

ปัญหาทางกฎหมายในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบ

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ศึกษากรณีการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ณัฐญา ลำดับวงศ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2549

ISBN : 974-671-504-6

**The Legal Problems Concerning Administrative Enforcement to State Office
Being Responsible for the Tort Liability of the State Officer Act/Focus on
The Case Study of Provincial Electricity Authority (P.E.A.)**

Nudthaya Lumdupwong

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2006

ISBN : 974-671-504-6

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลงด้วยดี ผู้เขียนขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวยสารวง ที่ให้ความอนุเคราะห์ในการรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และท่านสมภพ ผ่องสว่าง ตูลาการศาลปกครอง ผู้แนะนำและให้คำปรึกษาและให้ความช่วยเหลือในการค้นคว้าข้อมูล วิเคราะห์ปัญหา และจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตยทัณฑ์ประภาส ซึ่งรับหน้าที่เป็นกรรมการ สอบวิทยานิพนธ์ และท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล และดร.ฤทัย หงส์ศิริ ซึ่งให้ความอนุเคราะห์เป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณท่านประเจิด สุขแก้ว ผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และท่านนริศ ศรีนวล รองผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่จุดประกายและช่วยผลักดันให้ผู้เขียนจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนเจ้าหน้าที่กองสอบสวนและพัฒนาระเบียบ กองคดี และกองนิติการ ที่ช่วยสนับสนุนข้อมูล และข้อเท็จจริงต่างๆ ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด และขอขอบคุณคุณปราโมทย์ ลำดับวงศ์ และนางสาวกมลชนก ลำดับวงศ์ ที่ได้ช่วยเป็นกำลังใจ ดูแล และให้กำลังใจ ช่วยแบ่งเบาภาระในการทำงานบ้าน และการดูแลครอบครัว ทำให้ผู้เขียนเกิดความกระตือรือร้นในการค้นคว้า ข้อมูลประกอบการทำวิจัยมาโดยตลอดนับแต่ได้เข้าศึกษาในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

คุณค่าของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขออุทิศให้แก่บิดามารดา ที่ได้อบรมเลี้ยงดู ให้ การศึกษาจนผู้เขียนมีโอกาสได้ศึกษาเล่าเรียนเป็นอย่างดีมาตลอดโดยมิได้หวังสิ่งใดตอบแทน นอกจากนี้ขอกราบขอบพระคุณท่านครูบาอาจารย์ทั้งหลายตั้งแต่ชั้นอนุบาลถึงปัจจุบัน ซึ่งท่านทั้งหลาย ล้วนมีพระคุณที่มีอาจลืมนึกได้ หากมีข้อผิดพลาดใดในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ แต่เพียงผู้เดียว

ณัฐญา ลำดับวงศ์

สารบัญ

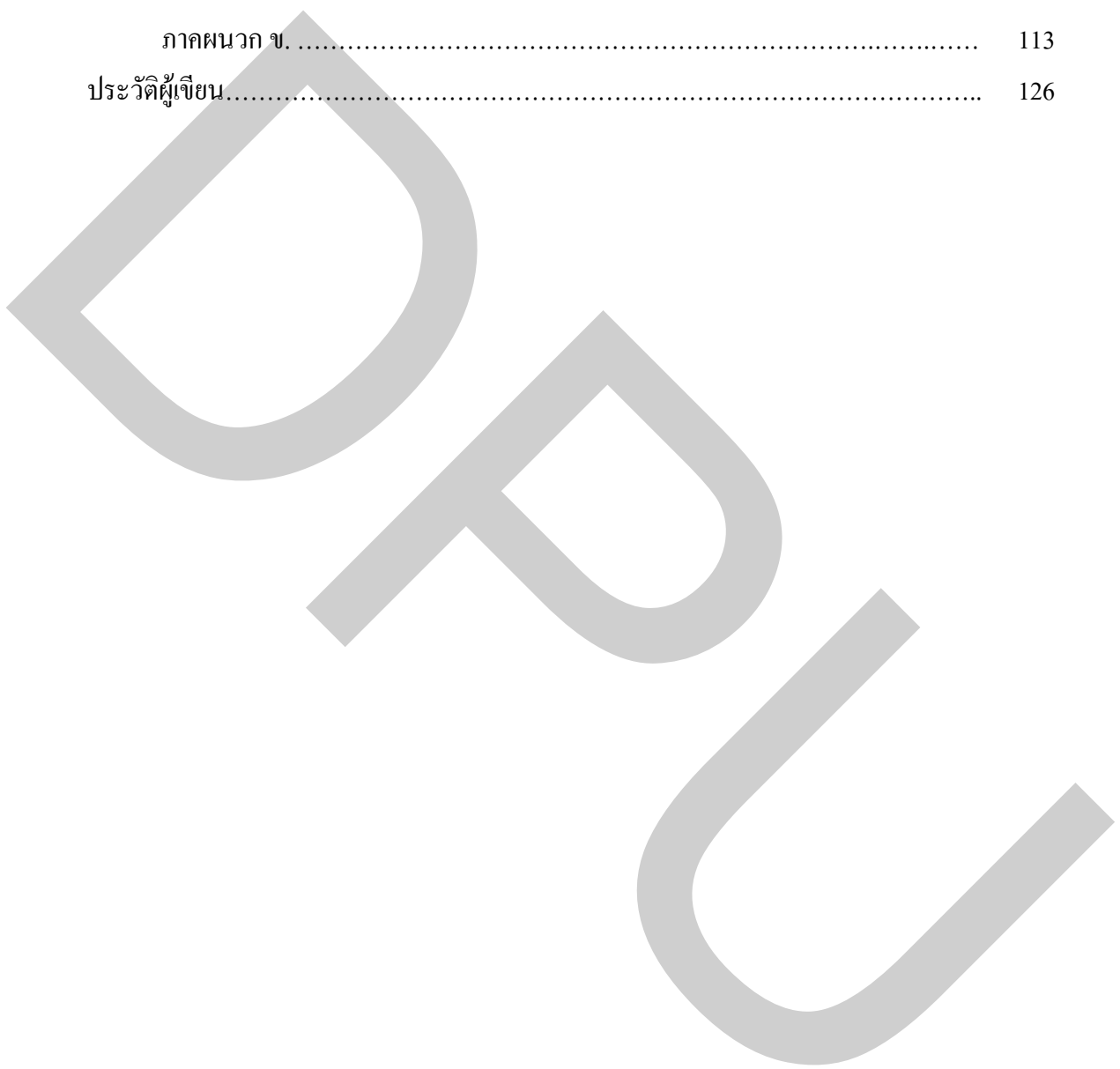
	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๖
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	2
1.3 สมมุติฐานของการวิจัย.....	2
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	3
1.5 วิธีการวิจัย.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
2. ทฤษฎีและหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่และมาตรการบังคับทางปกครองของไทย.....	5
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	5
2.1.1 ความเป็นมาและเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	5
2.1.2 ขอบข่ายการบังคับและหลักการทั่วไปของพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	7
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองไทย.....	38
2.2.1 ความเป็นมาและเหตุผลเกี่ยวกับการใช้มาตรการ บังคับทางปกครอง.....	38
2.2.2 ประเภทของคำสั่งทางปกครองและขอบข่ายการใช้มาตรการ บังคับทางปกครอง.....	42
2.2.3 หลักเกณฑ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีปกติ.....	49
2.2.4 หลักเกณฑ์การใช้มาตรการบังคับโดยทันทีในกรณีพิเศษ.....	50
2.2.5 มาตรการเฉพาะในการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ตามกฎหมายเฉพาะ.....	53

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.2.6 มาตรการบังคับทางปกครองกับหลักความได้สัดส่วน.....	54
3. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และ มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 เปรียบเทียบกับต่างประเทศ.....	59
3.1 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของต่างประเทศ.....	59
3.1.1 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศเยอรมัน.....	59
3.1.2 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศฝรั่งเศส.....	60
3.1.3 การเปรียบเทียบความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของต่างประเทศ.....	62
3.2 ความเป็นมามาตรการบังคับทางปกครองของต่างประเทศ.....	63
3.2.1 แนวคิดมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมัน.....	63
3.2.2 แนวคิดมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส.....	69
4. การวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค.....	73
4.1 ปัญหากรณีศาลปกครองไม่รับฟ้องคดีต่อหน่วยงานของรัฐ และให้ใช้มาตรา 57 ของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.....	76
4.2 ปัญหาจากการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้ กับมาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุโลม.....	77
4.3 ปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ค้าประกัน.....	79
4.4 ปัญหากรณีการออกคำสั่งให้ใช้เงิน กรณีเจ้าหน้าที่กระทำผิดทางละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกจากราชการไปแล้ว.....	80
4.5 ปัญหากรณีไม่ได้ออกคำสั่งให้ชดใช้เงินภายในอายุความ.....	80
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	82
5.1 บทสรุป.....	82
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	84
บรรณานุกรม.....	86
ภาคผนวก.....	90

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก ก.	91
ภาคผนวก ข.	113
ประวัติผู้เขียน.....	126



หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ศึกษากรณีการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
ชื่อผู้เขียน	ณัฐญา ลำดับวงศ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวยสำรวจ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)
ปีการศึกษา	2549

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของการศึกษาเรื่องนี้ คือ (1) เพื่อศึกษาเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองที่สามารถใช้ได้กับการปฏิบัติงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในการดำเนินการบังคับทางปกครองแก่พนักงานผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (2) เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2545 ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งยังไม่ได้ระบุนถึงการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ (3) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาความเหมาะสมที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่พนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่กระทำละเมิดต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (4) เพื่อทราบถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

วิธีการศึกษา (1) ศึกษาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2545 ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และ (2) วิเคราะห์ปัญหาการนำมาตราการทางปกครองมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ ซึ่งกระทำความผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และการนำหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2545 ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมาใช้บังคับ

ผลการศึกษา พบว่า ยังไม่มีการนำมาตราการบังคับทางปกครองมาใช้กับเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เพราะมีปัญหาในการใช้บังคับเนื่องจากไม่มีระเบียบ หลักเกณฑ์ กำหนด การใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ชัดเจน เพราะมาตรการปกครองเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิของบุคคล การจะนำมาตราการบังคับทางปกครองมาใช้จึงควรมีกฎหมาย หลักเกณฑ์ที่ชัดเจนรองรับ เพราะถ้าไม่มีกฎหมายรองรับแล้ว ผู้ปฏิบัติเกรงว่าตนอาจถูกฟ้องคดีกลับในภายหลัง และแนวทางการตัดสินของศาลปกครองกรณีให้นำมาตรการ

บั้งคับทางปกครองมาบั้งคับใช้ยังไม่สามารถปฏิบัติในการที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดของการไฟฟ้า
ส่วนภูมิภาคได้เพราะไม่มีระเบียบกำหนดขั้นตอนให้ชัดเจน



Thesis Title	The Legal Problems Concerning Administrative Enforcement to State Officer Being Responsible for the Tort Liability of the State Officer Act/Focus on the Case Study of the Provincial Electricity Authority (P.E.A.)
Author	Nudthaya Lumdupwong
Thesis Advisor	Assoc. Prof. Phoonsakdi Vaisamruat
Department	Laws (Public Law)
Academic Year	2006

ABSTRACT

The targets of this research are (1) to study administrative enforcement that is applicable to the Provincial Electricity Authority's undertaking under the Tort Liability Act B.E. 2539 (2) to study the Tort Liability of the State Officer Rule of the Provincial Electricity Authority B.E. 2545 that has no details in the scope of administrative enforcement (3) to scrutinize any problem of the said rule's application to P.E.A.'s officers (4) to acknowledge problems and solutions for administrative enforcement to P.E.A.'s officers.

The methods of research (1) Studied the Tort Liability of the State Officer Act B.E. 2539 and the Tort Liability of the State Officer Rule of the Provincial Electricity Authority B.E. 2545 and any other relating rules (2) Scrutinized problems of administrative enforcement according to the Tort Liability of the State Officer Act B.E. 2539 and enforcement of the Tort Liability of the State Officer Rule of the Provincial Electricity Authority B.E. 2545.

The result of this research shows that there is not enforcement of the said Act owing to the enforcement of regulations or rules provided clearly which effect on the right of human-being. The above problems are not provided in the certain laws, there are many problems in administrative enforcement to the state officers according to the Tort Liability of the State Officer Act B.E. 2539; then, the administrative enforcement subject to administrative court's decisions shall not be applicable.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะด้านกระแสไฟฟ้า และในขณะเดียวกันการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเรียกเก็บค่าบริการต่างๆ เช่น ค่ากระแสไฟฟ้า ค่าขยายเขต ค่าติดตั้งมิเตอร์ ค่าติดตั้งหม้อแปลง และอื่นๆ แก่ผู้ใช้ไฟฟ้า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเสมอคือ เจ้าหน้าที่รับชำระเงินค่าบริการต่างๆ แล้วไม่ดำเนินการนำส่งเงินให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค กล่าวคือ ไม่แจ้งค่าขอให้บริการให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคทราบ แต่ในทางกลับกันได้นำเงิน ซึ่งได้รับจากผู้ไฟฟ้าไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว อันเป็นเหตุให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่ได้รับชำระค่าบริการต่างๆ อันมีผลกระทบต่อผู้ใช้ไฟฟ้า กล่าวคือไม่ได้รับบริการด้านกระแสไฟฟ้า เป็นเหตุให้ผู้ใช้ไฟฟ้าและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคต่างได้รับความเสียหาย แต่เมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคทราบถึงการกระทำความผิดดังกล่าว การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะดำเนินการตามวินัยโดยมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบมีคำสั่งลงโทษทั้งทางวินัยและตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งโทษดังกล่าวถือเป็นการกระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และมีความผิดร้ายแรง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต้องเป็นผู้รับผิดชอบใช้เงินดังกล่าว แต่เมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีคำสั่งลงโทษ ไล่ออก ปลดออกไปแล้ว แต่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคยังมิได้รับชำระเงินคืนตามคำสั่งทางปกครองในการลงโทษเจ้าหน้าที่ ถ้าพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หน่วยงานทางปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามมาตรา 57 เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นขายทอดตลาด เพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

โดยวิธีการยึดการอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้มีกฎกระทรวงให้อำนาจผู้ว่าการมีอำนาจในการมีอำนาจยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดโดยวิธีการบังคับทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม ควรมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้เป็นการเฉพาะจากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงได้ศึกษาหลักเกณฑ์วิธีการ รูปแบบมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2545 นำมาวิเคราะห์และเสนอแนะวิธีการขั้นตอนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหาและให้บรรลุดัตุประสงค์ของการกำหนดให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับใช้มาตรการทางปกครองได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองที่สามารถใช้ได้กับการปฏิบัติงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในการดำเนินการบังคับทางปกครองแก่พนักงานผู้กระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.2.2 เพื่อชี้ให้เห็นว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น จะเกิดประโยชน์สูงสุด หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนการปฏิบัติให้ชัดเจน

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่จำเป็นในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่พนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่กระทำความผิดทางละเมิดต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

1.2.4 เพื่อทราบถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่กระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

1.3 สมมุติฐานของการวิจัย

เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเกิดขึ้น เมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคทำการสอบสวนและมีคำสั่งลงโทษให้ขาดใช้ค่าเสียหายแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ไม่ยอมชดใช้ ซึ่งศาลได้มีความเห็นว่าหน่วยงานสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความปกครองซึ่งกำหนดให้ใช้หลักของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับโดยอนุโลมได้ แต่การเข้าดำเนินการตามมาตรา 57 ของประมวลกฎหมายดังกล่าว การเข้ายึด อาศัย หรือขายทอดตลาด

ทรัพย์สินของเอกชนนั้นเป็นการก้าวล่วงเข้าไปในสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิของพลเมืองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ อาจทำให้เกิดการฟ้องร้องทั้งทางแพ่งและทางอาญาต่อเจ้าหน้าที่ได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดวิธีการสำหรับแนวทางปฏิบัติและขั้นตอนการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองให้ชัดเจน จึงก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ ซึ่งหากมีการเพิ่มเติมแนวทางปฏิบัติและขั้นตอน การดำเนินการบังคับทางปกครองลงในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้ชัดเจน จะเป็นประโยชน์ในการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่จะนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้ และจะทำให้การออกคำสั่งทางปกครองของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีผลบังคับใช้ได้ตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยนี้ ศึกษาเฉพาะการนำมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับพนักงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่กระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และตามข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2545

1.5 วิธีการวิจัย

ศึกษาค้นคว้าและวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาทฤษฎี และหลักการตลอดจนมาตรการบังคับทางปกครองของกฎหมายไทย และมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมัน ประกอบกับประเทศฝรั่งเศส รวมทั้งวิเคราะห์จากบทความ รายงานการประชุม การสัมมนาและข้อคิดเห็นภาครัฐและเอกชน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทราบถึงเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้บังคับแก่พนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่กระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.6.2 ทราบถึงการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น จะเกิดประโยชน์สูงสุด หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนการปฏิบัติให้ชัดเจน

1.6.3 ทราบถึงปัญหาที่จำเป็นในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่พนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

1.6.4 ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่พนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่กระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อกรไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

บทที่ 2

ทฤษฎีและหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และมาตรการบังคับทางปกครองไทย

ทฤษฎีและหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไทย และหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

การศึกษาในบทนี้ แบ่งการศึกษาเป็น 2 ทฤษฎี และหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดและมาตรการบังคับทางปกครองของไทย ซึ่งจะแบ่งการศึกษาดำเนินการ 2 ตอน คือ แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขอบข่ายการบังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และแนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการทางปกครอง ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผล ประเภทของนิติกรรมทางปกครองและขอบข่ายการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หลักการทั่วไปของมาตรการบังคับทางปกครอง

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.1.1 ความเป็นมาและเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹

แนวความคิดเกี่ยวกับการตรากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มีวัตถุประสงค์ในการตราขึ้นมาเพื่อคุ้มครอง ปกป้อง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่โดยความสุจริตเพื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องไม่ถูกฟ้องในฐานะส่วนตัวด้วยสาเหตุอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของราชการ โดยเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของราชการ และเป็น การกระทำไปตามหน้าที่ตามปกติตามภาระที่ต้องปฏิบัติและภาระในหน้าที่นั้นเป็นภาระหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำไป เพื่อ

¹ รวมกฎหมายการปฏิบัติราชการทางปกครองและการดำเนินคดีปกครอง สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย

ประโยชน์สาธารณะตามภารกิจของประโยชน์มหาชนของหน่วยงานนั้นๆ หากได้ทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนอันเป็นการเฉพาะตัวไม่ เมื่อเกิดความบกพร่องขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นเพราะปฏิบัติไปตามกฎระเบียบที่วางไว้ว่าต้องปฏิบัติอย่างไรนั้น หรือกรณีกฎระเบียบกำหนดไว้ไม่ชัดเจน ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง หรือเครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน มีความไม่สมบูรณ์หรือบกพร่อง เช่น รถยนต์ของส่วนราชการต่างๆ ในภูมิภาค อาจไม่ได้รับการบำรุงรักษา แต่เจ้าหน้าที่มีความจำเป็นต้องใช้รถยนต์นั้น เมื่อเจ้าหน้าที่นำรถยนต์ไปใช้ในการปฏิบัติราชการแล้วเกิดอุบัติเหตุขึ้น เป็นต้น หรือระเบียบกฎหมายที่ล้าสมัย ขาดการปรับปรุงแก้ไข เมื่อเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวย่อมเกิดปัญหาทำให้เอกชนได้รับความเสียหายได้ หากปล่อยให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบตัวหรือต้องรับผิดชอบกับราชการด้วยตามหลักการเดิม คือ ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาบังคับใช้ให้ลูกหนี้รับผิดชอบเต็มจำนวน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องร่วมกันรับผิดชอบและต้องร่วมรับผิดชอบเต็มจำนวนของความเสียหาย แม้เหตุละเมิดจะเกิดเพราะเครื่องมือเครื่องใช้ของทางราชการ หรือระเบียบกฎหมายที่ล้าสมัย จึงไม่เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในลักษณะดังกล่าวทั้งหมด หากเปรียบเทียบเงินเดือนกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่นั้น ไม่มีความเหมาะสม ก่อให้เกิดความเข้าใจว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกเพียงใด ก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวน ทั้งที่บางครั้งคนผิดเกิดจากการประมาทเพียงเล็กน้อย ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจในบางเรื่องที่มีความเสี่ยง โดยเฉพาะข้าราชการที่ใกล้เกษียณอายุ จะทำงานแบบประคองตัวไปเรื่อยๆ ไม่กล้าตัดสินใจและกลัวเกิดความเสียหายแล้วต้องรับผิดชอบลูกหนี้ร่วม ทำให้ไม่กล้าสั่งการ เช่น เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดไม่กล้าลงนามเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ผ่านขั้นตอนพิสูจน์มาแล้วว่าออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจผู้ว่าฯ เพิกถอนได้ แต่ไม่กล้าปฏิบัติ เพราะโฉนดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้เอาไปจ้างนองธนาคารหรือซื้อขายกันหลายทอดแล้ว ถ้าถูกเพิกถอนผู้เสียหายคือธนาคาร ผู้รับจ้างและผู้รับซื้อจะมาฟ้องผู้ว่าฯ ผู้สั่งเพิกถอนโฉนดโดยให้ร่วมรับผิดตามหลักลูกหนี้ร่วม แต่ปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดทางอำเภอไม่ต้องกลัวปัญหาการถูกฟ้องอีก เพราะมีการบัญญัติตามกฎหมายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งในมาตรา 5 กำหนดแนวทางแก้ไขไว้ คือ จะฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ผู้สั่งการให้ต้องรับผิดชอบตัวไม่ได้หากกระทำตามหน้าที่โดยสุจริตตามกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เอกชนผู้เสียหายจะต้องฟ้องจังหวัด หรือกรมที่ดินในฐานะนิติบุคคลไปรับผิดชอบได้ เว้นแต่การกระทำดังกล่าวเกิดจากความจงใจ หรือประมาทเลินเล่อร้ายแรงเท่านั้น จึงต้องร่วมรับผิด จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ (มาตรา 8) โดยมีหลักการใหม่ที่แตกต่างจากหลักการเดิม โดยเปลี่ยนจากหลักความรับผิดทางแพ่งที่ราชการถือปฏิบัติอยู่ โดยหลักการใหม่แยกความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และไม่ใช้การปฏิบัติหน้าที่เมื่อเกิดความเสียหาย เนื่องจาก

การปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายไปก่อน เป็นการเสียหายให้เอกชนผู้ได้รับความเสียหาย เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรง ส่วนเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้คืนต่อหน่วยงานของรัฐภายหลังและต้องพิจารณาว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และเจ้าหน้าที่สามารถผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน โดยค้ำเงินถึงรายได้ฐานะครอบครัว ความรับผิดชอบแห่งพฤติกรรมประกอบด้วย สำหรับความเสียหายที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบส่วนตัว แต่กรณีเจ้าหน้าที่หลายคนก่อให้เกิดความเสียหาย จะไม่นำเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้ ความรับผิดชอบแยกต่างหากจากส่วนของตน กรณีถ้ามีความบกพร่อง หน่วยงานของรัฐต้องมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดความเสียหาย จึงต้องร่วมรับผิดชอบด้วยเหตุผลต่างๆ ดังกล่าว จึงเห็นควรมีการกำหนดกฎหมายที่คุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานขึ้น

แนวความคิดในการตราพระราชบัญญัติทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความริเริ่มมาตั้งแต่สมัยท่านนายกอนันต์ ปันยารชุน ดำเนินการมาเรื่อยๆ ถึงสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีทั้งสมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายก นายโกสิน พลกุล เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี จนในที่สุดร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่เป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่กระทำการใดๆ โดยไม่รอบครอบต้องรับผิดชอบเฉพาะเมื่อเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และไม่นำหลักความรับผิดของลูกหนี้ร่วมมาใช้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ²

2.1.2 ขอบข่ายการบังคับและหลักการทั่วไปของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แบ่งลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกเป็น 2 กรณี คือ

2.1.2.1 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชน

2.1.2.2 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

² ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. หน้า 36-40.

2.1.2.1 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชน

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนนั้น อาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดกับเอกชนทั่วไปหรือกระทำละเมิดต่อเจ้าหน้าที่ด้วยกันก็ได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดหรือไม่ก็ได้ การกระทำละเมิดต่อเจ้าหน้าที่ต่อเอกชนแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

1) การกระทำทางกายภาพ คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยการกระทำทางกายภาพ

2) การใช้อำนาจ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ ซึ่งมีฐานะเหนือกว่าเอกชน มีความชอบธรรมที่จะกระทำการเหนือบุคคลหรือทรัพย์สิน เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งให้บุคคลชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้ว³ บุคคลนั้นไม่ชำระเงิน เมื่อเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือเตือนให้บุคคลนั้นชำระเงินภายในไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน แล้วบุคคลยังไม่ยอมชำระเงิน เจ้าหน้าที่ย่อมใช้อำนาจตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลนั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินที่บุคคลนั้นจะต้องชำระแก่เจ้าหน้าที่ได้ หรือกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้างโดยได้รับอนุญาต มีสภาพหรือการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย และเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ได้มีคำสั่งให้เจ้าของอาคารแก้ไข แต่เจ้าของไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 สั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารนั้นได้ ถ้าไม่มีการรื้อถอนเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 43 (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่จะดำเนินการจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง เป็นต้น⁴ ในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่นั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

ก. การใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง ได้แก่ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งใช้อำนาจตามบทบัญญัติกฎหมายต่างๆ นอกจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายที่มีในทางอาญาที่ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเกี่ยวกับการจับกุม ป้องกัน และปราบปรามผู้กระทำผิด

³ อ่าพาน เจริญชินินทร์. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ. หน้า 24-25.

⁴ แหล่งเดิม. หน้า 26-28.

