ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่จึงไม่สามารถนำมาตราการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้เป็นเหตุให้เกิดผลเสียหายแก่ทางราชการ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้เต็มจำนวนและครบถ้วน ทำให้รัฐต้องสูญเสียเงินและทรัพยากรในการพัฒนาและบริหารประเทศเป็นจำนวนมาก

## วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง วิเคราะห์ปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ รวมทั้ง สรุปปัญหา ศึกษา และค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

<sup>5</sup> ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2547

<sup>6</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551

<sup>7</sup> ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2551

<sup>8</sup> ระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง พ.ศ. 2551

## กรอบแนวคิด

### 1. หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality of Administrative Action)

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครอง ที่ทำให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น กล่าวคือ การกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและจะกระทำนอกเหนือขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ อันเป็นการคุ้มครองเอกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2546) ดังนั้น ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย แสดงให้เห็นว่ากฎหมายเป็นทั้งแหล่งที่มา (Source) และข้อจำกัด (Limitation) ของอำนาจกระทำการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง (พิชฌา จิตรมัทธมา, 2554)

### 2. หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)

ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครอง นอกจากจะต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแล้ว ฝ่ายปกครองยังต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนด้วย หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง หลักการนี้ไม่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปโดยลำดับศักดิ์เทียบเท่ารัฐธรรมนูญ และถือว่าเป็นหลักการย่อยที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การกระทำทางปกครองที่ก้าวล่วงสิทธิหรือเสรีภาพให้แก่เอกชนต้องกระทำโดยพอเหมาะพอประมาณ (Moderation) หลักความได้สัดส่วนมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการย่อย 3 ประการ ดังต่อไปนี้ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2540)

#### 2.1 หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability)

เป็นหลักที่บังคับว่าในบรรดามาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ราษฎรได้นั้น ฝ่ายปกครองต้องใช้พิจารณาเลือกออกมาตรการที่สามารถทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น มาตรการใดที่ไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายสำเร็จลุล่วงย่อมเป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักการดังกล่าว

#### 2.2 หลักความจำเป็น (Principle of Necessity)

เป็นหลักที่กำหนดว่าในบรรดามาตรการหลาย ๆ มาตรการซึ่งล้วนแต่มีความเหมาะสมและเป็นมาตรการที่ล้วนทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายสำเร็จลุล่วงได้ แต่ทว่า แต่ละมาตรการมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนมากน้อยแตกต่างกัน ฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด ความคิดที่เป็นรากฐานของหลักการนี้มีอยู่ว่า ในระหว่างสิ่งเลวร้ายสองสิ่งที่จะต้องเลือก บุคคลควรเลือกสิ่งเลวร้ายน้อยกว่า ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของกฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม

### 2.3 หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense)

เป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนและประโยชน์ส่วนรวมที่มหาชนจะพึงได้รับจากการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับ ดังนั้น องค์ประกอบข้อนี้จึงบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องชั่งผลดีและผลเสียของมาตรการแต่ละมาตรการที่ออกมาใช้บังคับกับเอกชน มาตรการใดที่ใช้แล้วเกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมากไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชน ต้องห้ามมิให้ออกมาตรการดังกล่าวมาใช้บังคับ แม้ว่ามาตรการนั้นจะเหมาะสมและจำเป็นแก่การดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้ก็ตาม

#### 3. หลักการเตือนก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะเป็นคำสั่งให้ชำระเงินหรือคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องมีคำเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองอีกครั้งหนึ่ง การเตือนจึงเป็นขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งตัดสินใจเลือกที่จะปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ต้องกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมไว้ในคำเตือน เมื่อผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่จึงจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้

#### 4. มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีความแน่นอนชัดเจน

เมื่อมาตรการบังคับทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งที่มีผลเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างรุนแรง การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอน เพื่อให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองคาดหมายได้ว่าตนอาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างไร โดยการระบุนโยบายการบังคับทางปกครองและรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองที่ตนจะใช้บังคับในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำเตือน ทั้งนี้ มาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นมาตรการบังคับทางปกครองเดียวกันกับที่ระบุไว้ในคำเตือน (กมลกานต์ ศรีสุวรรณ, เกวลี มโนภินิเวศ และศรีรัตน์ งามนิสัย, 2552)

#### 5. มาตรการบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้

การบังคับทางปกครองมีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกบังคับทางปกครอง อีกทั้งฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องขออำนาจศาลตามหลักเอกสิทธิพิเศษของฝ่ายปกครองที่จะบังคับการได้เองก่อน (Privilège du préalable) (บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, 2544) ดังนั้น หากการบังคับทางปกครองในส่วนคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้ ทั้งนี้ การอุทธรณ์การบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อองค์การฝ่ายปกครอง เมื่อองค์การฝ่ายปกครองได้ทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับทางปกครองแล้ว หากผู้รับคำสั่งไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ขององค์การฝ่ายปกครองก็สามารถอุทธรณ์

โต้แย้งต่อองค์การตุลาการต่อไปได้ โดยการทบทวนตรวจสอบโดยองค์การฝ่ายปกครองเป็นการทบทวนตรวจสอบในเชิงป้องกันซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้คำสั่งทางปกครองที่ออกจากองค์การฝ่ายปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเสมอ ส่วนการทบทวนตรวจสอบโดยศาลหรือองค์การตุลาการเป็นการทบทวนตรวจสอบในเชิงแก้ไขโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะลบล้างคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมิให้ดำรงอยู่ต่อไป

## ผลการวิจัย

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ซึ่งวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ทั้งนี้ ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดขอบเขตของการอนุโลมไว้ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าจะนำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้เพียงใด

## อภิปรายผลการวิจัย

1. ปัญหาความไม่ชัดเจนของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยนำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1.1 ปัญหาขอบเขตการนำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม

ดังที่กล่าวมาแล้ว การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 วรรคสอง ได้กำหนดให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมหมายความว่าให้นำบทบัญญัติในภาค 4 ลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ ดังนี้ จึงมีปัญหาค่าที่ต้องพิจารณา ว่า หน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะนำบทบัญญัติในภาค 4 ลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้เพียงใด โดยที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาค 4 ลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง มีบัญญัติในมาตรา 271-323 ซึ่งประกอบด้วย หมวด 1 หลักทั่วไป (มาตรา 271 ถึงมาตรา 302) และหมวด 2 วิธียึดทรัพย์ อายัดทรัพย์ และการจ่ายเงิน (มาตรา 303 ถึงมาตรา 323)

จากการศึกษาความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ผ่านมา คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ตอบหนังสือข้อหาหรือของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ในประเด็นปัญหาการนำวิธีการยึด การอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมไว้เพียงบางเรื่องเท่านั้น เช่น อายุความการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ 719/2546<sup>9</sup>) ขั้นตอนการยึด อายัด และขายทอดตลาด (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ 673/2551<sup>10</sup>) ทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ 443/2550<sup>11</sup>) ค่าฤชาธรรมเนียมการยึด อายัดทรัพย์สิน และการขายทอดตลาด (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ 719/2546) จากความเห็นดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ตอบข้อหาหรือเป็นบางเรื่องเท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่หน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่จะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าจะอนุโลมนำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ได้เพียงใด เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของเรื่อง และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิด

1.2 ปัญหาการร้องชดเชยทรัพย์สิน ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้น ในบางครั้งหน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองผิดพลาด โดยยึดทรัพย์สินของบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ทรัพย์สินของผู้ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เป็นเหตุให้เจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริงร้องชดเชยทรัพย์สิน เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 วรรคสอง ได้กำหนดให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม จึงมีปัญหาคำพิพากษาว่า หน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองสามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยการร้องชดเชยทรัพย์สินตามมาตรา 288 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้หรือไม่

<sup>9</sup> บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (เรื่องเสรีจที่ 719/2546)

<sup>10</sup> บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่อยู่ต่างประเทศ และความคุ้มครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสรีจที่ 673/2551)

<sup>11</sup> บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง วิธีปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองและทรัพย์สิน เงิน หรือสิทธิเรียกร้องที่ไม่อยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (เรื่องเสรีจที่ 443/2550)