ข. การใช้อำนาจตามกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ได้แก่ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

- เจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการ ซึ่งใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอันมีลักษณะเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการจับกุมการดำเนินคดี การใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าว หากเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานอัยการได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ได้รับความเสียหายแล้ว ย่อมเป็นการกระทำละเมิด

- เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่มีในทางอาญา ซึ่งกฎหมายดังกล่าวให้มีอำนาจเกี่ยวกับการจับกุม ปล่อย และปราบปรามผู้กระทำความผิดการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายแล้ว ถือเป็นการกระทำละเมิด

3) การออกกฎ⁵ คำสั่งทางปกครอง⁶ หรือคำสั่งอื่น หมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ได้ออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ด้วยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เอกชนได้รับความเสียหายจากกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายท้องถิ่นได้มีคำสั่งให้เจ้าของอาคารแก้ไข แต่เจ้าของอาคารไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติความคุ้มครองอาคาร พ.ศ. 2522 สั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารนั้นได้ ถ้าไม่มีการรื้อถอนเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา 42 (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่จะดำเนินการจัดรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เองเป็นต้น

4) การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยการละเลยหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ย่อมเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้นการละเลยต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จึงหมายถึงการเพิกเฉยไม่สนใจในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอาจเป็นพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือกฎหมายลำดับรองอื่นที่ออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายที่เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามด้วย การละเลยต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนย่อมเป็นการกระทำละเมิด

⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542, มาตรา 3.

⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, มาตรา 3.

5) การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกิดสมควร หมายความว่า กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติ และเจ้าหน้าที่ได้ลงมือปฏิบัติหน้าที่แล้วแต่ได้ใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจนพ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่นั้นนานกว่าปกติวิสัยที่จะพึงใช้กันสำหรับกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้

(2) การกระทำละเมิดที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่ อาจเกิดขึ้นได้ ดังนี้

1) การกระทำละเมิดนอกเวลาราชการ อาจเป็นการกระทำละเมิดในเวลาหยุดพักเที่ยง หรือระหว่างเวลาราชการ หรือขณะดำเนินชีวิตตามปกติที่บ้านก็ได้

2) การกระทำละเมิดในเวลาราชการที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่ คือเจ้าหน้าที่ไม่ได้กระทำละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ แต่เรื่องที่กระทำละเมิดมีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัวซึ่งเจ้าหน้าที่กระทำไปโดยอารมณ์ส่วนตัว โดยมีเจตนาทุจริตหรือกลั่นแกล้ง⁷

2.1.2.2 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นอกจากกระทำละเมิดต่อเอกชนแล้ว หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแล้ว ก็เป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งแยกหัวข้อพิจารณาได้ดังนี้

(1) การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานอื่นของรัฐ

การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานอื่นของรัฐ คือการที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ตนมิได้อยู่ในสังกัด ซึ่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อาจเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติตามหน้าที่หรือการละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติตามหน้าที่ก็ได้ เช่น ก. เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครขับรถยนต์ไปทำงาน ในระหว่างทาง ณ. ขับรถยนต์ด้วยความประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้รถยนต์ของ ก. ชนเสาไฟฟ้าข้างถนนของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้รับความเสียหาย ดังนี้ ก. ได้กระทำละเมิดต่อการไฟฟ้าภูมิภาค ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ ก. มิได้อยู่ในสังกัดและเป็นการกระทำละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะการกระทำละเมิดได้เกิดขึ้นนอกเวลาราชการแต่ถ้าข้อเท็จจริงข้างต้นเปลี่ยนไปเป็นว่า ก. เป็นเจ้าหน้าที่ขับรถยนต์ของกรุงเทพมหานครได้ขับรถยนต์เพื่อไปส่งเอกสารยังศาลากลางจังหวัดอ่างทอง ในระหว่างทาง ก. ขับรถยนต์ด้วยความประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้รถยนต์ที่ ก. ขับมาชนเสาไฟฟ้าข้างถนนของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้รับความเสียหาย ดังนี้ ก. ได้กระทำละเมิดต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

⁷ อ่าพน เจริญชีวินทร์. เล่มเดิม. หน้า 33.

ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ ก. มิได้อยู่ในสังกัด แต่เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะการกระทำละเมิดเกิดในเวลาราชการขณะ ก. ปฏิบัติหน้าที่อยู่

(2) การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัด การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีดังนี้

1) การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ คือการที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ ซึ่งการกระทำละเมิดดังกล่าวอาจเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการกระทำทางกายภาพ หรือการใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็ได้ เช่น ในกรณีของ ก.เจ้าหน้าที่ขับรถของกรุงเทพมหานคร ไปส่งเอกสารที่ศาลากลางจังหวัดอ่างทอง เมื่อได้ขับรถยนต์ไปส่งเอกสารแล้วได้กระทำละเมิดโดยขับรถยนต์ชนเสาไฟฟ้าของการไฟฟ้าภูมิภาคในข้อ (1) ข้างต้น การกระทำของ ก.ดังกล่าวเป็นการกระทำทางกายภาพ ซึ่งนอกจากจะเป็นการกระทำละเมิดต่อการไฟฟ้าภูมิภาคอันเป็นหน่วยงานของรัฐที่ตนมิได้อยู่ในสังกัดแล้ว ยังเป็นการกระทำละเมิดต่อกรุงเทพมหานครอันเป็นหน่วยงานของรัฐที่ตนอยู่ในสังกัดด้วย เพราะการขับรถยนต์ชนเสาไฟฟ้าทำให้รถยนต์ของกรุงเทพมหานคร ซึ่ง ก. ขับมาดังกล่าวได้รับความเสียหาย

2) การกระทำละเมิดมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้อาจเกิดขึ้นได้ทั้งในขณะที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่และเกิดขึ้นนอกเวลาราชการ แต่ถ้าการกระทำละเมิดเกิดขึ้นขณะที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ เรื่องที่กระทำละเมิดต้องมีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยอรรถส่วนตัว หรือโดยมีเจตนาทุจริต

1. เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชน ความรับผิดชอบอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ แยกพิจารณาได้ดังนี้

1.1 กรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบและการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

บัญญัติว่า

“หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง”

ในการที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือได้กระทำละเมิดงานที่ปฏิบัติหน้าที่ให้ลุล่วงไป ไม่ว่าจะการปฏิบัติหน้าที่นั้น จะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการทางกายภาพการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็ตาม ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้แก่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ โดยผู้เสียหายสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ไม่ว่าจะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จะเป็นการกระทำโดยจงใจ ประมาทเลินเล่อ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม เช่น⁸

ในกรณีที่ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังดังกล่าวข้างต้น มีปัญหาว่าผู้เสียหายจะฟ้องที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ซึ่งจะต้องแยกพิจารณาจากลักษณะการกระทำละเมิดดังต่อไปนี้

(1) การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการกระทำทางกายภาพ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่โดยการกระทำทางกายภาพ หากผู้เสียหายจะใช้สิทธิ เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทางศาลก็ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดอยู่ศาลยุติธรรม จะฟ้องต่อศาลปกครองไม่ได้ เพราะมิได้เป็นคดีละเมิดตาม ม. 9(3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542⁹

⁸ อ่าพน เจริญชีวินทร์. เล่มเดิม. หน้า 42.

⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 (3) บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ฯลฯ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ฯลฯ

(2) การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจการที่ผู้เสียหายจะฟ้องหน่วยงานของรัฐเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอยู่ในสังกัดศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรมย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ ซึ่งมีการใช้อำนาจดังนี้

1) การใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง กรณีที่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง หากผู้เสียหายจะใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนทางศาล จะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดอยู่ต่อศาลปกครอง

2) การใช้อำนาจตามกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กรณีที่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หากผู้เสียหายจะใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนทางศาลก็ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดอยู่ต่อศาลยุติธรรม

(3) การกระทำละเมิดอันเกิดจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นใด

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำความผิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หากผู้เสียหายจะได้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนทางศาลจะฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดสังกัดอยู่ต่อศาลปกครอง เพราะคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(4) การกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หากผู้เสียหายจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทางศาลก็ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ผู้ทำละเมิดอยู่ในสังกัดต่อศาลปกครอง เพราะคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

1.2 อายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่แยกพิจารณา ดังนี้

กรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการกระทำทางกายภาพ ผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรม กำหนดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายบังคับตามบทบัญญัติมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“สิทธิเรียกค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิด มิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความอายุยาวกว่าที่กล่าวมานั้น ท่านให้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ”

กรณีเรื่องอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน แยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) อายุตามสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดซึ่งไม่เป็นความผิดอาญา กรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่โดยที่การกระทำละเมิดนั้นไม่เป็นความผิดอาญา เช่น การทำให้เสียทรัพย์โดยประมาทเลินเล่อของพนักงานขับรถ เป็นเหตุให้รถยนต์ที่พนักงานขับรถขับอยู่ชนกับรถยนต์ของเอกชนได้รับความเสียหาย ดังนี้การกระทำละเมิดของพนักงานขับรถไม่เป็นความผิดอาญา เพราะประมวลกฎหมายอาญามีได้บัญญัติไว้เป็นความผิดอายุความที่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจะฟ้องหน่วยงานของรัฐมีกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่เอกชนผู้เสียหายได้รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คือ รู้ถึงหน่วยงานของรัฐที่พนักงานขับรถสังกัดอยู่ โดยต้องรู้ครบทั้งสองประการ ถ้ารู้ถึงการละเมิดเพียงอย่างเดียว โดยไม่รู้ถึงหน่วยงานของรัฐที่พึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ก็ยังไม่เริ่มนับอายุความ แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด อายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายย่อมไม่เกินสิบปี นับแต่วันกระทำละเมิด กล่าวคือ ความรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกับการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลต้องกระทำภายในสิบปี นับแต่วันที่มีการละเมิดหากพ้นกำหนดดังกล่าว หากพ้นกำหนดดังกล่าวสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนย่อมขาดอายุความ

(2) อายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดซึ่งเป็นความผิดอาญา กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่โดยการกระทำละเมิดนั้น เป็นความผิดทางอาญาด້วย เช่น การกระทำโดยประมาท เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ร่างกาย ได้รับอันตรายถึงสาหัส หรือถึงแก่ความตาย เช่น พนักงานขับรถของหน่วยงานของรัฐขับรถยนต์ไปในการปฏิบัติหน้าที่และด้วยความประมาทเลินเล่อของพนักงานขับรถ เป็นเหตุให้รถยนต์ที่พนักงานขับรถขับอยู่ชนเอกชน ซึ่งกำลังเดินถนน ได้รับอันตรายแก่ร่างกาย ได้รับอันตรายสาหัสหรือถึงแก่ความตาย ดังนี้ การกระทำของพนักงานขับรถนอกจากเป็นการกระทำละเมิดในทางแพ่งแล้ว ยังเป็นการกระทำผิดในทางอาญาด້วย เพราะการกระทำดังกล่าวประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติไว้เป็นความผิด อายุความที่เอกชนได้รับความเสียหายจะฟ้องหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 448 วรรคสองข้างต้น ให้นำอายุความทางอาญาที่ยาวกว่าอายุความตาม 448 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับ ถ้าอายุความทางอาญาสั้นกว่า ก็ไม่นำไปใช้บังคับ การใช้บังคับตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แต่ประมวลวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งประกาศใช้ภายหลังประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ก็ได้บัญญัติเรื่องอายุความการฟ้องคดีแพ่ง (คือคดีละเมิด) อันเนื่องมาจากการกระทำผิดทางอาญาไว้ในมาตรา 51 ซึ่งมีบทบัญญัติที่แตกต่างจากบทบัญญัติมาตรา 448 วรรคสอง จึงต้องถือว่ามาตรา 448 วรรคสอง ถูกยกเลิกโดยมาตรา 51 ซึ่งมาตรา 51 บัญญัติไว้ดังนี้¹⁰

“ถ้าไม่มีผู้ใดฟ้องทางอาญา สิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องทางแพ่งเนื่องจากความผิดนั้น ย่อมระงับไปตามกำหนดเวลาดังที่กฎหมายลักษณะอาญา (ปัจจุบันคือประมวลกฎหมายอาญา) บัญญัติไว้ ในเรื่องอายุความฟ้องคดีอาญา แม้ถึงว่าผู้เยาว์ผู้วิกลจริตในมาตรา 183 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ (ปัจจุบันคือมาตรา 193/20)

ถ้าคดีอาญาใดได้ฟ้องต่อศาลแล้ว แต่คดียังไม่เสร็จเด็ดขาด อายุความซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิจะฟ้องคดีแพ่งย่อมระงับหยุดลงตามมาตรา 79 แห่งกฎหมายลักษณะอาญา

ถ้าโจทก์ได้ฟ้องคดีอาญาและศาลพิพากษาลงโทษจำเลยจนคดีเสร็จเด็ดขาดแล้ว ก่อนได้มีการยื่นฟ้องคดีแพ่ง สิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีแพ่งย่อมมีตามกำหนดอายุความในมาตรา 186 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 193/32)

ถ้าโจทก์ได้ฟ้องคดีอาญาและศาลพิพากษายกฟ้องปล่อยจำเลยจนคดีเสร็จเด็ดขาดแล้ว ก่อนที่ได้ยื่นฟ้องคดีแพ่ง สิทธิของผู้เสียหายจะฟ้องคดีแพ่งย่อมมีอายุความตามหลักทั่วไปในเรื่องอายุความแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งอายุความข้างต้น สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิด ซึ่งเป็นความผิดทางอาญา แยกพิจารณาได้ดังนี้

¹⁰ อ่าพน เจริญชีวิต. เล่มเดิม. หน้า 72-74.

- กรณีไม่มีผู้ใดฟ้องทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ สิทธิของเอกชนผู้เสียหายที่จะฟ้องทางแพ่งต่อหน่วยงานของรัฐต้องถือตามกำหนดอายุความในทางอาญา
- กรณีที่มีการฟ้องคดีทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจเป็นการฟ้องโดยพนักงานอัยการ หรือเอกชนผู้ได้รับความเสียหาย ซึ่งเป็นโจทก์หรือเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการ แต่คดีอาญานั้นยังไม่เสร็จเด็ดขาด กล่าวคือ ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา อายุความที่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจะฟ้องทางแพ่ง แก่หน่วยงานของรัฐย่อมระงับชั่วคราว แต่หากคดีอาญานั้น ศาลพิพากษาลงโทษเจ้าหน้าที่จนคดีเสร็จเด็ดขาดแล้ว ก่อนที่เอกชนผู้เสียหายจะฟ้องทางแพ่งแก่หน่วยงานของรัฐ สิทธิของเอกชนผู้ได้รับความเสียหายที่จะฟ้องทางแพ่งแก่หน่วยงานของรัฐย่อมมีกำหนดอายุความสิบปี แต่ถ้าหากคดีอาญาดังกล่าว ศาลพิพากษายกฟ้องปล่อยเจ้าหน้าที่ไปจนคดีเสร็จเด็ดขาดแล้ว ก่อนที่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจะฟ้องทางแพ่งแก่หน่วยงานของรัฐ สิทธิของเอกชนผู้ได้รับความเสียหายที่จะฟ้องทางแพ่งแก่หน่วยงานของรัฐย่อมมีอายุความตามหลักทั่วไปในเรื่องอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งก็คือสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิด ซึ่งไม่เน้นความผิดอาญาตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมายในกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรม ดังนั้น กำหนดอายุความในการใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายจึงต้องบังคับตามบทบัญญัติมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการกระทำทางกายภาพ

การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครอง หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นใด การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินควร ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง ดังนั้นกำหนดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหาย จึงต้องบังคับตามบทบัญญัติมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

“ การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรค 1(3) ฯลฯ ให้ยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันรู้หรือควรรู้เหตุแห่งคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่มีเหตุแห่งการฟ้อง”

การพิจารณาคดีตามมาตรา 9 วรรค 1 (3) คือการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร มาตรา 51 ข้างต้น กำหนดว่าต้องฟ้องภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี คือ รู้ถึงการละเมิดจะยังไม่รู้ถึงหน่วยงานของรัฐที่พึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน คือ ยังไม่รู้ถึงหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดก็ตาม กำหนดอายุฟ้องคดีเริ่มนับแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะกรณีใดๆ อายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหาย ย่อมไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่สาเหตุแห่งการฟ้องคดี กล่าวคือ การรู้ถึงการละเมิดและการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลต้องกระทำภายในสิบปี นับแต่วันที่มีการทำละเมิด หากพ้นกำหนดดังกล่าว สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนย่อมขาดอายุความ

1.3 การร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐ

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชน โดยได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดอาจใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดให้รับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติไว้หรือจะใช้สิทธิร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าวให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน โดยไม่ต้องฟ้องหน่วยงานต่อศาลได้ดังนี้¹¹

มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนก็ได้ ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

¹¹ อําพน เจริญชินินทร์. เล่มเดิม. หน้า 79-83.

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขอขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน”

และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติไว้ว่า

“เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชนโดยได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการกระทำทางกายภาพ การใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นใด การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ทั้งนี้จะเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิฟ้องคดีหน่วยงานของรัฐต่อศาล เพื่อให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนตามที่มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติตามความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้ได้ แต่ถ้าเอกชนผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าวไม่ประสงค์ที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลเพื่อให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน (ทั้งนี้เนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลร้อยละสองบาทห้าสิบสตางค์ และหากเป็นการฟ้องคดีละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้แรงทางกายภาพ ซึ่งจะต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าจ้างทนายความในการฟ้องคดีด้วยเอกชน ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอยู่ในสังกัด หรือยื่นต่อกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด เพื่อให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้ และเมื่อได้รับคำขอแล้วหน่วยงานของรัฐดังกล่าวต้องออกไปรับคำขอให้เอกชนผู้ได้รับความเสียหายไว้เป็นหลักฐาน และหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องพิจารณาคำขอโดยไม่ชักช้า ซึ่งจะต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่ถ้าเป็นเรื่องซับซ้อนต้องใช้เวลาเกินกำหนดดังกล่าว ก็อาจขอขยายระยะเวลาพิจารณาคำขอต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นได้ ซึ่งรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ในการพิจารณาคำขอของหน่วยงานของรัฐ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 33 และ 34

ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอ และหน่วยงานของรัฐที่รับคำขอเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับตน ก็ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนด พร้อมทั้งให้คิดดอกเบี้ยตามอัตราดอกเบี้ยผิดนัดนับแต่วันกระทำละเมิดจนถึงวันชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอด้วย

ถ้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของตนกระทำละเมิดจริงตามคำขอ ก็จะกำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ยและแจ้งคำสั่งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ต้องรับผิดชอบ ก็จะมีคำสั่งยกคำขอและแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของหน่วยงานของรัฐดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทน หรือเรื่องการยกคำขอของผู้ยื่นคำขอ ผู้ยื่นคำขอจะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ตามที่มาตรา 44¹² แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้ และเมื่อรัฐมนตรีได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นประการใดแล้ว หากผู้ยื่นคำขอไม่เห็นด้วยและต้องการโต้แย้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี ผู้ยื่นคำขอต้องฟ้องคดีต่อศาล เพื่อขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองโดยฟ้องต่อศาลปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อันเป็นมูลเหตุแห่งการยื่นคำขอนั้น เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้แรงงานทางกายภาพ ด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เพราะคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 44 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดชั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลารับบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลารับบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง”

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอของผู้ยื่นคำขอไว้แล้ว แต่ไม่อาจพิจารณา คำขอให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้ยื่นคำขออาจฟ้องคดี ต่อศาลปกครองได้

1.4 สิทธิไต่เบี่ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย เพื่อความเสียหาย อันเกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง ทั้งนี้ไม่ว่าการชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนดังกล่าวจะเป็นไปโดยผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องต่อศาล หรือโดยการร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐก็ตาม หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ คำสั่งใหม่ทดแทนได้ดังนี้

มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อ การละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใด ให้ คำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องให้ใช้ เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือ ระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วม มาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น”

การใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือการใช้สิทธิไต่เบี่ย แยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) การใช้สิทธิเรียกร้องให้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนของหน่วยงานของรัฐ จะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็น เกณฑ์ โดยหน่วยงานของรัฐจะไม่เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเต็มจำนวนของ ความเสียหายก็ได้ เช่น พนักงานขับรถของหน่วยงานของรัฐขับรถไปส่งผู้บังคับบัญชาที่สนามบิน ขณะที่ขับรถไปสนามบินปรากฏว่าการจราจรติดขัดทำให้เสียเวลาไปมาก ด้วยความเกรงว่าจะส่ง

ผู้บังคับบัญชาไม่ทันที่ยวบิน พนักงานขับรถจึงขับรถฝ่าสัญญาณไฟแดงด้วยความจงใจ เป็นเหตุให้รถที่พนักงานขับรถขับมาชนรถในช่องทางเดินรถอื่น ซึ่งได้รับสัญญาณไฟเขียวได้รับความเสียหายคิดเป็นเงิน 20,000 บาท เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว หน่วยงานของรัฐอาจใช้สิทธิไล่เบี้ยเรียกให้พนักงานขับรถชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ แต่ในกรณีนี้เมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้ว เห็นว่าการกระทำละเมิดของพนักงานขับรถอยู่ในขั้นไม่ร้ายแรงมาก และพิจารณาถึงความเป็นธรรมที่ว่าพนักงานขับรถกระทำละเมิดในกรณีนี้ก็ด้วยมีเจตนาที่จะส่งผู้บังคับบัญชาให้ทันที่ยวบินอันเป็นเจตนาดีต่อทางราชการประกอบด้วยแล้ว หน่วยงานของรัฐอาจเรียกร้องให้พนักงานขับรถชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนเพียง 10,000 บาท โดยให้หักเงินเดือนๆ ละ 500 บาท เป็นเวลา 20 เดือนก็ได้

(2) ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วยแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้ก็แต่เฉพาะเพื่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่เท่านั้น จะเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายทั้งหมด ซึ่งมีค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ เช่น ความผิดพลาดในการควบคุมดูแล หรือวางระบบ หรือแต่งตั้งบุคคลไม่เหมาะสม หรือความบกพร่องของเครื่องมือเครื่องใช้รวมอยู่ด้วยไม่ได้ ตัวอย่างเช่น ในฤดูฝน พนักงานขับรถซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้ขับรถไปส่งเอกสารยังหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ได้ขับรถด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยขับด้วยความเร็วสูงเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดในขณะที่ฝนตกหนัก โดยที่ใบปัดน้ำฝนของรถยนต์คันดังกล่าวไม่ทำงาน เนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่พนักงานขับรถอยู่ในสังกัดมิได้ตรวจซ่อมบำรุงระบบปัดน้ำฝนให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ ทำให้พนักงานขับรถมองเห็นสภาพการจราจรในถนนด้านหน้ารถไม่ชัด จึงเป็นเหตุให้รถชนคนเดินข้ามถนนได้รับบาดเจ็บ ความเสียหายที่เกิดขึ้นในกรณีนี้เกิดจากสาเหตุสองประการ คือ ประการแรก การขับรถด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของพนักงานขับรถ ประการที่สอง ความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐที่ไม่จัดให้มีการตรวจซ่อมบำรุงระบบปัดน้ำฝนให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ ทั้งๆ ที่เข้าฤดูฝนแล้ว ดังนี้เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้สิทธิไล่เบี้ยเรียกให้พนักงานขับรถชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนเต็มตามจำนวนที่ได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายได้ คงใช้สิทธิไล่เบี้ยเรียกให้พนักงานขับรถชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้เฉพาะเพื่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของพนักงานขับรถเท่านั้น โดยหักส่วนที่หน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบเนื่องจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐออกจากค่าสินไหมทดแทนทั้งหมดเสียก่อน เช่น หน่วยงาน

ของรัฐใช้ค่าสินไหมทดแทนไปเป็นจำนวน 50,000 บาท หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบจากความบกพร่องเป็นจำนวน 20,000 บาท ดังนั้น หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาแก่พนักงานขับรถได้ไม่เกิน 30,000 บาท เป็นต้น

ในเรื่องการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมของหน่วยงานของรัฐรวมอยู่ด้วย กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังเคยวินิจฉัยว่า การที่อัยการจังหวัดแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวไปปรับเงินสดจำนวนมาก (420,834 บาท) จากสำนักงานคลังฯ เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่นั้นทุจริตยกยอกเงินสดกล่าวไป เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. 2520 ข้อ 68 ที่ให้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่อย่างน้อย 2 คนไปปรับเงินจากสำนักงานคลังจังหวัดถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ปรากฏว่าสำนักงานอัยการจังหวัดมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำสำนักงานฯ จำนวนน้อยและเจ้าหน้าที่ที่ไปปรับเงินเป็นเจ้าหน้าที่การเงินเพียงผู้เดียวและเป็นผู้ไปปรับเงินสดมาตลอดเป็นเวลาหลายปี ไม่ปรากฏว่าเคยมีเหตุทุจริตเกี่ยวกับการเงินเกิดขึ้นมาก่อน ประกอบกับมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานเฉพาะอย่าง แม้การฝ่าฝืนระเบียบฯ จะเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่กระทำทุจริต กรณีก็เป็นความบกพร่องโดยระบบงานด้วย ควรให้ความเป็นธรรมโดยลดหย่อนค่าเสียหายที่ต้องชดใช้ให้จำนวน 1 ใน 4 ส่วน และให้รับผิดชอบเป็นจำนวน 3 ใน 4 ส่วนของค่าเสียหายทั้งหมด¹³

(3) ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนในฐานะที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นลูกหนี้ร่วมของตนไม่ได้ คงได้แต่ใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่แต่ละคนนั้น เช่น ในการปฏิบัติหน้าที่จับคนร้ายค้ายาบ้า เจ้าหน้าที่ตำรวจสี่นายได้จับโจรกระทำละเมิดโดยใช้อาวุธปืนยิงคนร้ายค้ายาบ้าถึงแก่ความตาย โดยคนร้ายมิได้ขัดขืนหรือต่อสู้แต่ประการใด เมื่อสำนักตำรวจแห่งชาติได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ญาติของคนร้ายไปแล้ว สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งสี่ โดยจะเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจคนหนึ่งคนใดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนจนเต็มจำนวนเช่นกรณีลูกหนี้ร่วมไม่ได้ คงได้แต่จะเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจแต่ละคนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่ละคนเท่านั้น เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปเป็นจำนวน 200,000 บาท สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะใช้สิทธิไล่เบี้ยโดยเรียกให้

¹³ หนังสือกรมบัญชีกลาง ค่วนที่สุต กค 0526.6/845 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2543.