จะเห็นได้ว่า หากนำบทบัญญัติว่าด้วยการร้องชดเชยทรัพย์ตามมาตรา 288 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับมาตรการบังคับทางปกครอง อาจเกิดปัญหาว่า เมื่อมีผู้กล่าวอ้างว่าทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยึดมานั้นไม่ใช่ทรัพย์สินของผู้ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองแต่เป็นของผู้กล่าวอ้าง ดังนี้ การยื่นคำร้องชดเชยทรัพย์จะต้องยื่นต่อองค์ใดเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคำร้อง หากยื่นต่อหน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเอง อาจเกิดปัญหาความไม่เป็นกลาง เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวเป็นทั้งผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองและเป็นผู้วินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

อย่างไรก็ดี หากไม่สามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยการร้องชดเชยทรัพย์ตามมาตรา 288 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับมาตรการบังคับทางปกครอง แต่เมื่อพิจารณามาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การบังคับทางปกครองนั้นได้ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวใช้คำว่า “ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครอง” มิใช่ “ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง” ดังนี้ หากบุคคลภายนอกซึ่งถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองได้รับผลกระทบจากการบังคับทางปกครองย่อมอุทธรณ์โต้แย้งได้ ด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองผิดพลาด โดยยึดทรัพย์สินของบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ทรัพย์สินของผู้ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริงสามารถอุทธรณ์โต้แย้งได้ ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

1.3 ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินกับผู้ค้ำประกัน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐหรือต่อบุคคลอื่นด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 25 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายพิจารณาผ่อนผันตามความเหมาะสมภายใต้หลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด ทั้งนี้ ในการผ่อนชำระต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกันและในกรณีที่เห็นสมควรจะให้วางหลักประกันด้วยก็ได้ จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมีปัญหาว่าพิจารณาว่า หากเจ้าหน้าที่ผู้ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองไม่ชำระเงินและถูกบังคับทางปกครองแล้ว หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะสามารถนำมาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับผู้ค้ำประกันด้วยได้หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อผู้ค้ำประกันไม่ได้เป็นผู้ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้ได้ เพราะไม่มีคำสั่งทางปกครองเป็นฐานอำนาจในการบังคับการ อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ผู้ค้ำประกันชำระเงินตามสัญญา

คำประกัน ถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงิน ดังนี้ หากถึงกำหนดแล้วผู้ค้ำประกันไม่ชำระเงินโดยถูกต้องครบถ้วน มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานของรัฐจึงอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินกับผู้ค้ำประกันได้

แต่หากเปรียบเทียบกับผู้ค้ำประกันในศาล เพื่อการชำระหนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามมาตรา 274 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้กำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งมีผลใช้บังคับแก่การประกันโดยไม่ต้องฟ้องผู้ค้ำประกันเป็นคดีขึ้นใหม่ หมายความว่า หากมีบุคคลใดเข้าเป็นผู้ค้ำประกันเพื่อชำระหนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง เมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถบังคับคดีเอากับผู้ค้ำประกันได้ทันที โดยไม่ต้องฟ้องผู้ค้ำประกันเป็นคดีขึ้นใหม่ (สุพิศ ปรานิตพลกรัง, 2545) มีปัญหาว่า จะนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 274 มาใช้บังคับโดยอนุโลมมาใช้ในการบังคับทางปกครองได้หรือไม่ เนื่องจากมาตรา 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้กำหนดแต่เพียงว่า วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม จึงอาจตีความได้ว่าเฉพาะวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินเท่านั้นให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ส่วนบทบัญญัติที่เกี่ยวกับผู้ค้ำประกันในศาลเพื่อการชำระหนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ตามมาตรา 274 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่นำมาใช้ในการบังคับทางปกครอง

1.4 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

โดยที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 วรรคสอง บัญญัติว่า วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ดังนั้น จึงมีปัญหาคำพิพากษาว่า สามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยระยะเวลาการบังคับคดี ตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุโลมด้วยได้หรือไม่

ในเรื่องนี้ คณะกรรมาธิการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยมีความเห็นว่า การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะต้องออกคำสั่งภายในอายุความตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คือ 2 ปี นับแต่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงจะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ส่วนการดำเนินการบังคับทางปกครองนั้น เมื่อมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้นำ

บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงต้องนำระยะเวลาการบังคับคดีตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุโลมด้วย ดังนั้น จึงต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายใน 10 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 494/2545, 655/2546 และ 719/2546<sup>12</sup>)

จากความเห็นดังกล่าว คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นแต่เพียงว่าให้นำระยะเวลาการบังคับคดีตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุโลมเท่านั้น จึงมีปัญหว่า การดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินภายใน 10 ปี เริ่มนับตั้งแต่เมื่อไร เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองต่อองค์กรภายในฝ่ายปกครองหรือต่อองค์กรตุลาการ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น ระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินหรือนับตั้งแต่วันที่พิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้นยังไม่เป็นที่ยุติหากพิจารณาเปรียบเทียบกับคดีแพ่งปรากฏว่าการบังคับคดีตามคำพิพากษา เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องร้องขอให้บังคับคดีภายใน 10 ปี นับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่ง และคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวต้องถึงที่สุดด้วย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7190/2538 และ 1699/2549)

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า หากเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เริ่มดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินภายในกำหนดเวลา 10 ปีแล้ว แต่ยังไม่ดำเนินการไม่เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไปได้หรือไม่ ประเด็นปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยังไม่เคยให้ความเห็นไว้ แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาเปรียบเทียบกับคดีแพ่งปรากฏว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้ร้องขอให้บังคับคดีภายใน 10 ปีนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว หลังจากนั้นถือว่าเป็นขั้นตอนของเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งจะบังคับคดีเสร็จสิ้นในกำหนด 10 ปี หรือไม่ ไม่เป็นข้อสำคัญ ทั้งนี้ การร้องขอให้บังคับคดีของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาดังกล่าวตามความหมายของมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้ ขั้นตอนแรก เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี ขั้นตอนที่สอง เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบว่าได้มีการออกหมายบังคับคดีแล้ว และขั้นตอนสุดท้าย เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องแถลงต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อขอให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4079-4082/2541, 4728/2543)

<sup>12</sup> บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (เรื่องเสร็จที่ 719/2546)

## 2. ปัญหาการขาดระเบียบกลางว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำเตือน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการบังคับแต่เพียงว่า ให้เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ ทั้งนี้ วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม โดยที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ไม่ได้กำหนดรายละเอียดแนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้โดยชัดเจน จึงทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด

ภายหลังพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับ หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ได้มีหนังสือขอหาหรือเรื่องแนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองถึงคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาโดยตลอด ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็นเป็น 2 แนวทาง พิเคราะห์แล้วสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นและแนะนำให้หน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ปรึกษาแนวทางปฏิบัติกับหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เช่น กรมบังคับคดี หรือกรมสรรพากร เป็นต้น (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 673/2551<sup>13</sup>)

2. คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นและแนะนำให้หน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดเพื่อชำระเงิน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นไปในแนวทางและได้มาตรฐานเดียวกัน (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 94-95/2549, 443/2550, 553/2552<sup>14</sup>)

<sup>13</sup> บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่อยู่ต่างพื้นที่ และความคุ้มครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ 673/2551)

<sup>14</sup> บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ 553/2552)

ต่อมา ได้มีหน่วยงานของรัฐบางแห่งได้ออกระเบียบว่าด้วยการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้แก่ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสรรพากร โดยที่หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ทั้งในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีระเบียบแนวทางปฏิบัติดังกล่าว ดังนั้น หากปล่อยให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ออกระเบียบแนวทางปฏิบัติการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไป โดยไม่มีระเบียบกลางว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ สามารถใช้ร่วมกันได้ จะทำให้เกิดสภาพปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และก่อให้เกิดความแตกต่างในการปฏิบัติและการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม

3. ปัญหาอันเกิดจากการขาดหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยตรง

การดำเนินการการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของผู้ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์งานด้านบังคับคดี มาทำหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยตรง เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีการบังคับคดีแพ่งพบว่า มีองค์กรหรือหน่วยงานในการดำเนินการบังคับคดีโดยตรง ซึ่งได้แก่ กรมบังคับคดี โดยมีเจ้าพนักงานบังคับคดีทำหน้าที่ดำเนินการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ดังนั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในงานด้านบังคับคดีโดยตรง ด้วยเหตุนี้ การดำเนินการบังคับคดีแพ่งจึงมีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้จริง