เจ้าหน้าที่ตำรวจคนหนึ่งคนใดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวน 200,000 บาท ให้แก่ตนไม่ได้ คงได้แต่ที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ตำรวจแต่ละคนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนไม่เกินคนละ 25,000 บาท เป็นต้น

1.5 วิธีไล่เบียด

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ การเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว หน่วยงานของรัฐอาจทำได้ดังนี้¹⁴

มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้ แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 ฯลฯ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด”

และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่า

“ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดตามมาตรา 8 ฯลฯ สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดนั้น ได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัว และความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย”

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเพื่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ กฎหมายกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นๆ มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะพึงต้องชดใช้ให้แก่หน่วยงานของรัฐภายในเวลาที่กำหนดได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถผ่อนชำระเงินที่ตนจะต้องชดใช้ให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อันเป็นระเบียบที่กำหนดขึ้นตามมาตรา 13 ข้างต้น ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดเรื่องการผ่อนชำระเงินของเจ้าหน้าที่ไว้ดังนี้

¹⁴ อัมพน เจริญชีวิตินทร์. เล่มเดิม. หน้า 90-93.

ข้อ 25 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบและขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายกำหนดจำนวนเงินที่ขอผ่อนชำระนั้น ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตตามฐานานุรูปของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบ ด้วย

ในการให้ผ่อนชำระ ต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกัน และในกรณีที่เห็นสมควร จะให้ วางหลักประกันด้วยก็ได้

ข้อ 27 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย พิจารณาผ่อนผันตามความเหมาะสมตาม หลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด และต้องไม่ดำเนินคดีล้มละลายแก่ผู้นั้น แต่ถ้การที่ไม่สามารถ ชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใดๆ อันเป็นการประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใดๆ อันเป็นการประพฤดิชั่ว อย่างร้ายแรง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีล้มละลาย

เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงาน ของรัฐแล้ว หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเห็นว่าคำสั่งที่สั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวไม่ถูกต้อง ทั้งนี้เพราะตนไม่ต้องชดใช้ เนื่องจากได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่จงใจหรือประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือต้องชดใช้แต่ชดใช้น้อยกว่าจำนวนเงินที่หัวหน้าหน่วยงานได้ออกคำสั่ง ให้ตนชดใช้ เนื่องจากว่าการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงของตคนนั้นเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบ การดำเนินงานส่วนรวมด้วย เจ้าหน้าที่อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของหน่วยงานของรัฐนั้น ได้ เพราะคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นประการใด หากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำ ละเมิดยังเห็นว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่ถูกต้อง ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองดังกล่าวได้ โดยฟ้องต่อศาลปกครองไม่ว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จะเป็น การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการกระทำทางกายภาพ ด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือ การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เพราะคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อนึ่ง คำสั่งของหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากเจ้าหน้าที่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ แล้วขายทอดตลาดเพื่อเอาเงินชำระค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ ตามมาตรา 57¹⁵ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลบังคับให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐไม่ได้

1.6 อายุความสิทธิไล่เบียด

มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย”

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเพื่อความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยผู้เสียหายได้ฟ้องคดีต่อศาลหรือยื่นคำขอตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ตาม หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สิทธิข้างต้นเรียกว่าสิทธิไล่เบียด ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องใช้ภายในกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 นี้ และในกรณีเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย เพื่อความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่มีสิทธิเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

¹⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 57 บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้แก่คนได้เพราะการกระทำละเมิดดังกล่าว ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งการใช้สิทธิไล่เบี่ยของเจ้าหน้าที่จะต้องกระทำภายในกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่ได้อาศัยสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไป เช่น ป. เจ้าหน้าที่ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ กรมปศุสัตว์ได้ขับรถยนต์ของทางราชการไปปฏิบัติหน้าที่ในต่างจังหวัด ระหว่างปฏิบัติหน้าที่ เกิดอุบัติเหตุเฉี่ยวชนรถจักรยานยนต์เป็นเหตุให้ ท.ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ถึงแก่ความตาย รถจักรยานยนต์ และรถยนต์เสียหาย ในทางแพ่ง อ. ภรรยา ท. ผู้ตาย ได้ตกลงค่าเสียหายกับ ป. เป็นเงิน 113,000 บาท และ ป. ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการซ่อมรถจักรยานยนต์และเป็นค่าปลงศพให้ อ. ไปแล้ว ด้วยเงินของ ป. เอง ป. มีสิทธิจะเรียกให้กรมปศุสัตว์ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ได้ชำระให้แก่ผู้เสียหาย ไปก่อนได้ ภายในกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่ได้อาศัยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ อ. ส่วน กรมปศุสัตว์จะพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ ป. หรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่จะนำมาพิจารณาให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 5 และมาตรา 8 วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่จะต้องคำนึงถึง จำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ ป. ได้ใช้ให้แก่ อ. ว่าเหมาะสมกับกรณีหรือไม่ก่อน¹⁶

อย่างไรก็ตาม อายุความใช้สิทธิไล่เบี่ยอาจยื่นออกไปได้ด้วยการรับสภาพหนี้ ซึ่งตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เจ้าหน้าที่สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องได้รับผิดแก่หน่วยงานของรัฐได้ ดังนั้นถ้าเจ้าหน้าที่ได้มีการผ่อนชำระเงินดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐ อายุความก็จะสะดุดหยุดลง แต่ถ้ามีการทำสัญญากัน หนี้เงินดังกล่าวก็จะกลายเป็นหนี้ตามสัญญา ซึ่งกำหนดอายุความแตกต่างจากอายุความสิทธิไล่เบี่ยที่กล่าวมาข้างต้น

1.7 กรณีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเฉพาะตัว

มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

¹⁶ ดูความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ 582/2542.

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิด แต่การกระทำละเมิดดังกล่าวมิได้เป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งการกระทำละเมิดดังกล่าวอาจเกิดขึ้นนอกเวลาราชการ เช่น ในระหว่างเวลาหยุดพักเที่ยงหรือขณะดำเนินชีวิตตามปกติที่บ้าน หรือเกิดขึ้นในเวลาราชการ แต่เรื่องที่กระทำละเมิดมีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัว ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยอารมณ์ส่วนตัว โดยมีเจตนาทุจริต หรือเจตนาถั่นแถ้งแล้ว เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดเป็นการเฉพาะตัว โดยผู้เสียหายสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดไม่ได้

1.8 อายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายต่อเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องบังคับตามบทบัญญัติมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1.9 กรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ หรือต้องรับผิดชอบร่วมกัน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ และผู้เสียหายได้ฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่แล้วแต่กรณี เพื่อให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่ต้องรับผิดชอบ หรือคนเพียงแต่ต้องรับผิดชอบเท่านั้น หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติดังนี้

มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่อง
ที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็น
เรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว
มีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่ เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็น
คู่ความในคดี

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้อง
มิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งมีได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึง
หกเดือน นับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด”

ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่อง
ที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ คือ กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าการกระทำละเมิดของ
เจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำ
ในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ได้ปฏิบัติโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและการละเมิดดังกล่าว
เกิดจากความผิดหรือบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย ดังนี้
หน่วยงานของรัฐมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี การเรียก
เจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ
ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในข้อ 35 ข้อ 36 และข้อ 37
ดังนี้ ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่ใช่สิทธิยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ได้ฟ้อง
หน่วยงานของรัฐต่อศาล ผู้มีอำนาจของหน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา
ถ้าเห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเมื่อได้ฟังความเห็น
ของคณะกรรมการแล้ว เห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ให้
เรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดี ถ้าผลการพิจารณาของผู้มีอำนาจยุติเป็นที่สุดว่าความเสียหาย
เกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี
แต่ถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลก่อนแล้วหรือมีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี
ก่อนแล้วให้แจ้งผลการพิจารณาให้พนักงานอัยการเพื่อแถลงต่อศาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจาก
การเป็นคู่ความในคดี และขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างนั้นด้วย

ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐ
ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ คือกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ เนื่องจากเห็นว่าการกระทำละเมิด
ของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าการกระทำละเมิดของตนเป็น
การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ เนื่องจากเห็นว่าการกระทำ
ละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าการกระทำละเมิดของ
ตนเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่การละเมิด
ดังกล่าวเกิดจากความผิด หรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงาน
ส่วนรวมด้วย ดังนี้ เจ้าหน้าที่มีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็น
คู่ความในคดี

การขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเข้ามาในคดีดังกล่าวมาข้างต้น
กฎหมายให้สิทธิเฉพาะหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องเท่านั้น ที่จะขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่
หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี ซึ่งตนเห็นว่าต้องเป็นผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือต้อง
เป็นผู้ร่วมรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่มิได้ให้สิทธิผู้เสียหายซึ่งเป็น

ผู้ฟ้องคดีด้วย แม้ผู้เสียหายจะอาศัยบทบัญญัติมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ขอศาลเรียกหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งตนมิได้ฟ้องให้เข้ามาเป็นคู่ความในคดีในฐานะจำเลยร่วม ก็มีได้ เพราะหากมีการเรียกเข้ามาจะมีผลเหมือนการฟ้องคดีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกเรียก เข้ามา ซึ่งจะขัดกับบทบัญญัติมาตรา 5 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ แต่หน่วยงานของรัฐมิได้ขอให้ศาล เรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาในคดี และศาลได้พิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิด เนื่องจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ มาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้ขยายอายุความฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้ที่ต้องรับผิดตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวออกไปถึงหกเดือน นับแต่วันที่ คำพิพากษานั้นถึงที่สุด และในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่มิได้ขอให้ศาลเรียกหน่วยงาน ของรัฐเข้ามาในคดี และศาลได้พิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด เนื่องจากการกระทำ ละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ มาตรา 7 วรรคสอง ดังกล่าว ก็ให้ขยายอายุความ ฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ที่จะต้องรับผิดตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวออกไป ถึงหกเดือน นับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุดเช่นกัน

2. เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ นอกจากเจ้าหน้าที่จะกระทำละเมิดต่อเอกชนแล้ว เจ้าหน้าที่อาจกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐได้โดยอาจเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของ รัฐที่ตนอยู่ในสังกัด หรือกระทำละเมิดต่อหน่วยงานอื่นของรัฐก็ได้ ดังนี้¹⁷

มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงาน ของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติ หน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

¹⁷ อําพน เจริญชินินทร์. เล่มเดิม. หน้า 103-105.

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง”

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ แยกพิจารณาได้ดังนี้

2.1 กรณีกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งตนอยู่ในสังกัด หรือต่อหน่วยงานของรัฐ โดยได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำด้วยการกระทำทางกายภาพ การใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นใด การละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรก็ตาม การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่เพื่อความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดดังกล่าว กฎหมายให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับโดยอนุโลมดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ไม่อาจเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้เลย เช่น ขณะปฏิบัติหน้าที่ขับรถยนต์ไปส่งเอกสาร ส. เจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง ได้ขับรถยนต์ด้วยความประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้รถยนต์ที่ ส. ขับชนสัญญาณไฟจราจรของกรุงเทพมหานครได้รับความเสียหาย และรถยนต์ของสำนักงานศาลปกครองที่ ส. ขับก็ได้รับความเสียหายด้วย ดังนี้ทั้งกรุงเทพมหานครอันเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐและสำนักงานศาลปกครองอันเป็นหน่วยงานที่ ส. อยู่ในสังกัด ต่างได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของ ส. แต่หน่วยงานของรัฐทั้งสองแห่งจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจาก ส. มิได้ เพราะการกระทำละเมิดของ ส. เกิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ และเป็นการละเมิดที่มีได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

(2) เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้

กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยจงใจ เช่น ป. ปศุสัตว์จังหวัดแม่ฮ่องสอนไม่จัดให้ ค. ซึ่งมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน เข้าอาศัยในบ้านพักข้าราชการแต่ได้จัดให้ ว. ซึ่งมีบ้านพักส่วนตัวและไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเข้าอาศัยในบ้านพักข้าราชการแทน ค. ซึ่งเป็นการขัดต่อหนังสือเวียนของกระทรวงการคลังที่จะต้องจัดให้ผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเข้าอาศัยในบ้านพักข้าราชการ เป็นผลให้ ค. ต้องเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการ การกระทำของ ป. เป็นการกระทำโดยจงใจเพราะไม่ปฏิบัติตามหนังสือเวียนของกระทรวงการคลัง เป็นเหตุให้กรมปศุสัตว์ได้รับความเสียหาย กรมปศุสัตว์มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจาก ป. ได้

ส่วนการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายความว่ากระทำโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก¹⁸ หรือกระทำโดยไม่ใช้ความระมัดระวังเอาเสียเลย

การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐตามข้อ (2) ข้างต้น ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

1) การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ ซึ่งหมายความว่าแม้การที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐจะเป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม แต่การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐ กฎหมายให้หน่วยงานของรัฐคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมประกอบด้วย ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะไม่เรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

2) ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วยแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้ก็แต่เฉพาะเพื่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของ

¹⁸ ดูความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ 61/2540.

เจ้าหน้าที่เท่านั้น จะเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วยไม่ได้ หมายความว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานรัฐ นอกจากหน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมตามข้อ (1) ประกอบด้วยแล้ว หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย หน่วยงานของรัฐก็ต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

3) ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนในฐานะที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นลูกหนี้ร่วมของคนไม่ได้ คงได้แต่ใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่แต่ละคนนั้น หมายความว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเจ้าหน้าที่หลายคนได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยต่างคนต่างทำละเมิดและเกิดความเสียหายเดียวกัน การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดดังกล่าว กฎหมายมิให้หน่วยงานของรัฐนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่เหล่านั้นเพื่อให้ทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐคงได้แต่จะเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนที่แต่ละคนได้กระทำละเมิด กล่าวคือ จะต้องมีการแบ่งส่วนแห่งความรับผิดชอบให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนตามที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิด ซึ่งเมื่อมีการแบ่งแล้วเจ้าหน้าที่แต่ละคนอาจรับผิดชอบคนละส่วนเท่าๆ กัน หรือแตกต่างกันก็ได้

4) สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือการกระทำละเมิดที่มีไซ้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ มาตรา 11 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้มีอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดก็ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังสำหรับการตรวจสอบของกระทรวงการคลังดังกล่าว ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 17 กำหนด

ไว้ว่า ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่า 6 เดือน เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือ พระกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ให้ กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่า 1 ปี ถ้ากระทรวงการคลัง ไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนด ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร

อนึ่ง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลังมีความเห็นตรงกันว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน กำหนดอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ดังกล่าว ต้องใช้กำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 8 วรรคสอง ตอนแรก

ในเรื่องนี้เกี่ยวกับหน่วยงานรัฐถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยวางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

ก. กรณีกรมในรัฐบาลเป็นผู้เสียหาย อายุความเริ่มนับตั้งแต่วันที่อธิบดี ซึ่งเป็นผู้แทนของกรมนั้นรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากรายงาน การสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน จะถือเอาการที่ข้าราชการคนใดคนหนึ่งในกรมรู้ มาเป็น วันเริ่มนับอายุความมิได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1416/2520, 1008/2522, 1311/2522, 2003/2523)

ข. กรณีที่กรมผู้เสียหายได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบ ทางแพ่งในกรณีที่มีการทุจริตเบียดบังเงินของทางราชการ กรรมการคนหนึ่งรายงานด้วยวาจาต่อ อธิบดีว่าใครจะต้องรับผิดชอบ เป็นเพียงการแสดงความคิดเห็น มิใช่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผน การปฏิบัติราชการ ยังไม่ถือว่ากรมรู้ตัวผู้จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3333/2545)

ค. การสอบสวนทางวินัยเพราะเหตุบกพร่องต่อหน้าที่ราชการเป็นคนละกรณี กับการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่ง ยังไม่ถือว่ารู้ตัวผู้จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 155/2530)

อายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ มีข้อสังเกตดังนี้¹⁹

ก. สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีกำหนดอายุความ 1 ปี กำหนดอายุความดังกล่าวใช้บังคับแก่ผู้เสียหายทุกคนไม่ว่าเป็นเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ แต่เมื่อมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไว้เป็นพิเศษสำหรับผู้เสียหายที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ก็ต้องใช้กำหนดอายุความนี้ จะใช้อายุความตามมาตรา 448 วรรคหนึ่งข้างต้นมิได้ เพราะมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้ว่า ถ้ากฎหมายใดขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติความรับผิดทางละเมิดดังกล่าว ก็ให้ใช้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวแทน

ข. แม้ตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะได้บัญญัติไว้ว่า ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตาม

ค. ตามมาตรา 448 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา 51 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติเกี่ยวกับอายุความสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในมูลละเมิด ซึ่งเป็นความผิดอาญาไว้ แต่มาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 บัญญัติอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไว้โดยไม่กล่าวถึงความผิดอาญาเลย ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นความผิดอาญาด้วย เช่น เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตเบียดบังทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอายุความฟ้องคดีอาญายาวกว่าทางแพ่ง ดังนั้นจะใช้อายุความใด เนื่องจากมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งประกาศใช้ภายหลังได้บัญญัติว่า กฎหมายใดซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน จึงต้องกำหนดอายุความตามมาตรา 10 วรรคสองข้างต้น โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าการกระทำละเมิดนั้นเป็นความผิดอาญาด้วยหรือไม่

¹⁹ ศักดิ์ สนองชาติ. (2540). คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยการละเมิด.

2.2 วิธีเรียกให้เจ้าหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐมีวิธีเรียกให้เจ้าหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนคือ

มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ ๑๑ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด ”

และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า

“ ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบและพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย ”

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยได้กระทำละเมิดโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่ตนได้กระทำละเมิด การเรียกให้เจ้าหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นๆ มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะพึงต้องชดใช้ให้แก่หน่วยงานของรัฐภายในเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถจะผ่อนชำระเงินที่ตนจะต้องใช้ให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อันเป็นระเบียบที่กำหนดขึ้นตามมาตรา 13 ข้างต้น ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดเรื่องการผ่อนชำระเงินของเจ้าหน้าที่ไว้ดังนี้

ข้อ 25 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบและขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน ไม่ว่าจะเป็นเกิดขึ้นในขั้นตอนใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายกำหนดจำนวนเงินที่ขอผ่อนชำระนั้นตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตตามฐานะส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

ในการให้ผ่อนชำระต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกัน และในกรณีที่เห็นสมควรจะให้วางหลักประกันด้วยก็ได้

ข้อ 27 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายพิจารณาผ่อนผันตามความเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดและต้องไม่ดำเนินคดีล้มละลายแก่ผู้นั้น แต่ถ้าการที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤติก่อร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใดๆ อันเป็นการประพฤติก่อร้ายแรง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีล้มละลาย

เมื่อหน่วยงานรัฐมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐแล้ว หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเห็นว่าคำสั่งให้ตนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวไม่ถูกต้อง ทั้งนี้เพราะตนไม่ต้องชดใช้เนื่องจากได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐโดยไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือต้องชดใช้แต่ชดใช้น้อยกว่าจำนวนเงินที่หัวหน้าหน่วยงานได้ออกคำสั่งให้ตนชดใช้ เนื่องจากว่าการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของตานั้นเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย เจ้าหน้าที่อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของหน่วยงานของรัฐนั้นได้ เพราะคำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นประการใดแล้ว หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดยังเห็นว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่ถูกต้องก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ โดยฟ้องต่อศาลปกครองไม่ว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการกระทำทางกายภาพ ด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เพราะคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐดังกล่าว เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบังคับของหน่วยงานของรัฐ หากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเห็นว่า คำสั่งให้ตนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นด้วยประการใดๆ เจ้าหน้าที่จะต้องฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน เพราะเป็นคดีที่สืบเนื่องมาจากข้อพิพาทเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน

2.3 กรณีกระทาะละเมิดมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ในกรณีที่การกระทาะละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐเกิดขึ้นขณะที่เจ้าหน้าที่มิได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่เพื่อ ความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ได้ก่อขึ้นดังกล่าว กฎหมายให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐดังเช่นที่เอกชนกระทาะละเมิดต่อ หน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่คนเดียวกระทาะละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

คดีที่เจ้าหน้าที่คนเดียวกระทาะละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐ มีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ ไม่ได้รับสิทธิตามมาตรา 8 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(2) เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันกระทาะละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

กรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันกระทาะละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ เหล่านี้จะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้นให้แก่หน่วยงานของรัฐ การที่ต้องร่วมกันรับผิดชอบดังกล่าวใช้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันกระทาะละเมิด แต่ไม่สามารถ สืบรู้ตัวได้ว่าเจ้าหน้าที่คนไหนเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วย สำหรับผู้ยงส่งเสริมช่วยเหลือ ในการกระทาะละเมิด กฎหมายให้ถือว่าเป็นผู้ร่วมกระทาะละเมิดด้วย²⁰ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐมี สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างเป็นทางการเป็นลูกหนี้ร่วมได้ โดยหน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ตนโดยสิ้นเชิงหรือแต่โดยส่วนก็ได้ตามแต่จะเลือก แต่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงต้องรับผิดชอบ อยู่ทุกคนจนกว่าหน่วยงานของรัฐจะได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจนเสร็จสิ้น²¹

เมื่อหน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว หากเจ้าหน้าที่ไม่ยอมใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เรียกให้เจ้าหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทน ภายในเวลาที่กำหนดไม่ได้ เพราะหน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าว เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทาะละเมิดต่อเพราะหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ดังนั้น ในกรณีนี้ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทาะละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐมิใช่การกระทำในการปฏิบัติ

²⁰ ดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 432.

²¹ ดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 291.

หน้าที่ หน่วยงานของรัฐจึงได้แต่จะฟ้องคดีต่อศาลโดยฟ้องต่อศาลยุติธรรมเท่านั้น เพราะคดีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองไทย

แนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองไทย จะแบ่งการศึกษาเป็น 6 ตอน คือ ความเป็นมาและเหตุผลเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง ประเภทของนิติกรรมทางปกครอง และมาตรการบังคับทางปกครอง หลักเกณฑ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีปกติ หลักเกณฑ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในทันทีกรณีพิเศษ และมาตรการเฉพาะในการบังคับทางปกครอง และมาตรการทางปกครองกับหลักความได้สัดส่วน

2.2.1 ความเป็นมาและเหตุผลเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

ในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ ซึ่งเป็นสังคมมนุษย์ได้สร้างกฎเกณฑ์ หรือวางกฎเกณฑ์ทางกฎหมายขึ้นมา เพื่อใช้กับสมาชิกด้วยกันในแต่ละสังคม การที่จะทำให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย ก่อให้เกิดความสงบสุข กฎหมายจึงเป็นสถาบันหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และมีความจำเป็นที่จะสร้างกฎหมายขึ้นให้มีความสอดคล้องกับชีวิตความเป็นอยู่ ขนบธรรมเนียม ประเพณี เพื่อที่จะทำให้อุบายนั้นสามารถนำไปใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพ การที่กฎหมายจะถูกนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ไม่ใช่อยู่ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งระหว่างผู้มีหน้าที่บังคับใช้กับผู้ถูกบังคับใช้ในทางตรงกันข้ามต้องเกิดจากผู้มีหน้าที่บังคับใช้ต้องเกิดความรู้สึกร่วมกันทั้งสองฝ่ายและยอมรับในวัตถุประสงค์และเหตุผลการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้น²²

ในหลายประเทศจึงจัดให้มีองค์กรพิจารณาอุทธรณ์อยู่ในฝ่ายปกครอง โดยให้องค์กรประเภทนี้มีลักษณะการดำเนินการโดยวิธีเหมือนศาล เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขั้นหนึ่ง ก่อนอุทธรณ์ไปยังศาลที่มีเขตอำนาจ องค์กรประเภทนี้จึงเรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกับศาล แต่คำวินิจฉัยจะยังมีการอุทธรณ์ไปยังระบบศาล

²² สนั่น สุขสว่าง. มาตรการบังคับทางปกครองในการควบคุมป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมจากโรงงาน.

อีกชั้นหนึ่ง เพื่อประกันสิทธิการได้ตรวจสอบโดยศาล คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเหล่านี้ จึงมีสภาพเหมือนศาลปกครองชั้นหนึ่ง ในเฉพาะเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนด²³

ในการปกครองจะได้รับการมอบอำนาจในการใช้บังคับกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์มหาชนและประโยชน์เอกชน ดังนั้นในการใช้อำนาจใดๆ ต่อเอกชน รัฐบาลต้องมีกฎหมายเป็นฐานให้ใช้อำนาจนั้นได้ และจะต้องใช้อำนาจให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การใดที่ทำไปไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จะต้องถูกเปลี่ยนแปลงเพื่อให้การเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือก่อให้เกิดความรับผิดชอบเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชน ซึ่งในการนี้จะต้องอยู่ในบังคับการตรวจสอบทางกฎหมาย และการตรวจสอบทางการเมืองตามลักษณะที่เหมาะสม²⁴

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน การพิทักษ์สิทธิเสรีภาพพื้นฐานของเอกชน เป็นเป้าหมายในการปกครองเป็นประชาธิปไตย การใช้อำนาจนิติบัญญัติ การใช้อำนาจบริหาร การใช้อำนาจตุลาการ ล้วนแต่มีความมุ่งหมายเพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งนั้น การที่กล่าวกันว่าศาลเป็นที่พึ่งสุดท้าย (last resort) ของประชาชน หมายความว่า ศาลเป็นองค์กรสุดท้ายที่ประชาชนมีโอกาสในการเข้าไปตัดสินปัญหานี้ตามลำดับของการใช้อำนาจ แต่มิใช่ศาลเป็นองค์กรเดียวที่พิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน อนึ่ง ตามความเป็นจริงในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารนั้น ทั้งสมาชิกรัฐสภาและรัฐต่างคำนึงถึงอย่างมากในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาก่อนแล้ว และปัญหาส่วนใหญ่ก็ได้จัดไปแล้วตั้งแต่ขณะนั้น (ถ้าเป็นรัฐสภาที่ดี) เพราะปัญหายุ่งยากที่ไม่เห็นตรงกัน หรือปัญหาคืออื่น โดยความดีอื่นในอคติต่างๆ เท่านั้น ทำให้จำต้องมีคดีขึ้นศาล

โดยสรุปทุกองค์กรที่ดีของรัฐต่างมีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องไม่ถูกลิดรอนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยไม่มี การเยียวยาอย่างเป็นธรรม แต่เทียบบทบาทและช่วงเวลาในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนของผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ จะแตกต่างกันเท่านั้น มิใช่ว่าองค์กรใดจะมีความดีเหนือองค์กรอื่นเพียงองค์กรเดียว จากวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน ทำให้มีหลักกฎหมายตามมาอีก คือ หลักในการเสมอกันในกฎหมาย (equality before the law) หลักสัดส่วนของการใช้อำนาจ (proportionally) หลักการไม่ใช้กฎหมายย้อนหลังให้เป็นโทษแก่บุคคล (retroactively) ซึ่งหลักการคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนย่อมขยายไปตามขอบเขตที่เหมาะสมของสังคมในแต่ละกาลสมัย²⁵

²³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 45-46.

²⁴ แหล่งเดิม. หน้า 28-29.

²⁵ แหล่งเดิม. หน้า 45-46.

การที่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเป็นฐานในการผลักดันให้เกิดการทำคำสั่งทางปกครองเช่นนี้ จึงมีการเรียกข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เห็นได้ตามความเป็นจริง (ภาวะวิสัย) นี้ว่า motif ส่วนเป้าหมายของคำสั่งทางปกครองก็คือวัตถุประสงค์ของนิติกรรม (l'objet) อย่างไรก็ตาม ในทางความเป็นจริงบางครั้งอาจมีเหตุผลในทางจิตใจ (le mobile) ที่บุคคลภายนอกจะมองไม่เห็นเป็นตัวชักจูงใจที่แท้จริงให้เกิดการทำคำสั่งทางปกครองนั้นก็ได้ เหตุในการต้องวิสัยอันนี้คือมูลเหตุจูงใจ (le but) ในทางหลักนิติกรรมจึงต้องเอามูลเหตุจูงใจมาพิจารณาด้วย เพราะเป็นสิ่งผลักดันตามความเป็นจริงให้เกิดคำสั่งทางปกครอง โดยถ้ามูลเหตุจูงใจเป็นเรื่องถูกต้องก็ไม่มีปัญหา แต่หากเป็นเรื่องที่นอกเหนือเจตนารมณ์ของกฎหมายก็จะทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁶

อำนาจการใช้ดุลยพินิจเจ้าหน้าที่ (ฝ่ายปกครอง) จะมีอยู่ในทุกขั้นตอนของการพิจารณาและมีการออกคำสั่ง ทั้งในการวิเคราะห์ กระทบ และในการตัดสินใจ ซึ่งเจ้าหน้าที่อาจเลือกกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ หรืออาจเลือกผลอย่างหนึ่งอย่างใดในกรณีที่มีหลายทางเลือกก็ได้²⁷ นอกจากนั้นอำนาจการใช้ดุลยพินิจอาจแสดงออกในแง่ที่ว่าจะมีคำสั่งทางปกครองอย่างไร จะเลือกวิธีการใดให้สำเร็จตามเป้าหมาย และจะเลือกกระทำการเมื่อใด²⁸ ซึ่งทุกขั้นตอนเหล่านี้ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลยพินิจทั้งหมดเท่าที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งอาจจะเป็นทั้งโดยข้อผูกมัดในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายอื่นที่เป็นฐานของคำสั่งทางปกครอง โดยเป็นขั้นตอนตั้งแต่ก่อนพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและปรับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และการเลือกข้อยุติที่จะนำไปสู่เป้าหมาย อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลยพินิจก็มีหลักกฎหมายควบคุมอยู่เสมอ อันเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไปไม่ว่าจะเป็นหลักความเสมอภาค หลักสมควรแก่เหตุ หลักความไม่แน่นอนในกฎหมาย มิใช่ว่าเจ้าหน้าที่จะใช้ดุลยพินิจได้ตามอำเภอใจ²⁹

สำหรับปัญหาสำคัญที่ผิดหลักกฎหมาย ซึ่งดุลยพินิจในการเลือกนี้จะสัมพันธ์ระหว่างการได้ข้อยุติในทางข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายกับการเลือกวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง การควบคุมในแง่ต่างๆ เช่น หลักความสมควรแก่เหตุ จึงสมควรเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่แยกออกไปจากการควบคุมข้อเท็จจริง แต่เป็นการควบคุมทางกฎหมายในการเลือกผลยุติเช่นนั้นโดยตรง³⁰

²⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, เล่มเดิม, หน้า 201.

²⁷ Guy Braibant, Le droit administratif francais 229-231 (2 e'ditor 1998)

²⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, เล่มเดิม, หน้า 226.

²⁹ แหล่งเดิม, หน้า 203.

³⁰ แหล่งเดิม, หน้า 204.

เมื่อฝ่ายปกครองมีคำสั่งทางปกครอง และมีกรไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ถูกต้องของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองจึงต้องมีมาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุวัตถุประสงค์ และมีผลบังคับใช้จริง

มาตรการบังคับทางปกครอง หมายถึง มาตรการหรือวิธีการที่รัฐสภาให้แก่ฝ่ายปกครอง เพื่อเป็นการนำไปสู่ความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นผลให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับเอกชนที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองได้ทันทีโดยไม่ต้องให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตหรือมีคำพิพากษาก่อน แต่ทั้งนี้ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น นอกจากคำสั่งของฝ่ายปกครองที่ใช้บังคับกับเอกชนต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ จะต้องมิวัตถุประสงค์เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุผล หรือเพื่อให้สำเร็จ ซึ่งความจำเป็นเร่งด่วนในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ฝ่ายปกครองยังจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นๆ แก่เอกชนภายในกรอบหรือวัตถุประสงค์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ทุกประการ ทั้งในรูปแบบ วิธีการและขั้นตอนที่จำเป็นต้องกระทำการในการบังคับใช้มาตรการนั้นด้วย³¹

มาตรการบังคับทางปกครองเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่กำหนดพฤติกรรมในการดำรงอยู่ร่วมกันระหว่างรัฐกับเอกชน โดยรัฐเป็นผู้มีอำนาจเหนือเอกชนทั้งในการบัญญัติกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย เอกชนผู้ฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองจะต้องถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามหรือถูกห้ามมิให้กระทำการใดๆ ที่กฎหมายมีบทบัญญัติห้ามไว้ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามอาจจะต้องรับโทษทางอาญา หรือต้องถูกบังคับทางปกครองตามกระบวนการวิธีการ และขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติ ในบางกรณีการบังคับด้วยกระบวนการอาจก่อให้เกิดความล่าช้าไม่ทันแก่ความจำเป็นและอาจก่อผลเสียแก่ประโยชน์มหาชน รัฐสภาจึงกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายนั้น เพราะเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ปัญหามากที่สุดจึงมีความรู้ความเข้าใจในปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นอย่างดี³²

เนื่องจากฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของมหาชน ในกรณีนี้ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องจัดระเบียบวิธีการดำเนินงานบริการสาธารณะ เพื่อให้การบริการสาธารณะดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องทั้งในกรณีปกติและกรณีเร่งด่วนจึงเป็นเหตุผลสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งฝ่ายเดียวรวมถึงมีอำนาจที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งที่ออกมานั้นได้โดยลำพัง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คือให้มีการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องมีการบัญญัติให้อำนาจ

³¹ มนตรี ชนกนาชัย. (2540). มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย. หน้า 25-26.

³² แหล่งเดิม. หน้า 44.

ฝ่ายปกครองสามารถออกกฎหมายลำดับรองกำหนดรายละเอียดทางเทคนิคตามกฎหมายแม่บท และบังคับการได้เองตามความจำเป็นเร่งด่วน

กล่าวโดยสรุป มาตรการบังคับทางปกครองเป็นวิธีการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งทางปกครองได้โดยลำพัง เพื่อสั่งการให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยต้องปฏิบัติตามรูปแบบ เงื่อนไข และวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ในกรณีเดียวกันนี้ หากผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้นเห็นว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำไปโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำได้ก็สามารถฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เห็นว่ามิชอบนั้นได้ หรือหากได้รับความเสียหายจากการที่ฝ่ายปกครองใช้กำลังเข้าบังคับก็สามารถจะเรียกค่าเสียหาย ทดแทนที่เกิดจากการนั้นได้ด้วยเช่นกัน

2.2.2 ประเภทของคำสั่งทางปกครองและขอบข่ายการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในวันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ³³ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท

(1) คำสั่งทางปกครองอาจแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ

1) คำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องมีการบังคับการตามคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครอง ใบอนุญาต หนังสืออนุมัติ ต่างๆ หรือนิติกรรมทางปกครองที่รับรองสิทธิของผู้รับนิติกรรมทางปกครอง ใบรับรองนิติบุคคล สุตบัตร มรณบัตร เป็นต้น นิติกรรมทางปกครองประเภทแรกนี้จะมีผลบังคับตามเจตนารมณ์ของการออกนิติกรรมทางปกครองในทันที

2) คำสั่งทางปกครองประเภทที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองนั้น ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามข้อกำหนดต่างๆ ในคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ คำสั่งทางปกครองในรูปของคำสั่งต่างๆ อาจเป็นข้อเสนอให้กระทำการหรือข้อห้ามมิให้กระทำการก็ได้ หรือหนังสือเรียกให้ชำระเงินค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ เป็นต้น การบังคับการตามคำสั่งทางปกครองเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการบังคับการได้เองโดยมิต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล ซึ่งต่างกับการบังคับคดีในทางแพ่ง

³³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, มาตรา 5.

ที่จะต้องอาศัยคำพิพากษาของศาล อย่างไรก็ตาม การบังคับการตามคำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่ก้าวเข้าไปกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการเช่นนี้ได้ ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอย่างชัดเจน กำหนดขั้นตอนต่างๆ ของการบังคับการ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความสมควรแก่เหตุในการกระทำทางปกครองนั่นเอง ในทางวิชาการจะแยกคำสั่งทางปกครองประเภทที่จะต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองไว้ตามลักษณะของการบังคับ ดังนี้

ก. คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเรียกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินไม่ว่าจะเป็นเงินภาษีอากร หรือเงินค่าบริการต่างๆ หรือเงินสมทบที่กฎหมายกำหนดไว้

- เงินภาษีอากรซึ่งผู้เสียภาษีจะต้องเสียหรือนำส่งต่อกรมสรรพากรเมื่อถึงกำหนดชำระแล้ว ถ้ามิได้เสียหรือนำส่งให้ถือเป็นภาษีอากรค้าง การบังคับการเพื่อให้ได้รับชำระภาษีอากรค้าง อธิบดีกรมสรรพากรหรือผู้ที่อธิบดีกรมสรรพากรมอบหมายมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากร หรือนำส่งภาษีอากรได้ทั่วราชอาณาจักรโดยมิต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง อำนาจดังกล่าวนี้อธิบดีจะมอบหมายให้รองอธิบดีหรือสรรพากรเขตก็ได้ ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจเช่นเดียวกับอธิบดีภายในเขตท้องที่จังหวัดหรืออำเภอนั้น แต่สำหรับนายอำเภอนั้นจะสั่งขายทอดตลาดได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร

- เงินค่าบริการต่างๆ ตัวอย่างเช่น เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งยังมีได้ทำการก่อสร้างติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด หรือไม่ประสงค์ที่จะทำการก่อสร้าง หรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดดังกล่าว มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียที่เกิดจากการดำเนินกิจการของตนไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมที่อยู่ภายในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น และมีหน้าที่ต้องเสียค่าบริการตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2534 แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการบังคับการทางปกครองด้วยการยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ฝ่าฝืนไม่ยอมชำระค่าบริการ

- เงินสมทบกองทุนเงินทดแทนซึ่งนายจ้างไม่จ่ายภายในกำหนดเวลาหรือจ่ายไม่ครบ อธิบดีกรมคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการสังคม มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ไม่จ่ายเงินสมทบหรือเงินเพิ่ม ตามข้อ 10 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2514 ต่อมาได้ยกเลิกและนำไปปฏิบัติใหม่เป็นมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 โดยให้เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้าง ซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบหรือเงินเพิ่มหรือนำส่งไม่ครบจำนวน พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ก็ได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้ กล่าวคือ ในกรณีที่นายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบในส่วนของตนหรือในส่วนของผู้ประกันตน หรือส่งไม่ครบจำนวน เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างเช่นว่านั้นได้ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

ข. มาตรการบังคับทางปกครองของคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการให้ชำระเงิน

- การเรียกเงินเพิ่ม เป็นมาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่ง เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เป็นการบีบบังคับให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยเร็ว ซึ่งแตกต่างจากคำปรับทางปกครองที่เป็นการลงโทษในการกระทำที่ผิดกฎหมายปกครอง แต่ยังไม่ร้ายแรงถึงขั้นอาชญากรรม หรือความผิดอาญา มาตรการเรียกเงินเพิ่ม ได้นำมาใช้ในกฎหมายปกครองของไทยอยู่พอสมควร ส่วนมากจะนำมาใช้กับคำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงินภาษีอากร ค่าบริการต่างๆ หรือเงินสมทบที่กฎหมายกำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น บริษัทที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิตไม่นำเงินที่ผู้เอาประกันหรือผู้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์ประกันภัย หรือทายาทของผู้เอาประกันมีสิทธิได้รับตามกรมธรรม์ประกันภัย แต่มิได้เรียกร้องจากบริษัทจนล่วงพ้นอายุความแล้ว ส่งเข้ากองทุนเพื่อการพัฒนาธุรกิจประกันชีวิตภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ครบจำนวนตามที่จะต้องจ่าย จะต้องเสียเงินเพิ่มอีกร้อยละสามต่อเดือนของเงินสมทบที่ต้องจ่ายตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2535 ผู้ประกอบกิจการโรงงานที่มีได้เสียค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตลอดเวลาที่ยังประกอบกิจการภายในเวลาที่กำหนดจะต้องเสียเงินเพิ่มอีกร้อยละห้าต่อเดือน ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2534

อนึ่ง หนี้เงินตามกฎหมายหรือตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครอง ในบางกรณีกฎหมายจะกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ด้วย ดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นมิใช่มาตรการบังคับเพื่อให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เพราะหนี้เงินโดยสภาพจะต้องมีดอกเบี้ยเสมอ ดังนั้นดอกเบี้ยจึงมิใช่มาตรการในการเรียกเงินเพิ่มแต่อย่างใด

- เบี้ยปรับและค่าปรับ เป็นมาตรการบังคับทางปกครองทำนองเดียวกับเงินเพิ่ม แต่กำหนดจำนวนที่สูงกว่าและปรับเพียงครั้งคราวเดียว ตัวอย่างเช่น ในการประเมินภาษีอากรของเจ้าพนักงานประเมินในบางกรณี หากผู้ต้องเสียภาษีไม่ปฏิบัติตาม อาจจะต้องเสียเบี้ยปรับหนึ่งเท่าหรือสองเท่าของจำนวนภาษีที่ต้องชำระตามมาตรา 22 และมาตรา 26 แห่งประมวลรัษฎากร เบี้ยปรับนี้ศาลฎีกาได้นำหลักกฎหมายแพ่งมาใช้โดยวินิจฉัยว่าศาลมีอำนาจลดจำนวนเบี้ยปรับนี้ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 288/2508) การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหลีกเลี่ยงไม่จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสยรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ และลักลอบปล่อยน้ำเสียหรือของเสียนั้นออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสยรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ แต่ไม่ยอมชำระค่าบริการที่กำหนดโดยไม่มีสิทธิได้รับยกเว้น จะต้องเสียค่าปรับสี่เท่าของอัตราค่าบริการตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

- วิธีการในการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่มีหน้าที่จะต้องชำระเงินดังกล่าว นั้น ก็ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม แต่สำหรับกรณีเงินภาษีอากรตามประมวลรัษฎากรนั้น วิธีการยึดให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนด โดยอนุวัติรัฐมนตรีตามมาตรา 12 วรรคสี่แห่งประมวลรัษฎากร มาตรา 40 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ข้อ 10 วรรคสองแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 และมาตรา 47 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

ขั้นตอนของการเตือนให้ทราบล่วงหน้าก็เพิ่งจะเริ่มปรากฏในกฎหมายไทย เช่น พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 47 วรรคสอง กำหนดว่าการมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สิน จะกระทำได้อต่อเมื่อได้ส่งคำเตือนเป็นหนังสือให้นายจ้างนำเงินสมทบหรือเงินเพิ่มที่ค้างมาจ่ายภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่นายจ้างได้รับหนังสือนั้น และนายจ้างไม่จ่ายภายในเวลาที่กำหนด

อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของไทยก็แทบจะไม่ได้นำมาตราการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามที่กฎหมายให้อำนาจมาใช้ เพราะเป็นงานที่ยุ้งยากพอสมควร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเองก็ไม่มีประสบการณ์ และอาจไม่คุ้มค่ากับเวลาตลอดจนค่าใช้จ่ายที่จะต้องไปเพราะอาจมีขั้นตอนของการร้องขจัดทรัพย์สินในขั้นนี้ได้อีก

ก. คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครอง กระทำการยอมรับภาระบางอย่าง หรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยทั่วไปแล้วเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองในรูปของคำสั่ง เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่สร้างโดยมิชอบ ด้วยกฎหมาย หรือคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคารที่ผิดกฎหมายตลอดจนคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใด ใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว ตามมาตรา 40 แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535

- คำสั่งของเจ้าพนักงานผู้ตรวจเทป หรือวัสดุโทรทัศน์ที่สั่งให้ ผู้ยื่นคำขอให้ตรวจพิจารณานั้นทำการลบหรือตัดตอนเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ตามมาตรา 13 แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530

- คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงานที่สั่งให้ ผู้ประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อน แก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงาน หรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือ แก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

- คำสั่งของผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก ผู้อำนวยการทางหลวงที่สั่งให้ผู้ที่สร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ทำการรื้อถอน หรือทำลายภายในกำหนดเวลาอันสมควร ตามมาตรา 37 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

3) ในกรณีที่ได้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีมาตรการบังคับต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) การให้บุคคลภายนอกเป็นผู้กระทำการแทน หรือเจ้าพนักงาน กระทำการแทน โดยผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายต่างๆ กฎหมายปกครอง เยอรมันเรียกวิธีการนี้ว่า Ersatzvornahme ตัวอย่างเช่น ผู้ที่ก่อสร้างอาคารที่ผิดกฎหมายได้รับคำสั่ง ให้รื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมายดังกล่าวแล้ว แต่ไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจจัดให้มีกรรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้โดยอาจให้บุคคลภายนอก ดำเนินการแทน และเจ้าของหรือผู้ควบคุมอาคารจะต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้นตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 หรือในกรณีที่ผู้ประกอบการ โรงงานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ถ้ามีเหตุที่ทางราชการ สมควรเข้าไปดำเนินการแทน ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม มอบหมายมีอำนาจสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือมอบหมายให้บุคคลใดๆ เข้าจัดการแก้ไขเพื่อ

ให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นได้ โดยผู้ประกอบการโรงงานต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดการนั้นตามจำนวนที่จ่ายจริงรวมกับเบี้ยปรับในอัตราร้อยละสามสิบต่อปีของเงินจำนวนดังกล่าว ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หรือในกรณีและผู้สร้างทางถนนหรือสิ่งอื่นใดโดยผิดกฎหมาย ได้รับคำสั่งของผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงให้ทำการรื้อถอน หรือทำลายภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ แต่เพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจดำเนินการให้บุคคลอื่นทำการรื้อถอนหรือทำลายโดยผู้นั้นจะต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายตามมาตรา 37 มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

(2) การปรับ เป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่นำมาใช้กับคำสั่งทางปกครองที่ไม่เกี่ยวกับการให้ชำระเงิน แต่ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยตนเองหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือจะต้องส่งมอบทรัพย์สินให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้ก็ดี หรือไม่อยู่ในวิสัยที่จะให้ผู้อื่นกระทำการแทนก็ตาม ตัวอย่างเช่น การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งมีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียล้นปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียลงสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ จะต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตราร้อยละของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของตนตลอดเวลาที่ดำเนินการเช่นว่านั้นตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

(3) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้กำลังทางกายภาพเข้าปฏิบัติการด้วยตนเอง เมื่อการใช้มาตรการบังคับทางการปกครองในสองอย่างแรกไม่บรรลุเจตนารมณ์ของคำสั่งทางปกครองหรือไม่ใช้วิธีการที่เหมาะสมในการบังคับการตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจจะบังคับการโดยใช้กำลังทางกายภาพเข้าปฏิบัติการด้วยตนเอง มาตรการนี้จะเป็นมาตรการที่ค่อนข้างจะรุนแรงกว่าสองอย่างแรกดังกล่าวมา ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อย่างสมควรแก่กรณีเท่านั้น ตัวอย่างเช่น การโฆษณาที่มีข้อความหรือภาพที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือลามกอนาจาร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปลด รื้อ ถอน ขูด ลบ หรือล้างข้อความหรือภาพนั้นได้เองตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรสงสัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทพและวัสดุโทรทัศน์ เจ้าพนักงานผู้ตรวจพิจารณาเทพหรือวัสดุโทรทัศน์และพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำการตรวจค้น ยึดอายัดเทพหรือวัสดุโทรทัศน์หรือสิ่งอื่นใดที่เกี่ยวกับเทพหรือวัสดุโทรทัศน์ตลอดจนทำลายเทพ หรือวัสดุโทรทัศน์

ที่การมีไว้ครอบครองนั้นผิดกฎหมายตามมาตรา 24 (2) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทพและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 หรือกรณีผู้สร้างทางถนนที่ผิดกฎหมายผู้อำนวยการทางหลวงอาจให้เจ้าหน้าที่ทำการรื้อถอนหรือทำลายเองก็ได้ตามมาตรา 37 มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 หรือกรณีการที่ผู้สร้างอาคารที่ผิดกฎหมายไม่ยอมรื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจจะทำการรื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมายนั้นเองก็ได้ ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535

(4) การจับกุมกักขังผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง มาตรการบังคับนี้เป็นมาตรการที่ใช้ในการบังคับคดีแพ่งที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีจับได้ ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบริวารออกจากอสังหาริมทรัพย์แล้วลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบริวารไม่ออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจรายงานต่อศาลขอให้มีการจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบริวารตามมาตรา 296 จัตวา แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในการบังคับการตามคำสั่งทางปกครอง กฎหมายบางฉบับก็มีความจำเป็นที่จะต้องนำมาตรานี้มาใช้ด้วย เช่น การฝ่าฝืนไม่ยอมรื้ออาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและผู้ฝ่าฝืนคงอยู่อาศัยในอาคารที่ผิดกฎหมายนั้นต่อไปเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจยื่นคำขอฝ่ายเดียว โดยทำเป็นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคล ซึ่งมีได้ปฏิบัติการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา 43 (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535

(5) การเพิกถอนใบอนุญาตต่างๆ ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตต่างๆ ปฏิบัติ มาตรการเพิกถอนใบอนุญาตด้วยสาเหตุที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ดี ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายก็ดี เป็นมาตรการที่ใช้โดยทั่วไปตามกฎหมายปกครองแทบทุกฉบับ ตัวอย่างเช่น ผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม หรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และถ้าเป็นโรงงานประเภทที่จะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้นั้น คำสั่งปิดโรงงานมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตด้วย ตามมาตรา 39 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการให้เช่า แลกเปลี่ยนหรือจำหน่ายเทพหรือวัสดุโทรทัศน์ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต นายทะเบียนมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตได้ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติเทพและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 ผู้ได้รับใบอนุญาตต่างๆ ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เช่น ใบอนุญาตเพาะพันธุ์ สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง ใบอนุญาตนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง

ใบอนุญาตจัดตั้งและดำเนินกิจการ สวนสัตว์สาธารณะ เป็นต้น ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งสั่งตามกฎหมายตามมาตรา 82 (5) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 การที่ผู้อำนวยการทางหลวงอนุญาตให้ผู้ใดสร้างทางถนนหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงเพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวง เมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตได้กระทำการผิดเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงจะเพิกถอนใบอนุญาตนั้นเสียก็ได้ ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 แต่ในกรณีใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเมื่ออนุญาตและได้มีการก่อสร้างแล้ว แต่ก่อสร้างอาคารโดยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะไม่ใช่มาตรการเพิกถอนใบอนุญาต แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารแทนการเพิกถอนใบอนุญาต ถ้ามีข้อเท็จจริงว่าอาคารนั้นอาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพชีวิตร่างกายหรือทรัพย์สินตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535³⁴

2.2.3 หลักเกณฑ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีปกติ

คำสั่งทางปกครองที่ได้สั่งให้ผู้ใดกระทำการใดหรือละเว้นกระทำการใด ในชั้นแรกก็เหมือนกับว่าผู้รับคำสั่งทุกคนเป็นพลเมืองที่ดีผู้สุจริตปกติปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น แต่ถ้าเมื่อใดมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม การใช้มาตรการบังคับทางปกครองก็เป็นสิ่งจำเป็นที่จะตามมาอย่างไรก็ตาม ก่อนจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองกฎหมายบังคับให้ต้องมี คำเตือน ก่อน โดยให้ระยะเวลาตามควรแก่กรณี (มาตรา 59 วิ.ปกครอง) แต่หากเป็นเรื่องต้องปฏิบัติทันทีและไม่มีเหตุอื่นใดเป็นพิเศษจะบังคับให้ต้องปฏิบัติตามตั้งแต่วันได้รับหนังสือเตือนก็ได้ อย่างไรก็ตาม หนังสือเตือนนั้น จะออกไปพร้อมกับการมีคำสั่งทางปกครองก็ได้หากเหมาะสมที่จะปฏิบัติเช่นนั้น

คำเตือน เป็นหนังสือนั้นจะต้องมีข้อความดังนี้

(1) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ โดยจะเป็นการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการเองหรือกำหนดค่าปรับทางปกครอง แต่ทั้งนี้จะกำหนดได้เพียงมาตรการใดมาตรการหนึ่งเท่านั้น จะกำหนดทั้งสองมาตรการพร้อมกันไม่ได้

(2) จำนวนค่าใช้จ่ายในกรณีเจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการเอง ไม่ว่าโดยตนเองหรือโดยมอบหมายให้ผู้อื่นทำการแทน หรือจำนวนค่าปรับทางปกครองที่จะใช้ ทั้งนี้ เพื่อที่ผู้รับคำสั่ง

³⁴ กมลชัย รัตนสกาววงศ์. กฎหมายปกครอง. หน้า 67-78.