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน ซึ่งเป็นประเทศที่มีอิทธิพลต่อการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พบว่า ในประเทศเยอรมันได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น หากผู้ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำเตือนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ หน่วยงานที่ออกคำสั่งทางปกครองต้องดำเนินการออกหนังสือสั่งให้บังคับการ (Vollstreckungsanord) ส่งไปยังหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับทางปกครอง (Vollstreckungsbehörde) เพื่อดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไป

แต่สำหรับประเทศไทยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผลนั้น ยังไม่มีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการทำหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเฉพาะ อีกทั้งในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองทั้งหลายนั้น ล้วนแต่ปฏิบัติหน้าที่ในงานราชการด้านอื่น ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับงานด้านบังคับคดี จึงเป็นผู้ที่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการบังคับทางปกครองโดยตรง ประกอบกับยังไม่มีแนวทางปฏิบัติหรือระเบียบกลางว่าด้วยการบังคับทางปกครองที่ชัดเจนซึ่งหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ สามารถใช้ร่วมกันได้ จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่กล้าตัดสินใจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่

ผู้ต้องรับผิดชอบ เพราะมีโอกาสเสี่ยงสูงที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญา ทำให้เกิดผลเสียหายแก่ทางราชการ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้เต็มจำนวนและครบถ้วน ทำให้รัฐต้องสูญเสียเงินและทรัพยากรในการพัฒนาและบริหารประเทศเป็นจำนวนมาก

## สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาและวิเคราะห์พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สามารถสรุปปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ ดังนี้

1. ปัญหาขอบเขตการนำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม โดยจะอนุโลมนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ได้เพียงใดนั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ตอบข้อหารือเป็นบางเรื่องเท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่หน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่จะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าจะอนุโลมนำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ได้เพียงใด เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของเรื่อง และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความละเมิด

2. ปัญหาการร้องชดเชยทรัพย์สิน ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ในกรณีที่มีผู้กล่าวอ้างว่าทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยึดมานั้นไม่ใช่ทรัพย์สินของผู้ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองแต่เป็นของผู้กล่าวอ้าง ดังนี้ การยื่นคำร้องชดเชยจะต้องยื่นต่อองค์ใดเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคำร้องหากยื่นต่อหน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเองอาจเกิดปัญหาความไม่เป็นกลาง เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวเป็นทั้งผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองและเป็นผู้วินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

3. ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินกับผู้ค้าประกัน หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะสามารถนำมาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับผู้ค้าประกันด้วยได้หรือไม่ อีกทั้งประเด็นปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไม่เคยมีความเห็นไว้

4. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นว่าให้นำระยะเวลาการบังคับคดีตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุโลม ดังนั้น ต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายใน 10 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดเชยเงิน จึงมีปัญหาว่า การเริ่มนับระยะเวลานับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชำระเงินนั้น คำสั่งดังกล่าวต้องเป็นคำสั่งที่ถึงที่สุดหรือไม่ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า

หากเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เริ่มดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินภายในกำหนดเวลา 10 ปีแล้ว แต่ยังคงดำเนินการไม่เสร็จสิ้น ภายในระยะเวลาดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะดำเนินการใช้มาตรการบังคับทาง ปกครองต่อไปได้หรือไม่ ประเด็นปัญหาดังกล่าว คณะกรรมาธิการปฏิบัติราชการทางปกครองยังไม่เคยให้ ความเห็นไว้

5. ปัญหาการขาดระเบียบกลางว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากหน่วยงาน ของรัฐต่าง ๆ สามารถออกระเบียบแนวทางปฏิบัติการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง ดังนั้น หาก ปลดปล่อยให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ออกระเบียบแนวทางปฏิบัติการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไป โดย ไม่มีระเบียบกลางว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ สามารถใช้ร่วมกันได้ จะทำให้เกิดสภาพปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และก่อให้เกิด ความแตกต่างในการปฏิบัติและการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม

6. ปัญหาอันเกิดจากการขาดหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการใช้ มาตรการบังคับทางปกครองโดยตรง กล่าวคือ ยังไม่มีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในการทำหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเฉพาะ อีกทั้งในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองทั้งหลายนั้น ล้วนแต่ปฏิบัติหน้าที่ในงานราชการด้านอื่น ๆ ซึ่ง ไม่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดี จึงเป็นผู้ที่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการบังคับทาง ปกครองโดยตรง ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่กล้าตัดสินใจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ ผู้ต้องรับผิด เพราะมีโอกาสเสี่ยงสูงที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญา และทำให้รัฐต้อง สูญเสียเงินและทรัพยากรในการพัฒนาและบริหารประเทศเป็นจำนวนมาก เนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่ สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ต้องรับผิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้เต็มจำนวน และครบถ้วน

## ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์และศึกษาวิจัยในรายละเอียดและผลสรุปของปัญหาในการใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนว ทางแก้ไขปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ดังนี้

1. การดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาด ทรัพย์สิน ควรมีแนวทางปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อมิให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานต้องออก ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ดังนั้น จึงควรตราพระราช- บัญญัติที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยไม่ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ให้กำหนด รายละเอียดขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ ซึ่งประกอบด้วย ระยะเวลาบังคับทางปกครอง การบังคับทางปกครอง กับผู้ค้ำประกัน ทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับทางปกครอง การร้องกันส่วน การร้องขัดทรัพย์สิน

การขอเฉลี่ยทรัพย์สิน การงดการบังคับทางปกครอง การถอนการบังคับทางปกครอง วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน การประเมินทรัพย์สิน การคัดค้านการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน การเก็บรักษาและการจัดการทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัด การขายทอดตลาดทรัพย์สิน การคัดค้านการขายทอดตลาดทรัพย์สิน การโอนและส่งมอบ ค่าธรรมเนียมในการบังคับทางปกครอง รวมทั้งแบบฟอร์มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีความเป็นเอกภาพ อันเป็นการจัดปัญหาความแตกต่างในการปฏิบัติและการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม

2. ควรจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรโดยมีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ทำหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองขึ้นใหม่ ดังเช่น ประเทศเยอรมันที่ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น หากผู้ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำเตือนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ หน่วยงานที่ออกคำสั่งทางปกครองต้องดำเนินการออกหนังสือสั่งให้บังคับการ (Vollstreckungsanord) ส่งไปยังหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับทางปกครอง (Volltreckungsbehörde) เพื่อดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไป หรือกำหนดให้หน่วยงานและองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ในงานด้านบังคับคดีอยู่แล้ว เช่น กรมบังคับคดี เป็นผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทน

3. ควรจัดสัมมนาอบรมให้ความรู้ทางกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ลักษณะ 2 การบังคับคดี ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง รวมทั้ง ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

## เอกสารอ้างอิง

กมลกานต์ ศรีสุวรรณ, เกวลี มโนภินิเวศ และศรีรัตน์ งามนิสัย. (2552). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2544). หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ : สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง.

พัชณา จิตรมहिมา. (2554). หลักการเบื้องต้นของกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครอง. เอกสารประกอบการอบรมความรู้ทางกฎหมายแก่นักศึกษาฝึกงาน ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันที่ 17 มีนาคม 2554. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- สุพิศ ประณีตพลกรัง. (2545). *การบังคับคดีแพ่ง ว่าด้วยหลักและปัญหาในทางปฏิบัติ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ : ศาลอาญารัชดา.
- บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง *แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (เรื่องเสร็จที่ 719/2546)*
- บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง *วิธีปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และทรัพย์สิน เงิน หรือสิทธิเรียกร้องที่ไม่อยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด หรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (เรื่องเสร็จที่ 443/2550)*
- บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง *แนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับ ทรัพย์สินที่อยู่ต่างพื้นที่และความคุ้มครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ 673/2551)*
- บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง *การออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ 553/2552)*

## ผู้เขียน

นายศิรัชย์ วิชชุวัชรกร

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

email: sichai\_\_law@hotmail.com