ทางปกครองจะได้ทราบแน่ชัดว่าหากตนยังฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามต่อไปจะถูกดำเนินการบังคับอย่างไร หรือหากไม่เห็นด้วยจะอุทธรณ์อย่างไร เพราะมาตรการบังคับทางปกครองก็เป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งที่อาจอุทธรณ์ได้ตามปกติ (มาตรา 62 วิ.ปกครอง) สำหรับค่าใช้จ่ายในการเข้าดำเนินการเองนั้น โดยที่เป็นเพียงการประเมินราคาในชั้นต้น การใช้จ่ายตามความเป็นจริงต่อมาอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ มาตรา 59 วรรคสาม วิ.ปกครอง จึงกำหนดว่าการแจ้งจำนวนเงินให้ทราบก่อนไม่เป็นการตัดสิทธิที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มตามความเป็นจริง

ถ้าปรากฏว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองยังคงฝ่าฝืนอยู่อีกแม้จะได้รับคำเตือนแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ต้องบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองที่แจ้งไป แต่หากปรากฏว่ายังไม่เป็นผล เจ้าหน้าที่ก็อาจเปลี่ยนแปลงมาตรการได้ โดยออกคำเตือนไปใหม่และอาจกำหนดค่าปรับทางปกครองสูงขึ้นหรือเปลี่ยนไปใช้มาตรการเข้าดำเนินการเอง ทางปฏิบัติที่ผ่านมามีบางครั้งที่ฝ่ายปกครองก็นำคดีฟ้องต่อศาลที่พิจารณาคดีแพ่ง โดยขอให้ใช้มาตรการทางแพ่งบังคับ ซึ่งก็เป็นการใช้กฎหมายไปได้ตามเท่าที่กลไกของฝ่ายปกครองยังไม่สมบูรณ์ และเท่าที่ผ่านมามีศาลก็รับบังคับให้ตามคำฟ้องของฝ่ายปกครองเสมอมา สำหรับมาตรการบังคับในทางแพ่งนอกจากการยึด อายัด และขายทอดตลาดแล้ว (มาตร 282 ป.วิ.พ.) ก็มีมาตรการจับม๊ากกั๊งไว้จนกว่าจะปฏิบัติตามคำพิพากษาด้วย (มาตรา 297 ป.วิ.พ.)

มาตรการบังคับโดยเข้าดำเนินการเองก็ดี หรือโดยการปรับทางปกครองก็ดี ในที่สุดก็จะนำมาซึ่งการต้องให้ชำระเงินอันเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือค่าปรับ เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดโดยอำนาจกฎหมายมหาชน ดังนั้น หากผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับดังกล่าวไม่ยอมชำระเงินตามนั้น เจ้าหน้าที่ก็อาจบังคับเอาทรัพย์สินของผู้นั้น โดยมาตรการบังคับหนี้เงินต่อไปตามมาตรา 57 วิ.ปกครอง ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น³⁵

2.2.4 หลักเกณฑ์การใช้มาตรการบังคับโดยทันทีในกรณีพิเศษ

ในกรณีมีความ “จำเป็นเร่งด่วน” เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดอาญา หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ โดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ (มาตรา 58 วรรคสาม วิ.ปกครอง) แต่การใช้อำนาจในกรณีนี้จะต้องมีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

³⁵ มาตรา 61 วิ.ปกครอง ได้บัญญัติกรณีการบังคับชำระค่าปรับไว้โดยตรง แต่ก็เป็นกรเขียนเพื่อความเข้าใจที่สมบูรณ์ในเรื่องขั้นตอนต่อไปในกรณีค่าปรับเท่านั้น โดยหลักการแล้วหนี้เงินทุกประเภทที่เจ้าหน้าที่มีอำนาจคำสั่งทางปกครองให้ชำระได้ อันเป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายมหาชนนั้น เจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรา 57 วิ.ปกครอง บังคับได้ บทบัญญัติมาตรา 61 วิ.ปกครอง จึงย่อมไม่ปิดกั้นการใช้อำนาจบังคับหนี้เงินที่มีอยู่แล้วตามหลักทั่วไปในมาตรา 57 วิ.ปกครอง

(1) ความ “จำเป็น” และ “เร่งด่วน” ของเรื่องนี้ทำให้ไม่สามารถใช้วิธีการตามปกติได้ และ

(2) ต้องเป็นกรณีที่ต้องใช้มาตรการบังคับ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำ ความผิดอาญา หรือป้องกันความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ

สำหรับกรณีป้องกันการกระทำผิดทางอาญานั้น ถ้าเป็นกรณีที่กระทำความผิดจนสำเร็จแล้วและไม่ใช้กรณีความผิดต่อเนื่องก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ก็อาจกระทำการใด เพื่อระงับผลอันเกิดจากการกระทำบางอย่างที่ยังดำเนินอยู่ก็ได้ หากเข้าข่ายเป็นการป้องกันความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เพราะกฎหมายอาญาโดยส่วนใหญ่จะมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะ ส่วนมาตรการบังคับนั้นมาตรา 58 วรรคสาม วิ.ปกครอง ก็บังคับโดยตรงว่าต้องกระทำไปโดย “สมควรแก่เหตุ” หลัก principle of proportionality จึงมีการนำมากล่าวอ้างไว้โดยตรง แต่ก็เป็นเรื่องข้อเตือนใจเท่านั้น เพราะหลักนี้เป็นหลักทั่วไปในกฎหมายปกครองอยู่แล้ว

การใช้มาตรการบังคับโดยทันทีนั้นในทางทฤษฎีมีความเห็นขัดแย้งกันอยู่ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นรูปแบบพิเศษของการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางกายภาพ โดยมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยทันทีโดยผู้ที่ถูกบังคับตามมาตรการนั้นไม่มีโอกาสได้ทราบถึงคำสั่งทางปกครองมาก่อน แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่ากรณีเป็นการออกคำสั่งทางปกครองแต่รวมขั้นตอนต่างๆ รวมทั้งขั้นตอนการออกคำเตือน และการลงมือใช้มาตรการบังคับไว้เป็นขั้นตอนเดียวกัน³⁶

ในแง่ของกฎหมายไทยนั้นเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ในกรณีไม่ว่าจะเร่งด่วนอย่างไรถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองอยู่ ณ ที่นั้น การออกคำสั่งทางปกครองอาจกระทำไปพร้อมกับคำเตือนได้เสมอ เพราะมาตรา 59 วิ.ปกครอง บังคับให้ต้องมีคำเตือนก่อนลงมือใช้มาตรการบังคับ “ภายในระยะเวลาที่กำหนดตามควรแก่กรณี” หากกรณีเร่งด่วนที่จะต้องสั่งเดี๋ยวนั้นและจะบังคับในขณะนั้น หากมีการฝ่าฝืนก็ย่อมกระทำได้ โดยจะใช้มาตรการบังคับแบบเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการหรือกำหนดค่าปรับทางปกครองให้ต้องชำระก็ได้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสถานการณ์ เช่น พบบุคคลเข็นรถมีสิ่งของเข้าไปในที่สาธารณะในลักษณะจะตั้งเพื่อขายของอันเป็นความผิดอาญาตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เจ้าหน้าที่อาจสั่งให้เงินของออกไปภายในเวลาที่กำหนด และห้ามสร้างเพิงขายของ หากฝ่าฝืนเจ้าหน้าที่จะเข้าไปขนของออกเอง แต่เจ้าหน้าที่

³⁶ มานิตย์ วงศ์เสรี. กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของสหพันธ์เยอรมัน. หน้า 105-106.

ก็ต้องมีเอกสารและเวลาพร้อมที่จะออกคำเตือนเป็นหนังสือได้ในขณะนั้นตามเงื่อนไขของมาตรา 59 วิ.ปกครอง เป็นต้น แต่ในบางกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่อาจปฏิบัติตามปกติได้เลย เช่น

1) ไม่มีผู้รับคำสั่งทางปกครองอยู่ ณ ที่นั้น โดยเจ้าหน้าที่พบแต่สิ่งของวางอยู่ในที่สาธารณะ การจะมีคำสั่งทางปกครองกำหนดการให้กระทำ หรือละเว้นกระทำยอมเป็นไปไม่ได้โดยสภาพ หรือ

2) พบตัวผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง แต่เจ้าหน้าที่ไม่มีเวลาเพียงพอจะออกคำเตือนเป็นหนังสือได้ตามที่กฎหมายกำหนด

การรวมขั้นตอนต่างๆ เข้าด้วยกัน โดยออกคำสั่งทางปกครองและคำเตือนพร้อมกันนั้น อาจปฏิบัติได้อยู่แล้วตามมาตรา 59 วรรคหนึ่ง วิ.ปกครอง แต่จากบทบัญญัติมาตรา 58 วรรคสาม วิ.ปกครองนี้ เท่ากับเป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ทันทีโดยไม่ต้องทำคำสั่งทางปกครองกำหนดการให้กระทำหรือละเว้นกระทำและไม่ต้องทำคำเตือนเป็นหนังสือ ซึ่งถ้าเป็นการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินเองและเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้นั้นในภายหลังย่อมไม่เป็นปัญหา แต่การใช้มาตรการปรับทางปกครองเป็นปัญหาว่าจะกระทำได้เพียงใด เพราะการใช้มาตรการปรับทางปกครองนั้น กรณีเป็นปรียายว่าผู้อยู่ในบังคับมาตรการบังคับทางปกครองอยู่ในวิสัยที่มีโอกาสสามารถจะปฏิบัติตามคำสั่งได้ กล่าวคือ ต้องทราบบทบังคับหรือบทห้ามที่ชัดเจนล่วงหน้าก่อนที่ตนจะกระทำหรือละเว้นกระทำการใด (fair warning) การกำหนดค่าปรับทางปกครองทันทีอาจเป็นไปไม่ได้โดยข้อเท็จจริง

จากที่พิเคราะห์ข้างต้นจะเห็นได้ว่า มาตรการบังคับโดยทันทีในกรณีพิเศษนี้ จะเป็นการเข้าดำเนินการแทนบุคคลที่จะถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยทันที ในฐานะยังไม่มีคำสั่งทางปกครองเฉพาะเรื่องมาก่อน โดยจะใช้ในกรณีไม่พบตัวบุคคลที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองหรือในกรณีที่ไม่อาจสั่งการและทำหนังสือเตือนก็ได้ มิใช่เป็นการรวมขั้นตอนทุกชั้นในการออกคำสั่งทางปกครองเข้าไว้เป็นหนึ่งเดียวกัน แต่ก็ไม่ควรถือเป็นการกระทำพิเศษทางกายภาพที่แยกออกไปต่างหาก เพราะการเข้าใช้กำลังทางกายภาพนี้มีพื้นฐานมาจากคำสั่งทางปกครองที่ควรต้องทำก่อนแต่มีได้ทำ ต่างกับกรณีที่เจ้าหน้าที่อาจเข้าดำเนินการใดตามอำนาจในกฎหมาย โดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองก่อน โดยในการดำเนินการโต้แย้งหรืออุทธรณ์ต่อไปความเป็นจริงจะย้อนมาพิจารณาขั้นตอนต่างๆ ทั้งหมด กล่าวคือ (1) ให้ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายไปเป็นจำนวนเท่าใด เพราะเข้าไปกระทำการใดแทนผู้นั้นบ้าง (2) เจ้าหน้าที่ต้องแก้ไขทำแทน เพราะมีข้อเท็จจริงเช่นใดที่เป็นสาเหตุให้เจ้าหน้าที่นำมาใช้ปรับบทกฎหมาย และมีการปรับบทกฎหมายอย่างไร ผลจึงยุติเป็นการเห็นควรที่เจ้าหน้าที่จะต้องเข้าดำเนินการเอง ทางปฏิบัติผู้ถูกใช้มาตรการบังคับอาจขอทราบเหตุผลของการใช้มาตรการบังคับนั้นของเจ้าหน้าที่ได้เพื่อใช้ในการอุทธรณ์โต้แย้ง

หากไม่ได้รับหรือได้รับแต่ไม่เห็นฟ้องด้วยก็อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ตามขั้นตอนปกติ เพราะมาตรการบังคับทางปกครองก็เป็นคำสั่งทางปกครองอีกอันหนึ่ง ซึ่งย่อมต้องมีเหตุผลในการดำเนินการเสมอ เหตุผลในกรณีนี้นอกจากโดยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายใด ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องเข้าดำเนินการแล้ว ยังต้องรวมไปถึงเหตุผลของความจำเป็นเร่งด่วนและการกระทำอันควรแก่เหตุด้วย และกรณีขอทราบเหตุผลเท่ากับเป็นการให้ยืนยันคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง วิ.ปกครอง

2.2.5 มาตรการเฉพาะในการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะ

การบังคับทางปกครองมิได้มีแต่วิธีการที่กล่าวไว้ในมาตรา 56 ถึงมาตรา 63 วิ.ปกครอง กฎหมายบางฉบับอาจมีมาตรการเฉพาะที่แตกต่างไปตามความเหมาะสมของแต่ละเรื่อง เช่น มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (แก้ไขเพิ่มเติมโดย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างผิดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายและไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ และในกรณีไม่มีการรื้อถอนตามคำสั่งก็อาจยื่นคำร้องขอต่อศาลให้ออกคำสั่งจับกุมและกักขังผู้อยู่ในบังคับคำสั่งทางปกครองไว้จนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำสั่ง อันเป็นการนำวิธีการบังคับคดีแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้³⁷

³⁷ มาตรา 43 ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลนับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 42 ได้ล่วงพ้นไป ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคล ซึ่งมีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(2) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เองโดยจะต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินงาน จะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้นเว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

ในการดำเนินการรื้อถอนอาคารตามวรรคหนึ่ง เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์แล้ว บุคคลตามวรรคหนึ่งจะเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้

วัสดุก่อสร้างที่ถูกรื้อถอน และสิ่งของที่ขนออกจากอาคารส่วนที่มีการรื้อถอน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยึดและเก็บรักษาไว้หรือขาย และถือเงินไว้แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และถ้าเจ้าขอมิได้เรียกเอาทรัพย์สินหรือเงินนั้นคืนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการรื้อถอนให้ทรัพย์สินหรือเงินนั้นตกเป็นราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัตินี้

2.2.6 มาตรการบังคับทางปกครองกับหลักความได้สัดส่วน

เนื่องจากมาตรการบังคับทางปกครองจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติทั้งหลายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รวมทั้งหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปที่มีบัญญัติขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และหลักรัฐธรรมนูญที่เป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครองที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น หลักรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่สำคัญและควรกล่าวถึงในที่นี้ ได้แก่ หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ (Moderation)³⁸ หลักความได้สัดส่วนนี้มีรากฐานมาจากหลักความยุติธรรมอันเป็นพื้นฐานของหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้น จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในหลายประเทศว่าเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญ เช่น ประเทศฝรั่งเศสและเยอรมันได้ใช้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปทั้งที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด นอกจากนี้ประเทศออสเตรีย สวิตเซอร์แลนด์ และประเทศอื่นๆ ก็ยอมรับหลักความได้สัดส่วนนี้เช่นกัน ดังจะเห็นได้จากสัญญา EWG-vertrag ซึ่งได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยพิธีสัญญา Masstricht ซึ่งเป็นสัญญาที่ก่อตั้งสหภาพยุโรป ได้กำหนดหลักความได้สัดส่วนไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 3 วรรค 3 หลักความได้สัดส่วนนี้ได้รับการยอมรับกันทั่วไป เนื่องจากเป็นหลักที่คำนึงถึงการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ทุกฝ่าย ทั้งในส่วนที่เป็นผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ของกลุ่มบุคคล และของมหาชน หลักความได้สัดส่วนนี้มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าหลักห้ามกระทำเกินกว่าเหตุ³⁹

สำหรับประเทศไทย กฎหมายปกครองให้อำนาจฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ แต่การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) หมายความว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่เป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้และการกระทำนั้นๆ จะต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมายเท่านั้น มิใช่ว่าฝ่ายปกครองจะอ้างประโยชน์สาธารณะได้ทุกกรณีเสมอไป การกระทำของฝ่ายปกครองต้องได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ของมหาชนกับความเสียหายของปัจเจกบุคคลที่ได้รับจากการใช้มาตรการใดๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่นำมาใช้บังคับอย่างพอเหมาะพอประมาณ ถ้าปรากฏว่าประโยชน์

³⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. หน้า 85.

³⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์. (2542, พฤษภาคม-สิงหาคม). “หลักความได้สัดส่วนตามหลักกฎหมายของเยอรมันและฝรั่งเศส.” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ 1, เล่มที่ 2. หน้า 40-41.

ของมหาชนที่ได้รับนั้น ไม่คุ้มกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ปัจเจกบุคคล ก็ไม่ควรใช้มาตรการนั้นเลย จะเหมาะสมกว่า⁴⁰

หลักความได้สัดส่วน ประกอบด้วย หลักการย่อย 3 หลักการ คือ

(1) หลักความเหมาะสม (Principle of appropriateness) หลักความเหมาะสม มีความหมายว่า มาตรการใดที่ฝ่ายปกครองนำมาใช้ มาตรการนั้นโดยสภาพแล้วต้องสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายต้องการได้ ซึ่งต้องพิสูจน์ว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้นได้ทั้งหมด หรือแต่บางส่วน หลักความเหมาะสมต้องมีความเหมาะสมเชิงเหตุ และผลระหว่างมาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้บังคับกับสิ่งที่กฎหมายประสงค์จะให้เกิดขึ้น โดยให้มาตรการของฝ่ายปกครองเป็นเหตุและให้สิ่งที่กฎหมายประสงค์จะให้เกิดขึ้นเป็นผล หลักความเหมาะสมจึงมีลักษณะเช่นเดียวกับสามัญสำนึก หากฝ่ายปกครองออกมาตรการใดที่โดยสภาพของมาตรการนั้นไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายต้องการได้อย่างแท้จริงแล้ว ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าฝ่ายปกครองใช้มาตรการนั้นเป็นเครื่องมือเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายต้องการ เข้าข่ายเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of power)⁴¹

ในประเทศเยอรมันถือว่ามาตรการที่มีความเหมาะสม คือ มาตรการที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดได้ทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนโดยไม่เป็นการยากลำบาก หากบรรลุได้อย่างยากลำบากก็นับเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมโดยศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันได้ให้ข้อวินิจฉัยไว้ว่า มาตรการมีความเหมาะสมแต่เพียงบางส่วนก็เป็นการเพียงพอแล้ว ไม่จำเป็นต้องมีความเหมาะสมอย่างสมบูรณ์⁴²

⁴⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. เล่มเดิม. หน้า 225.

⁴¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. เล่มเดิม. หน้า 86.

⁴² บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่. หน้า 201.

มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติสร้างขึ้นเป็นกฎหมายต้องมีความเหมาะสม สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ ความเหมาะสมในที่นี้คือความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการที่รัฐใช้จำกัดหรือลดสิทธิของประชาชนกับผลที่ได้รับจากการใช้มาตรานั้น องค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายใดที่มีผลเป็นการล่วงละเมิดแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน องค์กรนิติบัญญัตินั้นต้องพิจารณาให้รอบคอบถี่ถ้วนก่อนว่ามาตรการที่กำหนดขึ้นและตราใช้ในกฎหมายนั้นอยู่ในวิสัยที่ทำให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ ได้⁴³

(2) หลักความจำเป็นหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ (Principle of necessity or Principle of moderation) หลักความจำเป็นเป็นหลักพิจารณาที่องค์กรนิติบัญญัติใช้ในการตรากฎหมาย เพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายนั้นได้สำเร็จ องค์กรนิติบัญญัติต้องเปรียบเทียบมาตรการหลายๆ มาตรการว่ามาตรการใดมีความเหมาะสมที่สุด ในกรณีที่มีมาตรการเหมาะสมหลายมาตรการ องค์กรนิติบัญญัติจะต้องเลือกใช้มาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดมาบัญญัติเป็นกฎหมาย หากองค์กรนิติบัญญัติเลือกใช้มาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างรุนแรงในเมื่อยังสามารถเลือกใช้มาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รุนแรงน้อยกว่าได้ ย่อมเป็นการขัดต่อหลักความจำเป็น⁴⁴

หลักความจำเป็นถือหลักว่ามาตราต่างๆ ล้วนแต่ยังผลให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายได้ แต่มาตรการที่สามารถบรรลุผลอาจไม่ใช้มาตรการที่จำเป็นก็ได้ มาตรการที่มีประสิทธิภาพต้องเป็นมาตรการที่เป็นผลเสียต่อเอกชนที่เกี่ยวข้องน้อยที่สุด หรือในทางกลับกันมาตรการที่มีประสิทธิภาพต้องเป็นมาตรการที่มุ่งก่อประโยชน์ให้แก่เอกชน โดยก่อความเสียหายให้แก่สังคมหรือมหาชนน้อยที่สุด ดังนั้น ในการเลือกใช้มาตรการใดจึงจำเป็นต้องเลือกใช้แต่มาตรการที่ก่อให้เกิดผลเสียน้อยที่สุด เป็นหลักแนวความคิดซึ่งเป็นที่มาของหลักความจำเป็น คือ ที่ก่อให้เกิดผลเสียน้อยที่สุดเป็นหลัก แนวความคิดซึ่งเป็นที่มาของหลักความจำเป็น คือ “ในระหว่างสิ่งที่เลวร้ายตั้งแต่สองสิ่งขึ้นไปที่จะต้องเลือก บุคคลควรเลือกสิ่งที่เลวร้ายน้อยที่สุด” ในทำนองเดียวกัน การที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินกิจกรรมหรือปฏิบัติการทางปกครอง และนิติกรรมทางปกครองหรือคำสั่งในทางปกครองที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล จึงต้องใช้มาตรการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้

⁴³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2543, มิถุนายน). “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: “มาตร” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย.” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 30, เล่มที่ 2. หน้า 187.

⁴⁴ แหล่งเดิม. หน้า 187-189.

บัญญัติไว้แล้วเท่านั้น หากฝ่ายปกครองใช้อำนาจเกินความจำเป็นย่อมเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย⁴⁵

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กล่าวถึงหลักความจำเป็นไว้ในมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ความว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพนั้นมิได้” จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงว่าฝ่ายปกครองมีอำนาจดำเนินกิจกรรมหรือปฏิบัติการทางปกครองและนิติกรรมทางปกครองหรือคำสั่งในทางปกครอง โดยใช้มาตรการจำกัดหรือรอนสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้เพียงเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้และการใช้อำนาจนั้นก็ทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น การใช้มาตรการที่เกินความจำเป็นย่อมเป็นการมีชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากขัดต่อรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง เมื่อพิจารณาตามหลักความจำเป็นแล้วอาจให้นิยามได้ว่า มาตรการที่จำเป็น คือ มาตรการที่เมื่อบังคับใช้แล้วยังผลให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้ ส่วน มาตรการที่เกินความจำเป็น คือ มาตรการที่เมื่อนำมาใช้แล้วสามารถยังผลให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้ได้ เช่นเดียวกับมาตรการอื่น แต่มีผลเสียดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนหรือประโยชน์ของมหาชนมากกว่า หรือในทางกลับกันเป็นผลดีต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน หรือประโยชน์ของมหาชนน้อยกว่ามาตรการอื่น ดังนั้นมาตรการที่เหมาะสมซึ่งควรแก่การที่ฝ่ายปกครองจะนำมาใช้ คือ มาตรการที่เมื่อบังคับใช้แล้วยังผลให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้ ขณะเดียวกันก็ทำให้สิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนหรือประโยชน์ของมหาชนเสียหายน้อยกว่า หรือทำให้เป็นผลดีต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนหรือประโยชน์ของมหาชนได้มากกว่ามาตรการอื่น

(3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of proportionality in the narrow sense) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ คือการที่ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจชั่งน้ำหนักมาตรการทางปกครองก่อนที่จะบังคับใช้มาตรการนั้น โดยจะต้องพิจารณาถึงดุลยภาพระหว่างประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ปัจเจกบุคคลอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการใช้มาตรการนั้น โดยถือหลักว่ามาตรการใดที่เมื่อใช้แล้ว ปรากฏว่าประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับไม่คุ้มกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ปัจเจกบุคคลแล้ว ฝ่ายปกครองไม่ควรดำเนินการใดๆ

⁴⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เล่มเดิม, หน้า 89.

เพื่อบังคับใช้มาตรการนั้นเลยจะเป็นการดีกว่า อย่างไรก็ตามการใช้ดุลยพินิจซึ่งนำหน้าระหว่างประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ปัจเจกบุคคลอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการใช้มาตรการนั้นเป็นเรื่องทางเทคนิคที่ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาดำเนินการด้วยความรอบคอบ⁴⁶

หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นหลักที่มุ่งให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจที่กฎหมายให้ไว้ในลักษณะที่เป็นการชอบด้วยกฎหมายและโดยก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าโทษเป็นสำคัญ ในเรื่องนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁴⁷ ได้มีบทบัญญัติที่ยึดหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบใน หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

โดยทั่วไปหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์และวิธีการ โดยมีหลักการว่ามาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือมาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐาน ผลกระทบอันเกิดจากการแทรกแซงในเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะต้องไม่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตความสัมพันธ์ของประโยชน์อันเป็นเป้าหมายของสาธารณะที่กำหนดไว้และประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินการมาตรการนั้น จะต้องมີน้ำหนักมากกว่าผลเสียที่เกิดจากมาตรการดังกล่าว โดยผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการแทรกแซงนั้น นอกจากจะต้องไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ได้รับผลกระทบจนเกินขอบเขตแล้ว ยังจะต้องเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลด้วย⁴⁸

สำหรับการตรวจสอบหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ ซึ่งในที่นี้ก็คือการพิจารณาตรวจสอบว่าประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินการตามมาตรการนั้นมีน้ำหนักมากกว่าผลเสียที่เกิดจากมาตรการนั้นหรือไม่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการแทรกแซงนั้นก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ได้รับผลกระทบจนเกินขอบเขตหรือไม่ และเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลด้วยหรือไม่นั้น M. Ch. Jakobs ได้เสนอข้อที่ควรพิจารณาไว้ ดังนี้⁴⁹

1. พิจารณาการกระทำของรัฐอันใดอันหนึ่งที่ต้องการตรวจสอบ
2. พิจารณาถึงความรุนแรงของผลกระทบอันเกิดจากการกระทำดังกล่าว
3. พิจารณาถึงสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง ซึ่งได้รับประโยชน์จากการกระทำของรัฐทั้งในลักษณะที่เป็นประโยชน์ของปัจเจกชนและประโยชน์ของมหาชน
4. พิจารณาเปรียบเทียบสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองทั้งสองฝ่าย

⁴⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. เล่มเดิม. หน้า 91-94.

⁴⁷ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา. เล่ม 114, ตอนที่ 55 ก. 11 ตุลาคม 2540, หน้า 1-99.

⁴⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ. เล่มเดิม. หน้า 205-206.

⁴⁹ แหล่งเดิม. หน้า 206-207.

บทที่ 3

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธี

ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เปรียบเทียบกับต่างประเทศ

เนื่องจากแนวคิดมาตรการบังคับทางปกครองของไทยมีแนวคิดมาจากต่างประเทศ ในบทที่ 3 นี้ จะศึกษาเปรียบเทียบมาตรการบังคับทางปกครองเปรียบเทียบความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และมาตรการบังคับทางปกครองกับ 2 ประเทศ คือ ประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส

3.1 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบกับต่างประเทศ

อาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ ดังนี้

3.1.1 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศเยอรมัน

เยอรมันเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายปกครองแยกต่างหากจากหลักกฎหมายเอกชนกรณีนายจ้างลูกจ้างตามปกติเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 831 ซึ่ง เมื่อนายจ้างจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้ไปแล้ว ก็อาจฟ้องไล่เบี้ยเอาจากลูกจ้างได้ตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 840 วรรคสอง แต่หลักในกรณีส่วนราชการแต่เดิมมีกำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะในมาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อจะต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวต่อผู้ได้รับความเสียหาย

แต่หลักนี้ต่อมาถูกเปลี่ยนแปลงไปโดยกฎหมายปี 1910 และมาตรา 131 ของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1919 (Weimar Constitution) โดยรัฐและองค์กรของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลละเมิดที่เกิดขึ้นโดยตรงเป็นเบื้องต้น ซึ่งตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1949 ก็กำหนดหลักเช่นเดียวกัน โดยรัฐจะต้องรับผิดชอบการละเมิดทุกอย่างที่กระทำโดยผู้ซึ่งใช้อำนาจของรัฐ

¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, บันทึก เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เอกสารประกอบการพิจารณาคำร้องทุกข์ของนายวิชัย วิทยากุล), วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 5 พ.ศ.2529, หน้า 275-283

และรัฐจะเป็นผู้ฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดในภายหลัง แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะถูกฟ้องไล่เบี้ยเฉพาะเมื่อตนกระทำการละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วนกรณีละเมิดโดยประมาทเพียงเล็กน้อย จะไม่มีการฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ในระบบของเยอรมัน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดจะไม่ถูกฟ้องโดยตรงในศาล

สำหรับการจดทะเบียนเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยผิดพลาดที่รัฐจะต้องรับผิดชอบนั้น ได้มีการแก้ไขกฎหมายขึ้นใช้โดยเฉพาะตั้งแต่ ค.ศ. 1935 แล้ว โดยรัฐจะฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะกรณีที่กระทำการโดยจงใจและโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

3.1.2 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายปกครองเกี่ยวกับเรื่องละเมิดแยกต่างหากจากกรณีกฎหมายเอกชน และยอมรับกันมานานแล้วว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับเรื่องละเมิดทางปกครองนั้นได้วางหลักไว้ว่าจะต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะเพื่อความเหมาะสมของระบบราชการและการประสานสิทธิและประโยชน์ของรัฐและเอกชน (คดี Blanco, T.C., 8 Feb. 1873) และจากที่พัฒนามาจนถึงปัจจุบันได้มีการจำแนกความรับผิดออกเป็น 3 ประเภท

(1) “faute peronelle” ความรับผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดเนื่องจากการกระทำผิดส่วนตัว เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยวัตถุประสงค์ส่วนตัว กรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเองในการเยียวยาผู้เสียหาย รัฐจะไม่เข้าไปรับผิดชอบด้วย เช่น คดี Litzier (C.E. 23 June 1954) เจ้าหน้าที่ศุลกากรใช้ปืนราชการไปทำละเมิดนอกเวลาปฏิบัติหน้าที่

(2) “faute de service” ความรับผิดของรัฐ เนื่องจากความบกพร่อง หรือความผิดทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนในการปฏิบัติตามหน้าที่ และไม่มีวัตถุประสงค์ไม่ชอบเป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐปะปนในการกระทำเช่นนั้น ในกรณีประเภทนี้รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายโดยตรง เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบและจะไม่ถูกฟ้องเป็นส่วนตัว

(3) “Cumul” เป็นกรณีการกระทำละเมิดที่มีความรับผิดชอบผสมกันทั้งความรับผิดของรัฐละของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนตัว ขอบเขตความรับผิดในประเภทนี้ค่อนข้างจะกว้างขวาง โดยเป็นนโยบายทางกฎหมายที่จะช่วยผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยา เพราะอาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีเงินพอจะชดใช้ได้ดีพอก็ได้ และรัฐเองก็สมควรมีระบบในการบริหารที่จะคอยควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมด้วย ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เป็นส่วนตัวหรือจะฟ้องร้องรัฐโดยตรงก็ได้ ส่วนในระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะมีการฟ้องไล่เบียดกันได้ตามความรุนแรงแห่งการกระทำ

คดี Lemonnier (C.E. 26 July 1918) เทศบาลจัดงานรื่นเริงขึ้น และมีการแข่งขันยิงปืนด้วย ซึ่งปรากฏว่ามีผู้ร้องเรียนว่าเกือบถูกกระสุนปืนมาแล้ว แต่นายกเทศมนตรียังคงไม่ยอมรับฟังและให้แข่งขันยิงปืนต่อไปจนทำให้เกิดอุบัติเหตุขึ้น ศาลปกครองฝรั่งเศสเห็นว่าเป็นกรณีความรับผิดชอบร่วมกัน องค์กรของรัฐ (เทศบาล) ต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

ส่วนความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายที่จะต้องเป็นไปตามสัดส่วนก็มีคดีตัวอย่าง เช่น คดี Delville (C.E. 28 July 1951) ซึ่งเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐนำรถราชการไปขับขณะตนเมาไม่ได้สติจนเกิดอุบัติเหตุขึ้น และมีการพิสูจน์ได้ว่าในการเกิดอุบัติเหตุดังกล่าว ความบกพร่องของเบรกได้มีส่วนก่อให้เกิดเหตุด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นี้เมื่อต้องรับผิดชอบในผลละเมิดไปเต็มแล้ว ก็อาจมาฟ้องไล่เบียดจากรัฐได้ตามส่วนแห่งความรับผิดชอบ คดีนี้ศาลวินิจฉัยให้รัฐร่วมชดเชยความเสียหายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐครั้งหนึ่ง ในคดี Laruelle (C.E. 28 July 1951) เจ้าหน้าที่ของรัฐขโมยรถราชการไปใช้ในงานส่วนตัวและเกิดอุบัติเหตุขึ้น ศาลปกครองเห็นว่ารัฐมีความบกพร่องในการควบคุมดูแลรถจนเกิดการขโมยรถไปใช้กรณีเป็นการละเมิดผสม แต่ความเสียหายส่วนใหญ่เป็นการกระทำส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อรัฐเสียค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายไปเท่าใด จึงอาจไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้เต็มจำนวน

ในการฟ้องไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการละเมิดแบบผสมนี้ เห็นกันว่า หากให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบเสมอไปแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่กล้าตัดสินใจทำงานต่างๆ ได้เต็มที่ ปกครรัฐจึงฟ้องไล่เบียดเฉพาะในกรณีที่มีการกระทำละเมิดโดยจงใจ โดยเจตนาร้ายหรือโดยการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และกรณีเกี่ยวพันโดยใกล้ชิดกับหลักการบริหารงานบุคคล ประเด็นในแง่นี้จึงมิใช่เรื่องของการมุ่งคุ้มครองเอกชนผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยาเท่านั้น แต่เป็นลักษณะในทางวินัยอย่างหนึ่ง ดังนั้น ในกรณีกระทำละเมิดร่วมกันหลายคน จึงไม่มีหลักต้องรับผิดชอบลูกหนี้ร่วมต่อรัฐ แต่ศาลจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับผู้ร่วมกระทำผิดแต่ละคนเป็นรายบุคคลตามความรุนแรงของความผิดแต่ละคน โดยคำนึงถึงตำแหน่งและหน้าที่ที่รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละคนด้วย ในคดี Jeannier (C.E. 22 March 1957) พลทหารที่นำรถราชการไปใช้โดยมิชอบจนเกิดอุบัติเหตุต้องรับผิดชอบ ส่วนของค่าเสียหายเพราะเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแล ส่วนทหารอื่นๆ ที่รู้เห็นเป็นใจร่วมนั่งไปด้วย ต้องรับผิดชอบ 1/12 ส่วน

3.1.3 การเปรียบเทียบความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของต่างประเทศ

ตามแนวทางกฎหมายของต่างประเทศที่ได้ศึกษาแล้ว พิจารณาเห็นว่า มีวิวัฒนาการความรับผิดของรัฐ เช่นในประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน เดิมรัฐไม่ต้องรับผิด ความรับผิดของรัฐเป็นข้อยกเว้น

ในประเทศฝรั่งเศส แต่เดิมการฟ้องเจ้าหน้าที่ต้องขออนุญาตจากกงสุลเดิมาก่อน

ในประเทศเยอรมัน (บางรัฐ) พยายามให้รัฐรับผิดโดยเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด และถ้าเป็นคู่กรณีสามารถไปฟ้องเรียกค่าเสียหายเอาจากบุคคลอื่นได้ รัฐก็ไม่ต้องรับผิด

ในประเทศฝรั่งเศส มีการแยกความรับผิดของรัฐกับความรับผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ออกจากกัน ต่อมาความรับผิดของรัฐได้ขยายตัวเป็นรัฐรับผิดมากขึ้น โดยรัฐรับผิดเองหรือรับผิดแทนเจ้าหน้าที่ไปก่อนเป็นหลักประกันแก่ผู้เสียหาย เพื่อผู้เสียหายได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยสะดวกและเป็นธรรมมากขึ้น

ในประเทศเยอรมัน ใช้กฎหมายเอกชนเรื่องความรับผิด แต่ก็มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยกเว้นได้ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อเมื่อได้จงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่

ในประเทศฝรั่งเศส หลักกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดของรัฐนั้น ในกรณีละเมิดอันเป็นเหตุให้เอกชนได้รับความเสียหาย แตกต่างจากหลักกฎหมายของประเทศเยอรมัน คือ ตามหลักของกฎหมายฝรั่งเศสรัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดเนื่องจากความบกพร่องหรือความผิดของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยตรงต่อผู้เสียหายและต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดและไม่ถูกฟ้องให้รับผิดเป็นส่วนตัว รัฐจะไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ถ้าความเสียหายเกิดจากการกระทำผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่และความผิดของรัฐร่วมกัน จะมีการเฉลี่ยความรับผิดของรัฐกับเจ้าหน้าที่ แต่มีความรับผิดบางอย่างหน่วยงานของรัฐโดยรัฐไม่มีความบกพร่อง เช่น ความรับผิดอันเกิดจากความเสี่ยงภัย ความรับผิดอันเกิดจากความเสมอภาคของพลเมืองต่อภาระสาธารณะและความรับผิดที่บัญญัติไว้ในกฎหมายพิเศษ กรณีที่ความเสียหายเกิดจากการกระทำผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ และความรับผิดของรัฐร่วมกันในเรื่องเดียวกัน ผู้เสียหายจะเลือกฟ้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดต่อศาลปกครองหรือฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดต่อศาลยุติธรรมก็ได้ ในกรณีรัฐเป็นผู้ชดใช้ค่าเสียหายฝ่ายเดียว เมื่อรัฐชดใช้ไปแล้วก็มีสิทธิไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ได้ในทางกลับกัน กรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้ชดใช้ค่าเสียหายไปแล้ว ก็มีสิทธิเรียกร้องขอให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐร่วมรับผิดเช่นเดียวกัน

ในประเทศเยอรมัน รัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยรัฐจะใช้สิทธิไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ส่วนกรณีละเมิดธรรมดาจะไม่มี การฟ้องไล่เบียดเอากับเจ้าหน้าที่

โดยสรุป ตามหลักกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน มีแนวโน้มให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของรัฐเพิ่มขึ้น และเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำความผิดโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งก็เป็นแนวทางที่ประเทศไทยได้นำมาใช้ในเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ด้วย

3.2 ความเป็นมาของมาตรการบังคับทางปกครองของกับต่างประเทศ

3.2.1 แนวคิดมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมัน

การศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมัน หรือที่มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่าประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany) ซึ่งมีการออกกฎหมายเป็น 2 ระดับ คือ ระดับสหพันธรัฐ กับระดับมลรัฐ เป็นการศึกษาแนวคิดในด้านความหมายของการบังคับทางปกครอง ลักษณะของการบังคับทางปกครอง หลักทั่วไปของการบังคับทางปกครอง การบังคับทางปกครอง กระบวนการบังคับทางปกครอง การกำหนดวิธีการบังคับทางปกครอง การดำเนินการทางปกครองและการบังคับทางปกครองโดยทันทีทันใด ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้²

(1) ความหมายของการบังคับทางปกครอง ในประเทศเยอรมัน กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การตรากฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองใช้บังคับฝ่ายบริหารมีทั้งในระดับสหพันธ์และระดับมลรัฐ ศาสตราจารย์ดอกเตอร์ฮาร์ทมุต มอเรอร์ (Professor Dr. Hartmut Maurer) ศาสตราจารย์ทางกฎหมายที่มีชื่อเสียงในประเทศเยอรมัน ได้ให้ความหมายว่า “การบังคับทางปกครอง” หมายถึง กระบวนการ

² มานิตย์ วงศ์เสรี. (2539, 1 สิงหาคม). “กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Das deutsche Verwaltungsvollstreckungsrecht).” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 5 เรื่องการเตรียมการรองรับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง: ประสพการณ์ของเยอรมัน. ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล. หน้า 86-106. (เอกสารคัดสำเนา)

ทางปกครองที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อบังคับแก่ประชาชนผู้ซึ่งมีภาระผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่แห่งกฎหมายมหาชน

(2) ลักษณะของการบังคับทางปกครอง การบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมันแบ่งได้เป็น 2 ส่วน ตามลักษณะที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครองดังนี้

1) ประชาชนจะต้องถูกบังคับทางปกครอง ซึ่งหมายถึงว่า การบังคับทางปกครอง คือ ภาระผูกพันที่ประชาชนต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายมหาชน ซึ่งจะบัญญัติไว้ว่าสิ่งใดเป็นหน้าที่ที่ประชาชนมีภาระผูกพันต้องปฏิบัติ เช่น กฎหมายภาษีอากร กำหนดให้ประชาชนมีภาระผูกพันที่ต้องชำระภาษีให้แก่รัฐ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กำหนดให้ประชาชนมีภาระผูกพันต้องขออนุญาตก่อสร้างอาคารจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน เป็นต้น

2) ในกระบวนการบังคับทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถที่จะดำเนินการบังคับทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลหรือองค์กรอื่นของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับคดีก่อน ซึ่งในกรณีของกระบวนการบังคับทางปกครองนี้ต่างจากกระบวนการบังคับคดีโดยทั่วไปตรงที่เจ้าหน้าที่ทางปกครองของรัฐจะดำเนินการเองไม่ได้ ต้องร้องต่อศาลหรือองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับคดีให้ออกคำสั่งบังคับคดีก่อน

(3) หลักทั่วไปของการบังคับทางปกครอง หลักทั่วไปของการบังคับทางปกครองแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) การบังคับให้ชำระเงิน การบังคับให้ชำระเงินในการบังคับทางปกครอง เช่น การเรียกให้นำเงินช่วยเหลือที่เบิกจ่ายเกินกลับคืน การเรียกให้ชำระเงินประกันสังคม เป็นต้น โดยวัตถุประสงค์แห่งการบังคับทางปกครองกรณีการบังคับให้ชำระเงิน ได้แก่ การเรียกให้นำเงินช่วยเหลือที่เบิกจ่ายเกินส่งกลับคืน การเรียกให้ชำระเงินประกันสังคมที่ประชาชนต้องชำระ เป็นต้น การบังคับให้ชำระเงิน ในการบังคับทางปกครองนี้มีกฎหมายบัญญัติสิทธิเรียกร้องที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีต่อประชาชนให้ชำระเงินไว้ เช่น สิทธิในการเรียกให้ประชาชนชำระภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง เป็นต้น

ในการบังคับให้ชำระเงินนี้ ตามมาตรา 3 อนุมาตรา 3 แห่งกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของสหพันธ์ฯ ได้กำหนดไว้ ดังนี้

ก. ต้องมีคำสั่งให้กระทำการ เนื่องจากคำสั่งให้กระทำการจะระบุสิทธิเรียกร้องที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีต่อประชาชน

ข. ต้องกำหนดเวลาที่ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตามให้แล้วเสร็จ

ค. ต้องแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบภายในหนึ่งสัปดาห์ หลังจากครบกำหนดเวลาที่ผู้รับคำสั่งนั้นต้องปฏิบัติตามคำสั่งให้แล้วเสร็จ โดยเมื่อครบชั้นตอนแล้วแต่ผู้ได้รับคำสั่งนั้น

มิได้ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องออกหนังสือเตือนให้ชำระเงินอีกครั้งหนึ่ง โดยกำหนดให้ดำเนินการไปแล้วเสร็จภายในหนึ่งสัปดาห์ หนังสือเตือนให้ชำระเงินนี้ ไม่ถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง เนื่องจากสาระของหนังสือเป็นเพียงการบอกกล่าวให้ต้องชำระเงินเท่านั้น ไม่ถือเป็นองค์ประกอบของกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ระบุสิทธิเรียกร้องที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีต่อประชาชน เหมือนกับกรณีของคำสั่งให้กระทำการ

สำหรับวิธีการบังคับให้ชำระเงิน กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมัน ไม่ได้บัญญัติรายละเอียดในเรื่องนี้ไว้โดยตรง แต่มาตรา 5 อนุมาตรา 1 ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการชำระเงิน ในส่วนที่ว่าด้วยกระบวนการหรือวิธีการในการบังคับให้ชำระเงินดังกล่าว กับบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เช่น การบังคับชำระหนี้โดยวิธีการยึดและนำมาขายทอดตลาด

2) การบังคับให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ มาตรา 9 แห่งกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมัน ได้กำหนดวิธีการบังคับสำหรับการบังคับทางปกครองให้กระทำการ จำยอมให้กระทำการ และให้ละเว้นกระทำการไว้ 3 วิธี ดังต่อไปนี้

ก. การจัดการแทน กรณีที่ประชาชนหรือเอกชนที่ต้องปฏิบัติหรือดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองได้ละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถมอบหมายให้บุคคลที่สามเป็นผู้ปฏิบัติหรือดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแทนได้โดยให้ประชาชนหรือเอกชนนั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย อย่างไรก็ตาม การบังคับทางปกครองโดยวิธีการจัดการแทนจะใช้ได้ก็แต่เฉพาะในกรณีที่การดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองนั้นสามารถกระทำการแทนได้เท่านั้น หากเป็นกรณีที่กฎหมายระบุให้ผู้อยู่ในบังคับต้องดำเนินการด้วยตนเอง เช่น การเข้ารับการเกณฑ์ทหาร ก็ไม่อาจใช้วิธีการจัดการแทนได้

ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองกับประชาชนหรือเอกชนผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น หรือต้องจำยอมให้บุคคลที่สามดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองนั้นแทน และบุคคลที่สามผู้ปฏิบัติหรือดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแทน มีลักษณะดังนี้ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับประชาชนหรือเอกชนเป็นความผูกพันตามกฎหมายมหาชน ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับบุคคลที่สามเป็นความผูกพันตามกฎหมายแพ่งว่าด้วยสัญญา ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนหรือเอกชนผู้มีหน้าที่ดังกล่าวต้องจำยอมให้บุคคลที่สามดำเนินการบังคับทางปกครองตามที่ได้รับมอบหมาย สำหรับสิทธิเรียกร้องค่าตอบแทนในการดำเนินการบังคับทางปกครองนั้น บุคคลที่สามไม่มีไปเรียกร้องเอาจากประชาชนหรือเอกชนผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยตรง แต่ต้องไปเรียกร้องเอาจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น โดยอาศัยความผูกพัน

ตามกฎหมายแพ่งว่าด้วยสัญญา และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องไปฟ้องเรียกรื้อค่าตอบแทนในการดำเนินการบังคับทางปกครองนั้นเอาจากประชาชนหรือเอกชนผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้นอีกต่อหนึ่ง

การจัดการแทน แยกออกเป็น 2 กรณี คือ

- กรณีการจัดการแทนโดยบุคคลอื่น ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้บุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นบริษัทเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน เช่น กรณีการรื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างที่ก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยบริษัทเอกชนซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ว่าจ้างมาให้ดำเนินการแทน เนื่องจากเจ้าของอาคารไม่รื้อถอนอาคารด้วยตนเอง

- กรณีจัดการแทนโดยเจ้าพนักงานของรัฐเอง ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้เจ้าพนักงานของรัฐนั่นเองเป็นผู้ดำเนินการแทน

ข. การให้ชำระค่าปรับทางปกครอง การให้ชำระค่าปรับทางปกครองเป็นการบังคับทางปกครองโดยตรงที่ใช้สำหรับบังคับให้ประชาชนหรือเอกชนกระทำการหรือละเว้นกระทำการบางอย่างอันเป็นกรณีการบังคับทางปกครองที่ไม่อาจกระทำการแทนกันได้โดยหลักทั่วไปแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้วิธีให้ชำระค่าปรับทางปกครอง เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าในกรณีนั้นๆ ไม่อาจใช้วิธีการจัดการแทนได้ มาตรา 11 แห่งกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของสหพันธ์บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถนำวิธีให้ชำระค่าปรับทางปกครองมาใช้บังคับแก่ผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้ และมาตรา 3 อนุมาตราสาม แห่งกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของสหพันธ์ได้บัญญัติจำนวนเงินค่าปรับทางปกครองไว้เป็นเงินตั้งแต่ 3-2,000 มาร์ค (mark) และบัญญัติให้การกำหนดจำนวนเงินค่าปรับทางปกครองดังกล่าวเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แต่ในการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับทางปกครองนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงความสำคัญของวัตถุประสงค์ของการดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองกับลักษณะของการไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ตลอดจนฐานะทางการเงินของผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง และหลักการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ การกำหนดจำนวนเงิน ค่าปรับทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าวอาจถูกตรวจสอบความสมเหตุสมผลและความถูกต้องจากศาลปกครองด้วย

ค. การกักขังแทนการชำระค่าปรับทางปกครอง ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ชำระค่าปรับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองให้ออกคำสั่งจับกุมประชาชนหรือเอกชนผู้ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองมากักขังแทนการชำระค่าปรับทางปกครองได้ การกักขังแทนการชำระค่าปรับทางปกครองเป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้ในการบังคับทางปกครองโดยตรง โดยระยะเวลาในการกักขังแทนการชำระค่าปรับทางปกครองนี้

มาตรา 16 แห่งกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของสหพันธ์ฯ ได้กำหนดระยะเวลาไว้อย่างต่ำ ต้องไม่น้อยกว่า 1 วัน และอย่างสูงต้องไม่เกิน 2 สัปดาห์ โดยศาลปกครองต้องรับฟังคำชี้แจงของผู้ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองก่อน หลังจากนั้นศาลปกครองจึงจะใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระ ภายใต้หลักความสมเหตุสมผล

การบังคับทางปกครองโดยตรง มาตรา 2 อนุมาตราหนึ่ง แห่งกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครอง ได้บัญญัติความหมายการบังคับทางปกครองโดยตรงไว้ว่า “การบังคับทางปกครองโดยตรง” หมายถึง การบังคับบุคคลหรือสิ่งของโดยใช้กำลัง เครื่องมือช่วย หรืออาวุธ

การบังคับทางปกครองโดยตรงนี้เป็นหนทางสุดท้ายของการบังคับทางปกครอง ถ้าหากการบังคับทางปกครองเพื่อให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการด้วยวิธีจัดการแทนหรือค่าปรับทางปกครองไม่บรรลุผลตามความมุ่งหมายหรือไม่สามารถกระทำได้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถบังคับแก่ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งได้ด้วยวิธีการบังคับทางปกครองโดยตรง ซึ่งการบังคับทางปกครองโดยตรงเป็นวิธีการที่รุนแรง จะนำมาใช้เฉพาะแต่ในกรณีที่มีเหตุผลสมควรเท่านั้น หากไม่ใช่กรณีที่มีความจำเป็นจริงๆ แล้วจะไม่ใช้มาตรการนี้ สิ่งที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยตรงมี 2 ประการ คือ หลักความจำเป็น และหลักความสมเหตุสมผล

ความแตกต่างระหว่าง “การบังคับทางปกครองโดยตรง” กับ “การจัดการแทน” มีลักษณะดังนี้ คือ ในการบังคับทางปกครองโดยตรงนั้น เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการบังคับทางปกครองเอง ส่วนในการจัดการแทน เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้มอบหมายบุคคลที่สามเป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งในบางครั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เข้าดำเนินการด้วยตนเองในฐานะที่กระทำแทนผู้ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เช่น ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือถอนอาคารแทนเจ้าของอาคารที่ก่อสร้างผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตไว้ เป็นต้น

(4) กระบวนการบังคับทางปกครอง กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมัน ได้บัญญัติกระบวนการบังคับทางปกครองกรณีให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการไว้ดังนี้

1) ในกรณีทั่วไป ต้องมีการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบ การแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบถือว่าเป็นหลักการที่สำคัญของกระบวนการบังคับทางปกครองเนื่องจากว่าหากมีการแจ้งให้ทราบอย่างจริงจังแล้วอาจช่วยให้ไม่ต้องมีการบังคับทางปกครองก็ได้โดยก่อนที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะทำการบังคับ ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับคำสั่ง

ทราบถึงวิธีการบังคับทางปกครอง และระยะเวลาที่แน่นอนที่จะต้องเข้าปฏิบัติตามคำสั่งบังคับทางปกครองเลขก็ได้ เช่น กรณีที่มีการจัดการแทนอาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองที่คาดหมายไว้ล่วงหน้าสำหรับการเข้าจัดการแทน เป็นต้น

2) ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องชำระค่าปรับทางปกครอง ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นทราบจำนวนเงินค่าปรับที่แน่นอนด้วย การระบุแต่เพียงจำนวนเงินค่าปรับขั้นสูงไว้ถือว่าเป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย

3) ในกรณีที่เป็นการแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบเพื่อการบังคับทางปกครองโดยตรง ต้องระบุประเภทและวิธีการในการดำเนินการบังคับทางปกครองไว้อย่างชัดเจน มิฉะนั้นถือได้ว่าการแจ้งให้ทราบนั้นไม่ชอบด้วยหลักกฎหมาย 2 ประการ คือ หลักความแน่นอนชัดเจน และหลักความสมเหตุสมผล

(5) การกำหนดวิธีการบังคับทางปกครอง การกำหนดวิธีการบังคับทางปกครองเป็นการวางมาตรการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเข้าดำเนินการบังคับทางปกครอง และเป็นการบอกกล่าวยืนยันให้ผู้ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทราบก่อนมีการบังคับทางปกครอง โดยปกติเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกำหนดวิธีการบังคับทางปกครองขึ้นก็ต่อเมื่อผู้ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด

(6) การดำเนินการทางปกครอง หลังจากที่ได้มีการกำหนดวิธีการบังคับทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้ทันทีภายในขอบเขตที่ได้กำหนดไว้ ในกรณีการบังคับทางปกครองโดยวิธีการจัดการแทน หากผู้ที่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองขัดขวาง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้กำลังเข้าจัดการได้ ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ และเมื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครองนั้นแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปอีกไม่ได้ ไม่ว่าการบรรลุวัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครองนั้นจะบรรลุโดยวิธีใดๆ เช่น การจัดการแทนการบังคับทางปกครองโดยตรง หรือการที่ผู้ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ดำเนินการเองภายหลังที่ได้รับการแจ้งแล้ว ก็ตาม

(7) การบังคับทางปกครองโดยทันทีทันใด ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นและร้ายแรง การดำเนินการบังคับทางปกครองด้วยกระบวนการตามปกติอาจไม่ทันการณ์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถบังคับทางปกครองได้โดยทันทีทันใด เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจกำลังลาดตระเวนไปพบเห็นคนร้ายกำลังปืนกำแพงวิ่งเข้าไปในบ้านผู้อื่น เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถเข้าขัดขวางการกระทำของคนร้ายนั้นได้ในทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการไปตามกระบวนการบังคับทางปกครองก่อน

การบังคับทางปกครองโดยทันทีทันใดไม่ถือว่าเป็นการบังคับทางปกครองประเภทหนึ่งเพราะมาตรา 9 แห่งกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมันได้แบ่งวิธีการบังคับทางปกครองไว้เพียง 3 ประเภท คือ การจัดการแทน การให้ชำระค่าปรับทางปกครอง และการบังคับทางปกครองโดยตรง การบังคับทางปกครองโดยทันทีทันใดเป็นเพียงรูปแบบพิเศษของการใช้วิธีการบังคับทางปกครองรูปแบบหนึ่งเท่านั้น

มาตรา 6 อนุมาตราสอง แห่งกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของสหพันธ์ฯ ได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถบังคับทางปกครองได้โดยทันทีทันใดโดยไม่จำเป็นต้องมีการออกนิตกรรมทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองล่วงหน้า และไม่ต้องมีการแจ้งให้ผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองล่วงหน้า และไม่ต้องมีการแจ้งให้ผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทราบ หรือมีการกำหนดวิธีการบังคับทางปกครองไว้ก่อนด้วย

3.2.2 แนวคิดมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส

เมื่อมีการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกรองนั้น ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีการปฏิบัติตามคำสั่งแล้ว หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง จะต้องมีการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง คือ การนำสถานะทางกฎหมายที่คำสั่งนั้นสร้างขึ้น ไปปฏิบัติให้เกิดความเป็นจริง ซึ่งสามารถแยกพิจารณาเป็นกรณีต่างๆ กัน ดังนี้

(1) ในกรณีที่หน้าที่ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นตกอยู่กับฝ่ายปกครองเองไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน เป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องใช้มาตรการทุกอย่างที่จำเป็นเพื่อที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง เช่น การหยุดจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการหลังจากที่มีคำสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการไปแล้ว หรือ การจ่ายเงินอุดหนุนตามที่คำสั่งทางปกครองนั้นได้อนุมัติไว้ เป็นต้น

(2) ในกรณีที่คำสั่งได้ให้สิทธิ หรือโอกาสแก่เอกชน เช่น ใบอนุญาตล่าสัตว์ อนุญาตให้ครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินบางส่วน ซึ่งเป็นเรื่องที่ยื่นอยู่กับเอกชนในการที่จะใช้สิทธิของตนในการดำเนินการ ฝ่ายปกครองเพียงแต่ต้องไม่ขัดขวางการใช้สิทธิดังกล่าว

(3) ในกรณีที่คำสั่งนั้นกำหนดภาระหน้าที่ของเอกชน กรณีเช่นนี้มีปัญหามากที่สุดเพราะเอกชนสามารถที่จะทำให้การบังคับตามคำสั่งที่ยื่นอยู่กับตนล้มเหลวไม่ได้ ซึ่งมีปัญหาว่าฝ่ายปกครองจะอย่างไร เพื่อจะบังคับให้เอกชนปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว

การที่เอกชนมีภาระต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น ในหลักการพื้นฐานเกิดจากข้อสันนิษฐานความชอบด้วยกฎหมาย คือ เอกชนจะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ฝ่ายปกครองไม่มีความจำเป็นที่จะต้องร้องขอต่อศาล เพื่อให้ออกคำสั่งบังคับเพื่อบังคับกับเอกชนเหมือนกรณีของเอกชนปฏิบัติต่อเอกชนด้วยตนเอง แสดงให้เห็นว่าความหมายของคำว่าคำสั่งทางปกครอง หมายถึงการที่คำสั่งที่มีผลใช้บังคับทันที (decision exécutoire) โดยปกติ เพื่อที่จะบังคับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ฝ่ายปกครองจะพิจารณาถึงความกลัวที่จะถูกลงโทษทางอาญา กล่าวคือ ในกรณีที่เอกชนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจะถูกลงโทษต่อศาลอาญา ซึ่งศาลจะมีคำพิพากษาลงโทษตามโทษที่กำหนดไว้ ซึ่งก็เป็นที่คาดหวังว่ามาตรการในเรื่องนี้จะพอเพียงที่จะทำให้มีการปฏิบัติตามคำสั่ง เป็นที่แน่นอนว่า เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการลงโทษในทางอาญาที่ว่า *nulla poena sine lege* (จะไม่มี การลงโทษหากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้) การใช้มาตรการดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้สมมุติฐานที่ว่า ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ว่า การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเป็นความผิดและกำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าวไว้ ซึ่งได้แก่ กรณีของบรรดาบทบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งมาตรา R.26-15 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเดิม หรือมาตรา R.610-5 ของประมวลกฎหมายอาญาฉบับใหม่ได้กำหนดโทษไว้ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเฉพาะที่มีบทบัญญัติในทำนองเดียวกันในส่วนที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองประเภทอื่นควบคู่ไปกับโทษทางอาญา ฝ่ายปกครองอาจกำหนดมาตรการหรือโทษในลักษณะทางปกครองขึ้น ซึ่งก็จะทำให้เกิดแรงกดดันและมีผลในทางอ้อมให้มีการปฏิบัติตามคำสั่ง โดยจะทำให้ความเกรงกลัวเพิ่มขึ้นเพราะเหตุที่ว่า ฝ่ายปกครองเป็นทั้งคู่กรณีและเป็นผู้ที่ตัดสินในขณะเดียวกัน และในกรณีนี้หลักประกันแก่คู่กรณีฝ่ายเอกชนก็มีอยู่น้อยมาก (ตัวอย่างเช่น การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบอาชีพสำหรับการประกอบอาชีพบางประเภทที่ต้องมีใบอนุญาต ซึ่งเป็นการที่ฝ่ายปกครองลงโทษผู้ประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ฝ่ายปกครองกำหนด หรือการเพิกถอนใบอนุญาตขับขี่โดยคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น) แต่ก็อาจเป็นไปได้ที่ว่า การขู่หรือการใช้มาตรการลงโทษทางอาญาหรือทางปกครองดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เอกชนปฏิบัติตามคำสั่ง หรืออาจเป็นไปได้ว่า ไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดโทษหรือมาตรการไว้สำหรับกรณีของคำสั่งบางประเภท หรือในท้ายที่สุดอาจเป็นไปได้ว่ามีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ทำให้ไม่อาจรอให้มีการลงโทษทางอาญาได้ โดยมีความจำเป็นจะต้องให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทันที ในกรณีดังกล่าว ฝ่ายปกครองมีมาตรการซึ่งถือเป็นอาวุธที่ทรงพลังเป็นพิเศษ ซึ่งได้แก่ การบังคับ (contrainte) โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบังคับการ ซึ่งในกรณีที่การปฏิบัติตามคำสั่งมิใช่เป็นเรื่องเฉพาะตัวแล้ว ฝ่ายปกครองสามารถเข้าดำเนินการแทนที่เอกชนผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งได้เอง (ตัวอย่างเช่น การยกรถที่จอดในที่ห้ามจอด) หากแต่ในกรณีที่มีการปฏิบัติตามคำสั่งเป็นเรื่องเฉพาะตัว (เช่น คำสั่งให้ยึดคอสังหาริมทรัพย์ที่บังคับให้ผู้ครอบครองต้องรื้อถอนทำให้

สถานที่นั้นว่างเปล่า) ฝ่ายปกครองสามารถใช้วิธีการบังคับทางวัตถุ ซึ่งเรียกว่า l'executive forcee บังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งโดยใช้กำลังได้

เงื่อนไขในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ระหว่างการที่ฝ่ายปกครอง จะเข้าดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งเอง (l'execution d'office) กับการใช้กำลังบังคับ (execution forcee) ซึ่งตามแนวคำพิพากษามีได้มีการแบ่งแยกไว้นั้น เป็นการควบคุมความอย่างร้ายแรงต่อสถานะทางกฎหมายของเอกชน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เราก็ไม่อาจปล่อยให้ฝ่ายปกครองต้องปราศจากอาวุธในการรับมือกับความตึงเครียดอันเป็นประโยชน์ส่วนตัวของบุคคล มีกฎหมายบางฉบับได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการอนุญาตไว้อย่างชัดเจนให้ใช้กำลังบังคับได้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องนอกเหนือไปจากกรณีดังกล่าว และเป็นกรณีที่ไม่มีความหมายบัญญัติไว้ หากเห็นว่าจะสามารถใช้มาตรการบังคับได้ ตามแนวคำพิพากษาจะกำหนด

ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตุลาการผู้แถลงคดี Romieu ได้สรุปไว้ว่าเป็นระบบในการแถลงคดีตามคำพิพากษาของศาลคดีซัดกัน ลงวันที่ 2 ธันวาคม 1902 ในคดี Societe immobiliere de Saint-Just ดังนี้³

1. คำสั่งที่จะให้มีการบังคับให้ปฏิบัติตามนั้นจะต้องมีฐานมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไป
2. ฝ่ายปกครองจะต้องได้รับความกระทบกระเทือนจากการต่อต้านไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่ง ไม่ว่าจะในลักษณะกระทำ (active) หรือไม่กระทำการ (passive) เพราะมีฉันทนาการนำมาตราการบังคับมาใช้ ย่อมไม่มีความจำเป็น
3. ไม่สามารถที่จะใช้วิธีการอื่นในการจัดการกับผู้ที่ยังไม่ปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะเป็นอย่างอื่น เพราะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดโทษทางอาญาไว้ (ซึ่งเป็นกรณีของคดี Societe de Saint-Just ดังกล่าวข้างต้น อันเป็นคดีเกี่ยวกับการเนรเทศนักบวช โดยดำเนินการตามรัฐบัญญัติ ค.ศ.1901 ว่าด้วยการชุมนุมทางศาสนา โดยรัฐบัญญัติฉบับนี้มีได้บัญญัติฉบับนี้มีได้บัญญัติมาตรการลงโทษไว้) หรือไม่ได้บัญญัติโทษทางปกครองไว้ (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 23 มกราคม ค.ศ. 1925 ในคดี Anduran) หรือมาตรการลงโทษที่ใช้ไปแล้วไม่ได้ผล
4. เงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นอาจถูกแทนที่ด้วยเหตุผลของความเร่งด่วนเพียงประการเดียวได้ ในกรณีเร่งด่วนอนุญาตให้ฝ่ายปกครองเข้าดำเนินการเองหรือใช้กำลังได้เสมอ แม้ว่าจะไม่มีการต่อต้านและโดยไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการลงโทษทางอาญาเสียก่อน และอนุญาตให้

³ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545, ตุลาคม). หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (รายงานการวิจัย). หน้า 99-100.

ฝ่ายปกครองเข้าดำเนินการแทนที่ไปก่อนได้แม้ว่าจะยังไม่มีการออกคำสั่ง หากเห็นว่า คำสั่งที่จะออกไป จะไม่ได้รับการปฏิบัติ เช่น การยึดหนังสือพิมพ์หรือทำลายแผ่นปิดประกาศ ซึ่งเห็นว่าเป็นอันตราย ต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งแก่ ผู้เกี่ยวข้องให้ยึดหนังสือพิมพ์หรือทำลายแผ่นปิดประกาศเสียก่อน มาตรการนี้นำมาใช้มิใช่เพราะ เหตุผลในเรื่องการถือผิดไม่ปฏิบัติตาม และมีใช้เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติแทนที่ หากเป็น การกระทำไปเองก่อน (action d'office) (คำพิพากษาศาลคดีซัคกัน ลงวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 1954 ในคดี Office publicitaire de France)

5. ในทุกๆ กรณี รวมทั้งกรณีซึ่งเพิ่งจะกล่าวถึงข้างต้น มาตรการที่นำมาใช้ จะต้องไม่เกินเลยไปกว่าวัตถุประสงค์ (คำพิพากษาศาลคดีซัคกัน ลงวันที่ 8 เมษายน ค.ศ.1935 ในคดี

6. การขยายขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกกฎ โดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ได้ก่อให้เกิดผลกระทบบางอย่างต่อหลักการนี้ กล่าวคือ การกำหนดความผิดและโทษ สำหรับความผิดดังกล่าวไม่ได้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติอีกต่อไป แต่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร (pouvoir reglementaire) (คำพิพากษาศาษาแห่งรัฐ ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1960 ในคดี Ste Eky เกี่ยวกับความไม่ลงรอยกันระหว่างคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในเรื่อง การขยายขอบเขตของอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรอง) แต่ก็ไม่ปรากฏว่า ฝ่ายปกครองจะได้ถือเอาประโยชน์จากอำนาจดังกล่าวในการที่จะออกกฎ เพื่ออนุญาตให้ตนเอง ใช้กำลังบังคับ เพราะว่าการใช้กำลังบังคับนี้จะมีผลกระทบต่อเสรีภาพพื้นฐานหรือทรัพย์สินของ ประชาชน ซึ่งตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้อยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

บทที่ 4

การวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ในการดำเนินกิจการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ทำให้มีการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้ใช้ไฟ จึงเป็นโอกาสทำให้เจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่โดยนำเงินที่ผู้ใช้ไฟชำระให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวไม่นำมาส่งมอบให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ในกรณีของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค นอกจากการทุจริตแล้วเจ้าหน้าที่ยังประพฤติผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 โดยเจ้าหน้าที่ขบถขบถด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้เกิดความเสียหาย เจ้าหน้าที่นำพัสดุอุปกรณ์ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไปใช้ในการก่อสร้างแล้วไม่นำกลับมาคืนให้ครบตามจำนวน นำวัสดุอุปกรณ์ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวเจ้าหน้าที่ไปทำการติดตั้งมิเตอร์และเปลี่ยนขนาด แล้วไม่ออกใบเสร็จรับเงินให้ แต่กลับต่อไฟตรงให้ผู้ใช้ไฟแทน และนำเงินที่ผู้ใช้ไฟจ่ายค่าติดตั้ง ค่ามิเตอร์ไปใช้ส่วนตัว เจ้าหน้าที่ควบคุมงานก่อสร้างส่งคืนสายไฟจากงานรื้อถอนไม่ครบถ้วน เจ้าหน้าที่พัสดุละเลยหน้าที่ขาดการควบคุม ปล่อยปละละเลยงาน จัดเก็บพัสดุไม่เป็นหมวดหมู่ เป็นเหตุให้พัสดุขาดบัญชีจำนวนมาก ถือเป็นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การกระทำละเมิดดังกล่าวข้างต้น ผู้กระทำละเมิดต้องชดใช้ค่าเสียหายต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เนื่องจากเจ้าหน้าที่ต้องชดใช้สินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เป็นผลให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชำระเงินได้ในเวลาที่กำหนด ซึ่งคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่ชำระโดยถูกต้องครบถ้วนให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นต้องชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด

แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันถ้าไม่มีการปฏิบัติ

ตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ในปีหนึ่งๆ จะมีกรณีเจ้าหน้าที่ทุจริตกระทำละเมิดต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นจำนวนมาก เช่น

ในปี พ.ศ. 2547 มีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จำนวน 13 เรื่อง เป็นวงเงินค่าเสียหายที่ต้องชดใช้ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจำนวน 2,071,402.54 บาท

พ.ศ. 2548 มีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จำนวน 12 เรื่อง เป็นวงเงินค่าเสียหายที่ต้องชดใช้ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจำนวน 8,203,946.55 บาท

พ.ศ. 2549 มีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จำนวน 2 เรื่อง เป็นวงเงินค่าเสียหายที่ต้องชดใช้ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจำนวน 318,737.50 บาท เป็นข้อมูลจากสำนักกฎหมายการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

เมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ทราบถึงการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย และความผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากข้อเท็จจริงปรากฏอย่างใดก็จะมีการลงโทษทางวินัย และมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้เงินให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จากข้อเท็จจริงของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำความผิดได้รับคำสั่งให้ชดใช้เงินจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคแล้วเป็นเวลานาน การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจึงส่งเรื่องให้สำนักอัยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่สำนักงานอัยการมีหนังสือที่ อส.(กท) 0049/ (ร) 010 ลงวันที่ 19 มกราคม พ.ศ 2549 แจ้งว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้โดยขายทอดตลาด เพื่อชำระเงินให้ครบตาม มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องต่อศาล และส่งเรื่องคืนกลับให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดนั้นเป็นไปตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เลขที่ 113/2548 ระหว่างกรมสรรพกรและพนักงาน ซึ่งทุจริตต่อหน้าที่เบียดบังเงินค่าภาษีอากรไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นว่าเมื่อข้อเท็จจริงในคดีปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีคือกรมสรรพกรได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินและได้มีหนังสือเตือนแล้ว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชำระเงินภายใน 7 วัน ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ปฏิบัติตามคำเตือน ผู้ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามนัยมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ กรณีจึงถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย

ของผู้ฟ้องคดี ไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้

สำหรับกรณีของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีลักษณะเช่นเดียวกับคดีของกรมสรรพากร แต่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ยังมีได้นำคดีไปฟ้องศาลปกครอง หรือดำเนินมาตรการบังคับทางปกครอง มาใช้บังคับแต่อย่างใด

ต่อมา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือที่ นร. 0503/ว. 134 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2547 แจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยความว่า ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2547 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาความเห็นที่ ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ที่กระทรวง และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาฉบับเป็นร่างกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนมีความผิดทางอาญาและมีบทกำหนดโทษ ในกรณีที่เป็นความผิดเพียงเล็กน้อยและมีโทษปรับ หากจะต้องดำเนินคดีในทางอาญาอาจเป็นความยุ่งยากและไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น ในกรณีผู้ฝ่าฝืนไม่ยินยอมเปรียบเทียบปรับ หากดำเนินการในทางอาญา อาจต้องควบคุมตัว จัดทำประวัติและลายพิมพ์นิ้วมือ การกักขังแทนโทษปรับ เป็นต้น ประกอบกับจะเป็นเหตุที่ทำให้คดีอาญาที่มีโทษเพียงเล็กน้อยขึ้นสู่ศาลและเป็นภาระแก่ศาลโดยไม่จำเป็น จึงสมควรที่กระทรวง หน่วยงาน ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้นำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2534 ส่วนที่ 8 การบังคับทางปกครอง ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาด เพื่อชำระเงินตามมาตรา 57, 58 และ มาตรา 61 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) และฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2542) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ หรือปรับปรุงกฎหมายให้สามารถนำมาตราการดังกล่าวมาใช้บังคับ ให้มากยิ่งขึ้น น่าจะมีความเหมาะสมมากกว่า และกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่มท. 0208.2/ว 2326 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2547 แจ้งหน่วยงานที่ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรวมถึงการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ด้วย โดยขอความร่วมมือให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายหรือร่างกฎหมายทราบมติคณะรัฐมนตรีและใช้เป็นแนวทางในการบังคับใช้กฎหมาย หรือเสนอร่างกฎหมายของหน่วยงานต่อไป

เนื่องจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองในการให้นำมาตรการบังคับทางปกครอง มาใช้บังคับนั้นเป็นแนวทางเดียวกันกับมติคณะรัฐมนตรีที่ต้องการให้นำมาตรการบังคับทางปกครอง มาใช้กับกฎหมายต่างๆ ซึ่งตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น เหมาะสมที่จะนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้ เพราะการทำละเมิด หรือการทุจริตบางกรณี มีจำนวนเงินไม่มากนัก แต่ถ้าไม่นำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้ก็ไม่สามารถบังคับให้ชำระเงินได้

เนื่องจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคยังมีได้นำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้ตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด เพราะจะเกิดปัญหาต่างๆ ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหากรณีศาลปกครองไม่รับฟ้องคดีต่อหน่วยงานของรัฐและให้ใช้มาตรา 57 ของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ปัญหาที่ศาลปกครองไม่รับฟ้องคดีที่หน่วยงานของรัฐพิจารณาขอให้บังคับเอกชนให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง โดยศาลเห็นว่าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครองเองได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535 ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเลขที่ 113/2548 ซึ่งเป็นกรณีของกรมสรรพากร เรียกให้เจ้าหน้าที่ที่ทุจริตเงินค่าภาษี ขอให้ศาลบังคับให้ชำระเงินแต่ศาลไม่รับฟ้อง และเห็นว่าหน่วยงานสามารถให้มาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่การใช้ตามมาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยการกระทำทุจริตต่อหน้าที่และหน่วยงาน ได้มีคำสั่งทางปกครองให้ชดใช้เงินและเจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้นั้น เมื่อศาลปกครองไม่รับคดีโดยมีความเห็นว่าหน่วยงานสามารถให้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 ได้ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้มีหนังสือขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดียื่นฟ้องนายมนัส ต่วนเย็น อดีตพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและผู้คู่ประกันข้อหาผิดสัญญาจ้างแรงงาน พนักงานอัยการ สำนักงานคดีแรงงาน เขต 6 พิจารณาแล้วเห็นว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยงานของรัฐ ขณะเกิดเหตุนายมนัส ต่วนเย็นเป็นพนักงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ที่ยกยอกนำสายไฟฟ้าขนาดต่างๆ ของคลัง กฟน.นครสวรรค์ ไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวเป็นมูลค่าจำนวน 6,533,368.29 บาท จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ คือ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย จึงเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นคดีปกครองมิใช่คดีแรงงาน ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองพิเศษโลก ทั้งนี้ตามคดีศาลปกครองพิเศษโลก เลขแดงที่ 169/2548 ระหว่างนายอตุลย์ พิทยานัน ผู้ฟ้องคดี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ผู้ถูกฟ้องคดี มิใช่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจึงมีสิทธิเรียกให้นายมนัส ต่วนเย็น กับผู้คู่ประกันรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้มีคำสั่งเรียกให้นายมนัส ต่วนเย็น ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำความผิด พร้อมมีหนังสือบอกกล่าวแก่นายมนัส ต่วนเย็น ชดใช้ค่าเสียหายแล้วแต่ยังคงเพิกเฉย ถือได้ว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้นายมนัส ต่วนเย็น ชำระค่าเสียหายภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา 12

แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนายมนัส ส่วนเย็น ขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องต่อศาล การที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคแจ้งว่าการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว ปัจจุบันยังมีปัญหาในการปฏิบัติอยู่มาก หากใช้มาตรการบังคับทางปกครองซึ่งจะต้องมีขั้นตอน ยึด อายัด ตลอดจนขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้กระทำละเมิด แม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลมก็ตาม หรืออ้างว่าภายหลังจะได้ส่งสำนวนการสอบสวนดังกล่าวให้กระทรวงการคลังก็ตาม แต่ระยะเวลาที่จะดำเนินการกับผู้กระทำละเมิดก็ได้ล่วงพ้น 2 ปีไปแล้วตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง ก็ตาม เห็นว่าไม่ใช่เหตุจำเป็นที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะนำมาอ้างเพื่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวได้ แต่ในมาตรา 57 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนในการดำเนินการบังคับทางปกครองไว้ เพราะการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นการล่วงเข้าไปในสิทธิของทรัพย์สิน หากไม่มีหลักเกณฑ์ขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจนแล้ว เจ้าหน้าที่จะไม่กล้าที่จะดำเนินการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพราะอาจถูกฟ้องร้องได้ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาได้

4.2 ปัญหาจากการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้กับมาตรการทางปกครองโดยอนุโลม

การที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะนำมาตรา 57 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้ในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมนั้น ในเรื่องระยะเวลาในการยึดทรัพย์สินและขายทอดตลาดต้องดำเนินการภายใน 10 ปี ตามมาตรา 271 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยจะนับเริ่มต้นในวันใด คือ วันที่การไฟฟ้ามีคำสั่งให้ยึดหรืออายัด หรือวันที่เจ้าหน้าที่ได้ทำการยึดหรืออายัด ซึ่งตามประมวลแพ่งให้เริ่มนับตั้งแต่มีคำพิพากษา แต่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองมิต้องใช้คำพิพากษา ทำให้เกิดปัญหาในการตีความ เช่น เจ้าหน้าที่ได้มีการดำเนินการยึด หรืออายัด ทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครองภายในเวลา 10 ปี นับจากวันที่มีคำสั่งทางปกครอง ต่อมาเมื่อมีการขายทอดตลาดหลังจาก 10 ปีไปแล้ว จะถูกต้องตามประมวลแพ่งหรือไม่ เพราะการขายทอดตลาดตามประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง

¹ หนังสืออัยการสูงสุดที่ อส.(กท) 0049/(ร)010 ลงวันที่ 19 มกราคม 2549.

หากมีการยึดภายใน 10 ปี นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา แต่ทำการขายทอดตลาดหลังจากล่วงเลย 10 ปี แล้ว ก็ยังถือว่าการขายทอดตลาดนั้นยังชอบด้วยกฎหมายอยู่

นอกจากนั้นยังมีแนวคำพิพากษาฎีกา เมื่อมีการดำเนินการยึดอายัดแล้ว หากทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ยึดอายัดนั้น มีบุคคลภายนอกอ้างว่าทรัพย์สินนั้น ไม่ใช่ของผู้ที่ถูกบังคับในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ศาลจะเป็นผู้ชี้ขาดว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของผู้ใด ซึ่งเรียกว่าการร้องขัดทรัพย์สิน แต่ในการบังคับทางปกครองในการชี้ขาดว่าทรัพย์สินเป็นของผู้ใดจะเป็นอำนาจของใครเป็นผู้ชี้ขาด ซึ่งการชี้ขาดในกรณีของทรัพย์สินนั้น ถ้าให้เจ้าหน้าที่หน่วยงานที่ทำการยึด หรืออายัด เป็นผู้ชี้ขาด ก็ไม่เหมาะสมเพราะเป็นการใช้อำนาจเหมือนศาล ซึ่งในการใช้อำนาจของศาลในการชี้ขาดนั้น มีกฎหมายให้อำนาจไว้ชัดเจน แต่สำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมิได้มีกฎหมายรองรับอำนาจในการชี้ขาดไว้ จึงเป็นปัญหาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะชี้ขาดได้หรือไม่ สำหรับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ข้อ 1 การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ ซึ่งอำนาจผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอยู่ในข้อ

(4) ผู้บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐแล้วแต่กรณี

ซึ่งจะเห็นได้ว่าตามกฎหมายแล้วให้อำนาจเฉพาะทรัพย์สินของผู้อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองเท่านั้น สำหรับผู้ที่ร้องขัดทรัพย์สินตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะให้ศาลเป็นผู้ชี้ขาด แต่สำหรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมิได้ให้อำนาจผู้ออกคำสั่งทางปกครองในการชี้ขาด การร้องขัดทรัพย์สินจึงเป็นปัญหาว่าฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการชี้ขาดหากมีการร้องขัดทรัพย์สินเกิดขึ้น และหากมีการร้องขัดทรัพย์สินจะให้หน่วยงานใดเป็นผู้ชี้ขาด ควรจะมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการชี้ขาดดังกล่าวให้ชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาการฟ้องร้องภายหลัง

4.3 ปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ค้าประกัน

เมื่อเกิดการกระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แล้ว และมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินในการไฟฟ้าส่วนภูมิกานั้น ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มาตรา 13 ให้คณะกรรมการจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดตามมาตรา 8 และ มาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยค้ำเงินถึงรายได้ ฐานะครอบครัว และความรับผิดชอบและพฤติกรรมแห่งกรณีประกอบด้วย และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้มีข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิกาคำว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2545 ข้อ 19.4 ในกรณีความเสียหายเกิดแก่เงิน ให้ชดใช้เป็นเงินเพียงอย่างเดียวตามหลักเกณฑ์ที่การไฟฟ้าส่วนภูมิกากำหนด ข้อ 19.4 จัดให้มีผู้ค้าประกันและในกรณีที่เห็นสมควรจะให้วางหลักประกันด้วยก็ได้ ตามปัญหาคือ หากผู้ถูกคำสั่งทางปกครองไม่ชดใช้เงินและต้องมีการยึดอายัด ขายทอดตลาด ผู้ค้าประกันจะต้องรับผิดชอบเพียงใด มาตรการบังคับทางปกครองจะครอบคลุมไปถึงผู้ค้าประกันด้วยหรือไม่ แต่คำสั่งทางปกครองผูกพันเฉพาะผู้รับคำสั่ง ผู้ค้าประกันไม่ได้เป็นผู้รับคำสั่งทางปกครอง ก็ไม่น่าจะมีผลบังคับถึงผู้ค้าประกัน แต่ถ้าหน่วยงานออกคำสั่งทางปกครองถึงผู้ค้าประกันแจ้งให้ชดใช้เงินตามที่ได้ประกันไว้คำสั่งที่หน่วยงานออกก็ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ถ้าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ก็สามารถที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ค้าประกันตามคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยตรงกับผู้ค้าประกันได้ ถึงแม้ความสัมพันธ์ของผู้ค้าประกันจะเป็นความสัมพันธ์ทางแพ่ง แต่ต้นเหตุแห่งการค้ำประกันเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเงินให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคแต่ก็ไม่ได้รับการชดใช้ ซึ่งตามคำตัดสินของศาลปกครองสูงสุด คำสั่งให้ชดใช้เงินของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคถือเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกับคำสั่งของกรมสรรพากร ดังนั้นการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เช่นเดียวกัน แต่ปัญหาคือ เมื่อไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการบังคับทางปกครองไว้ให้ชัดเจน เจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิกาก็ไม่กล้าดำเนินการบังคับทางปกครองดังกล่าว เพราะเกรงจะถูกดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญาได้ สำหรับกรณีผู้ค้าประกันคดีนายมนัส ต่วนเย็น ซึ่งทุจริตต่อหน้าที่ ต้องชดใช้เงินจำนวน 6,533,368.29 บาท ซึ่งอัยการมีความเห็นว่าสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ค้าประกันของนายมนัส ต่วนเย็นได้หรือไม่ นั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้

4.4 ปัญหากรณีการออกคำสั่งให้ใช้เงิน กรณีเจ้าหน้าที่กระทำผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกจากราชการไปแล้ว

เมื่อเกิดความเสียหายต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และได้มีการสอบสวนตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งโทษในการกระทำผิดที่ต้องชดใช้เงินให้แก่การไฟฟ้า ส่วนภูมิกานั้นเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งมีโทษทางวินัยด้วย คือ ไล่ออก ปลดออก ในระหว่างที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา การไฟฟ้า ส่วนภูมิภาคได้ลงโทษทางวินัย โดยปลดออก ไล่ออก ไปแล้ว ต่อมาเมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็น กลับมาที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่ามีความผิด แต่พนักงานได้ออกจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไปแล้ว การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ที่ออกจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไปแล้ว ชดใช้เงินได้หรือไม่ ในเรื่องนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็น เลขเสร็จที่ 266/2545 ว่าพนักงานขับรถยนต์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบแห่งกระทำละเมิดได้ลาออก จากราชการไปแล้ว หน่วยงานรัฐไม่สามารถออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อให้เจ้าหน้าที่นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนได้ เมื่อไม่สามารถออกคำสั่ง ทางปกครองได้ก็ไม่สามารถที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ดังนั้นส่วนราชการจึงต้องฟ้อง คดีต่อศาลเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องภายในอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่ส่วนราชการมีความเห็นตาม กระทรวงการคลัง ดังนั้นจึงเป็นปัญหาที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อให้บังคับตาม สิทธิเรียกร้องของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคภายในอายุความ 1 ปี นับแต่ได้รับแจ้งจากกระทรวงการคลัง ซึ่งปัญหาดังกล่าวการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคต้องระมัดระวังเรื่องอายุความ ต้องฟ้องภายในกำหนดอายุความ ดังกล่าว

4.5 ปัญหากรณีไม่ได้ออกคำสั่งให้ชดใช้เงินภายในอายุความ

กรณีการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคยังไม่เคยใช้มาตรการ ดังกล่าว แต่กรณีศึกษาจากกรมสรรพากร ซึ่งได้มีหนังสือขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ว่าการที่เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนนั้น เจ้าหน้าที่จะต้อง ดำเนินการดังกล่าวภายในระยะเวลาเท่าใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือแจ้ง² ความเห็นต่อข้อหาหรือว่า เมื่อกรมสรรพากรได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินภายในอายุความมาตรา 10 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับดังกล่าวภายใน 10 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน ตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งตามมาตรา 57 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม สำหรับกรณีนี้หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจน การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคสามารถดำเนินการกับพวกทุจริตต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ โดยวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองและในคำสั่งให้ชดใช้เงินนั้น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะได้ระบุดังสิทธิในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งทราบด้วยว่าถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้ครบก่อน ตามคำสั่งทางปกครองได้ และจะกำหนดระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง คือ 10 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งทางปกครองไป เป็นเงื่อนไขในการออกคำสั่งทางปกครองด้วย จะทำให้คำสั่งทางปกครองมีความสมบูรณ์ และหากมีการปล่อยให้ออกคำสั่งทางปกครองล่าช้า หรือใช้มาตรการบังคับล่าช้า ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป 1 ระดับควรมีความรับผิดชอบด้วยตามส่วน แต่ไม่ใช่หลักเหตุหนึ่งรวม

หากเกิดกรณีการเรียกให้ชดใช้เงินดังกล่าวนี้ ผู้ออกคำสั่งปล่อยระยะเวลาให้ล่วงเลยไปจนเกิน 10 ปีแล้ว จะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้หรือไม่ และปัญหาที่ตามมาก็คือ การใช้คำสั่งทางปกครองมาเป็นฐานในการเรียกชำระหนี้ นั้น การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองถือเป็นสาระสำคัญของการออกคำสั่งทางปกครองด้วยหรือไม่ หากไม่อาจเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินได้เพราะความล่าช้า ปล่อยเวลาให้เกิน 10 ปี ผู้บังคับบัญชาสมควรจะต้องร่วมรับผิดชอบด้วยอย่างน้อยเพียงใด

เนื่องจากปัญหาบางประการเป็นปัญหาที่มีลักษณะเดียวกันกับหน่วยราชการอื่น ซึ่งการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคยังไม่มีตัวอย่างเกิดขึ้น เพราะยังไม่เคยนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้กับเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดทางละเมิด ถึงแม้ว่าอัยการจะให้ความเห็นว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคสามารถจะนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้ได้ แต่เมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดรายละเอียดขั้นตอนในการปฏิบัติไว้ให้ชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่กล้านำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้เพราะเกรงว่าจะถูกฟ้องกลับทั้งในทางแพ่งและทางอาญา

² หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร. 0905/305 ลงวันที่ 30 เมษายน 2546.

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

เนื่องจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยงานของรัฐ และมีการกระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจำนวนมาก และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง และมีคำสั่งลงโทษให้พนักงานชดใช้เงินตามระเบียบ แต่ก็ไม่ได้รับการชดใช้และเมื่อศาลปกครองสูงสุดได้ตัดสินไว้ว่าหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระให้ถูกต้องครบถ้วนให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นมาชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำเตือนเจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อไม่มีการกำหนดวิธีการขั้นตอนการดำเนินมาตรการบังคับทางปกครองให้ชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าเข้าดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 เพราะการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น เป็นการก้าวล่วงเข้าไปในดินแดนแห่งสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชนและสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญด้วย ผู้ที่ก้าวล่วงเข้าไปอาจถูกฟ้องคดีแพ่งหรือคดีอาญาก็ได้ ถ้าไม่มีกฎหมาย ซึ่งมีรายละเอียดขั้นตอนต่างๆ มารองรับอำนาจการเข้าไปดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ชัดเจน หากสามารถเพิ่มเติม วิธีใช้มาตรการบังคับทางปกครองขึ้นในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2539 แทนการใช้วิธีแพ่งโดยอนุโลมแล้ว จะทำให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องดำเนินการบังคับทางปกครองมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานโดยตรงซึ่งจะส่งผลให้มีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพิ่มมากขึ้น ตรงกับเจตนารมณ์ของศาลที่ต้องการให้ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ได้รับความคุ้มครองเนื่องจากมีหลักเกณฑ์ ขั้นตอนปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ชัดเจน เป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติตามกฎหมายด้วย สำหรับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคก็เช่นเดียวกัน จะได้นำขั้นตอนวิธีการในการบังคับ

ทางปกครองมาใช้กับพนักงาน ซึ่งกระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค มีคำสั่งให้ชดใช้เงินแล้วแต่ไม่ยอมชดใช้ หากมีมาตรการบังคับทางปกครองอย่างจริงจัง จะส่งผลให้พนักงานมีความเกรงกลัวที่จะถูกบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครอง มีผลให้การกระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ลดลง ซึ่งจะทำให้บริการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นบริการสาธารณะนั้นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมของประเทศ

ผลจากการวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกับพนักงานที่ถูกคำสั่งให้ชดใช้เงินกรณีกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น

5.1.1 ปัญหาเนื่องจากหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้มาตรการทางปกครอง ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองมาตรา 57 ซึ่งกำหนดให้ใช้วิแพ่งโดยอนุโลม ซึ่งไม่ใช่มาตรการบังคับทางปกครองที่ชัดเจนเพราะการบังคับตามวิแพ่งเป็นการบังคับตามคำสั่งศาล แต่เมื่อการบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองไม่มีกฎหมายกำหนดให้ชัดเจน ทำให้พนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่กล้าใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพราะเกรงว่าจะถูกดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้ เพราะการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น เป็นการก้าวล่วงไปในสิทธิของทรัพย์สินและสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ชัดเจน โดยเพิ่มขึ้นในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

5.1.2 ปัญหาในการใช้วิแพ่งบังคับโดยอนุโลม กรณีมีการร้องขจัดทรัพย์สินขึ้นตามวิแพ่งศาลจะเป็นผู้ชี้ขาดว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของผู้ใด แต่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่มีกฎหมายให้อำนาจผู้ใดเป็นผู้ชี้ขาดในกรณีมีการร้องขจัดทรัพย์สินเกิดขึ้น ทำให้ไม่สามารถหาข้อยุติได้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นของผู้ใด ทำให้การดำเนินการยึดทรัพย์สินขายทอดตลาดตามมาตรการบังคับทางปกครองไม่สามารถดำเนินการได้ หากมีการร้องขจัดทรัพย์สิน

5.1.3 ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ค้าประกัน ในการเข้าทำงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะต้องจัดให้มีผู้ค้าประกัน 2 คน เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำความผิดทางละเมิดและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคออกคำสั่งทางปกครองให้ต้องชดใช้เงินที่เกิดจากการกระทำความผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อแนวทางของศาลปกครองและสำนักงานอัยการมีความเห็นว่า ผู้ออกคำสั่งทางปกครองสามารถใช้ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คือ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

โดยยึดหรืออาศัยทรัพย์สินของผู้ยื่นและขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระให้ครบถ้วน ซึ่งกรณีผู้ค้ำประกันการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคก็จะมีหนังสือแจ้งให้ชำระเงินเหมือนกัน แต่ผู้ค้ำประกันมิใช่เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิด ดังนั้น จึงไม่น่าจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดอาศัยทรัพย์สินขายทอดตลาดของผู้ค้ำประกันได้

5.1.4 ปัญหาการออกคำสั่งให้ใช้เงิน กรณีผู้กระทำความผิดทางละเมิดออกจากราชการไปแล้ว กรณีดังกล่าว เมื่อผู้กระทำความผิดออกจากราชการไปแล้ว ก็ไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองให้ชดใช้เงินตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ ดังนั้นการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง เพื่อบังคับทางปกครองภายในอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลจากกระทรวงการคลัง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะต้องระมัดระวังเรื่องอายุความ 1 ปี ต้องดำเนินการภายในอายุความ หากไม่ดำเนินการเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเรื่องดังกล่าวต้องมีความผิดฐานปฏิบัติงานล่าช้าเกินสมควร แต่ถ้าไม่ดำเนินการเลยถือว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวละเว้นในการปฏิบัติหน้าที่ต้องมีความผิด

5.1.5 ปัญหากรณีไม่ได้ออกคำสั่งให้ชดใช้เงินภายในอายุความ การที่เกิดปัญหาไม่ได้ออกคำสั่งให้ชดใช้เงินภายในอายุความนั้น เนื่องจากขั้นตอนการปฏิบัติยังไม่ชัดเจน เจ้าหน้าที่งานผู้มีหน้าที่ยังขาดความเข้าใจหรืออาจจะเลย ซึ่งมีผลทำให้ผู้ถูกคำสั่งทางปกครองที่ออกคำสั่งเลยกำหนดเวลาหรืออายุความในการใช้เงิน สามารถนำเรื่องอายุความขึ้นมาต่อสู้เพื่อไม่ต้องชำระเงินได้ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการออกคำสั่งดังกล่าวจึงต้องระมัดระวังในเรื่องอายุความให้มาก เพราะนอกจากเป็นความผิดของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งแล้ว ยังทำให้หน่วยงานเสียหายอีกด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยตามที่ได้วิเคราะห์ถึงรายละเอียดและสรุปผลของปัญหามาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้กับเจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

5.2.1 ในการดำเนินการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งมีช่องทางให้เจ้าหน้าที่ทุจริตและกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ เมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคทราบก็จะดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนและมีคำสั่งทางปกครองให้ชดใช้เงิน และเมื่อแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเลขที่ 113/2548 ประกอบกับความเห็นของอัยการได้กำหนดแนวทางให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง วิธีการ ขั้นตอนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพิ่มเติมให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อจะได้ไม่เกิดปัญหาในการใช้มาตรการบังคับ

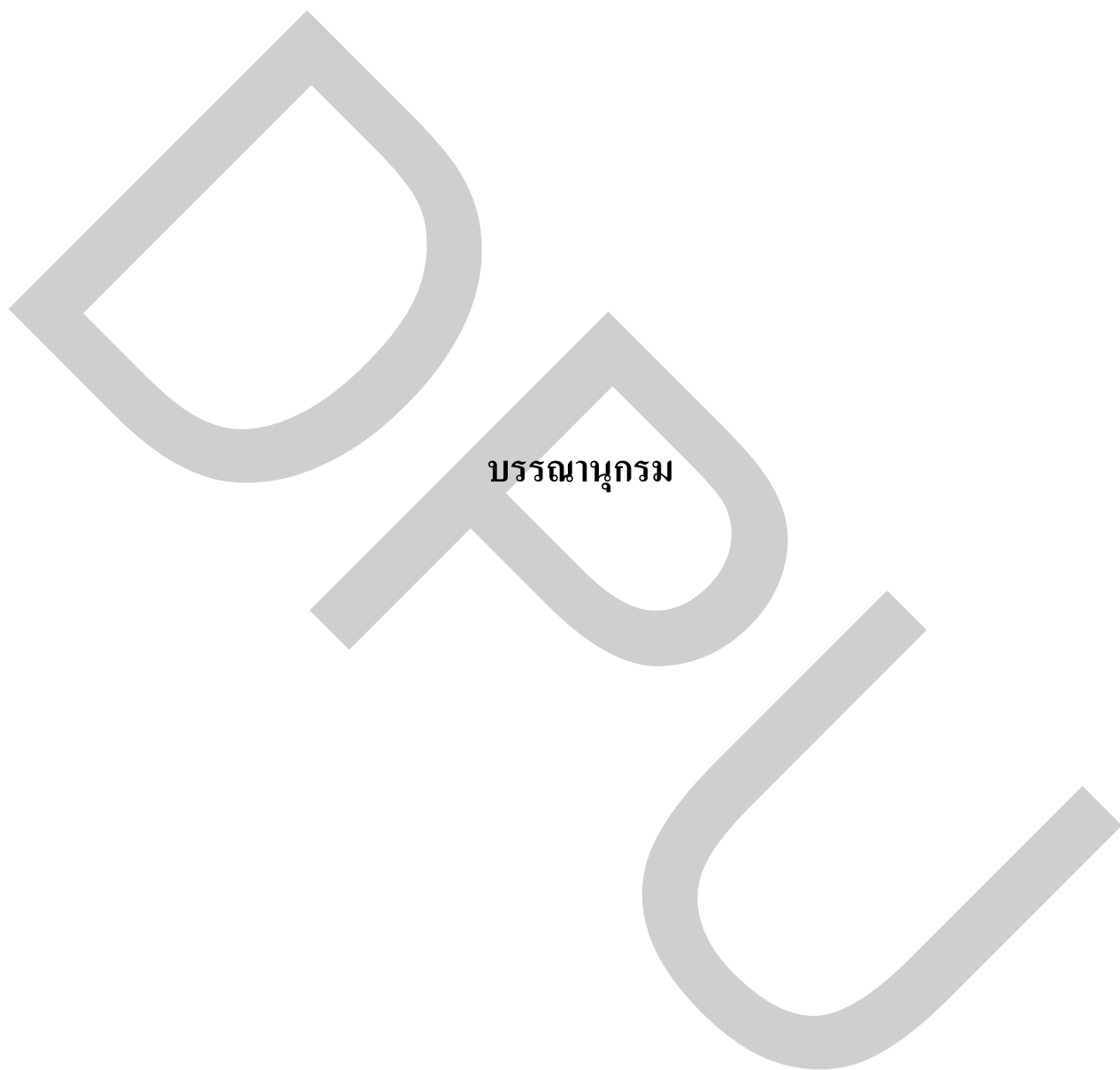
ทางปกครองและเจ้าหน้าที่ที่กล้าที่จะดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครอง เพราะได้มีหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ ระเบียบในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ชัดเจน

5.2.2 ควรตั้งหน่วยงานกลางที่ดำเนินการบังคับตามมาตรการทางปกครองขึ้นเหมือน กรมบังคับคดี หากมีการตั้งบังคับทางปกครองของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ สามารถส่งเรื่องมาบังคับ ทางปกครอง ณ หน่วยงานเดียวกัน เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีความเหมือนกันและ เป็นแนวทางเดียวกันทุกหน่วยงาน

5.2.3 สำหรับการป้องกันการกระทำละเมิดของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคนั้น นอกจากจะนำ มาตรการบังคับทางปกครองมาใช้แล้ว ควรนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ในการเก็บข้อมูลตรวจสอบ ข้อมูลที่ถูกต้องอยู่เสมอป้องกันการทุจริตได้

5.2.4 ในการชำระค่าบริการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหากจะป้องกันการทุจริตการนำเงิน ไปใช้ส่วนตัวของพนักงาน การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคควรส่งเสริมให้มีการชำระเงินผ่านธนาคารจะเป็น การลดปัญหามากกว่าใช้ตัวแทนเก็บเงินหรือพนักงานเก็บเงิน

5.2.5 เมื่อศาลปกครองสูงสุดและอัยการได้พิจารณาให้หน่วยงานที่ออกคำสั่งให้ชำระเงิน และไม่ได้รับชำระสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ และยังไม่มีการฟ้องร้องขอ การใช้มาตรการทางปกครอง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคควรกำหนดระเบียบในการใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองขึ้นเพื่อจะได้นำมาใช้ก่อนมีการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบเฉพาะขึ้น เพื่อการดำเนินการ บังคับทางปกครองของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะได้มีระเบียบให้ปฏิบัติได้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ของกฎหมายในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งผู้เขียนได้ทำการร่างระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยแบ่งเป็นหมวดต่างๆ ดังนี้ หมวด 1 หมวดทั่วไป หมวด 2 การยึดทรัพย์สิน หมวด 3 การอายัดทรัพย์สิน หมวด 4 การขายทอดตลาดทรัพย์สิน หมวด 5 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง หมวด 6 การถอนการบังคับทางปกครอง หมวด 7 การรับและ การจ่ายเงิน ซึ่งรายละเอียดอยู่ในภาคผนวก ก. ซึ่งหากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้นำระเบียบดังกล่าว มาใช้จะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะสามารถนำมาปฏิบัติได้ อย่างมีประสิทธิภาพ



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2544). **กฎหมายปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. กรุงเทพมหานคร:
จรรยาการพิมพ์.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2542). **คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่**
(พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

_____. (2544). **คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**
(พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). **หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**
ตามรัฐธรรมนูญใหม่. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

วราพจน์ วิสชุดพิชญ์. **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**.
กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

ศักดิ์ สนองชาติ. (2540). **คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแห่งพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด**.
กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ.

อำพน เจริญชีวินทร์. (2545). **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และ**
หน่วยงาน ของรัฐ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

บทความ

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2529). “ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.”

วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 5.

_____. (2534). “สำคัญคดีในกฎหมาย : ปัญหาความสัมพันธ์ในกฎหมายอาญา
กฎหมายแพ่งและกฎหมายปกครองไทย.” **วารสารกฎหมายปกครอง.**

บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์. (2542, พฤษภาคม-สิงหาคม). “หลักความได้
 สัดส่วนตามหลักกฎหมาย ของเยอรมัน และฝรั่งเศส.” วารสารรัฐธรรมนุญ, ปีที่ 1,
 เล่มที่ 2.

บรรเจิด ภาศิริรัตน์. (2543, 2 มิถุนายน). “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน
 มาตรการในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย.”

วารสารนิติศาสตร์.

บรรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2544, มีนาคม). “การควบคุมการใช้ดุลยพินิจทางการปกครอง โดยองค์กร
 ตุลาการ.” บทบัญญัติ, เล่มที่ 47, ตอนที่ 1.

เอกสารอื่นๆ

มานิตย์ วงศ์เสรี. (2539, 1 สิงหาคม). “กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐ
 เยอรมัน (Das deutsche Verwaltungsvollstreckungsrecht).” เอกสารประกอบการสัมมนา
 ทางวิชาการ ครั้งที่ 5 เรื่อง การเตรียมการรับรองกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทาง
 ปกครอง ประเทศเยอรมัน. ตึกสันติไมตรีทำเนียบรัฐบาล.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545, ตุลาคม). หลักกฎหมายปกครอง
 ฝรั่งเศส (รายงานวิจัย). เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง.

หนังสืออัยการสูงสุดที่ อส.(กท) 0049/ (ร) 010 ลงวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2549.

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร. 0905/305 ลงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2546.

หนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด กค. 0526.6/845 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2543.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขที่ นร 0503/ว134 ลงวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2547 เรื่อง
 การนำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
 ส่วนที่ 8 การบังคับทางปกครอง มาใช้บังคับ.

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0208.2/ว.2326 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง
 การนำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
 ส่วนที่ 8 การบังคับทางปกครอง มาใช้บังคับ.

วิทยานิพนธ์

กิติกุล กิตติวโรดม. ความรับผิดชอบของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. 2539. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร:

มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ธิดารัตน์ วันชัย. (2546). มาตรการบังคับทางปกครอง : ศึกษากรณีการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน

ท้องถิ่นในการรื้อถอนอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร. วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

มนตรี ชนกนำชัย. (2540). มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์

ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รพี แผงสภา. ปัญหาการบังคับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สนั่น สุขสว่าง. มาตรการบังคับทางปกครองในการควบคุมป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมจากโรงงาน.

วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร:

มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

กฎหมาย

กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. 2539. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114, ตอนที่ 17 ก. 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2540.

กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. 2539. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116, ตอนที่ 5 ก. 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542.

ข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ

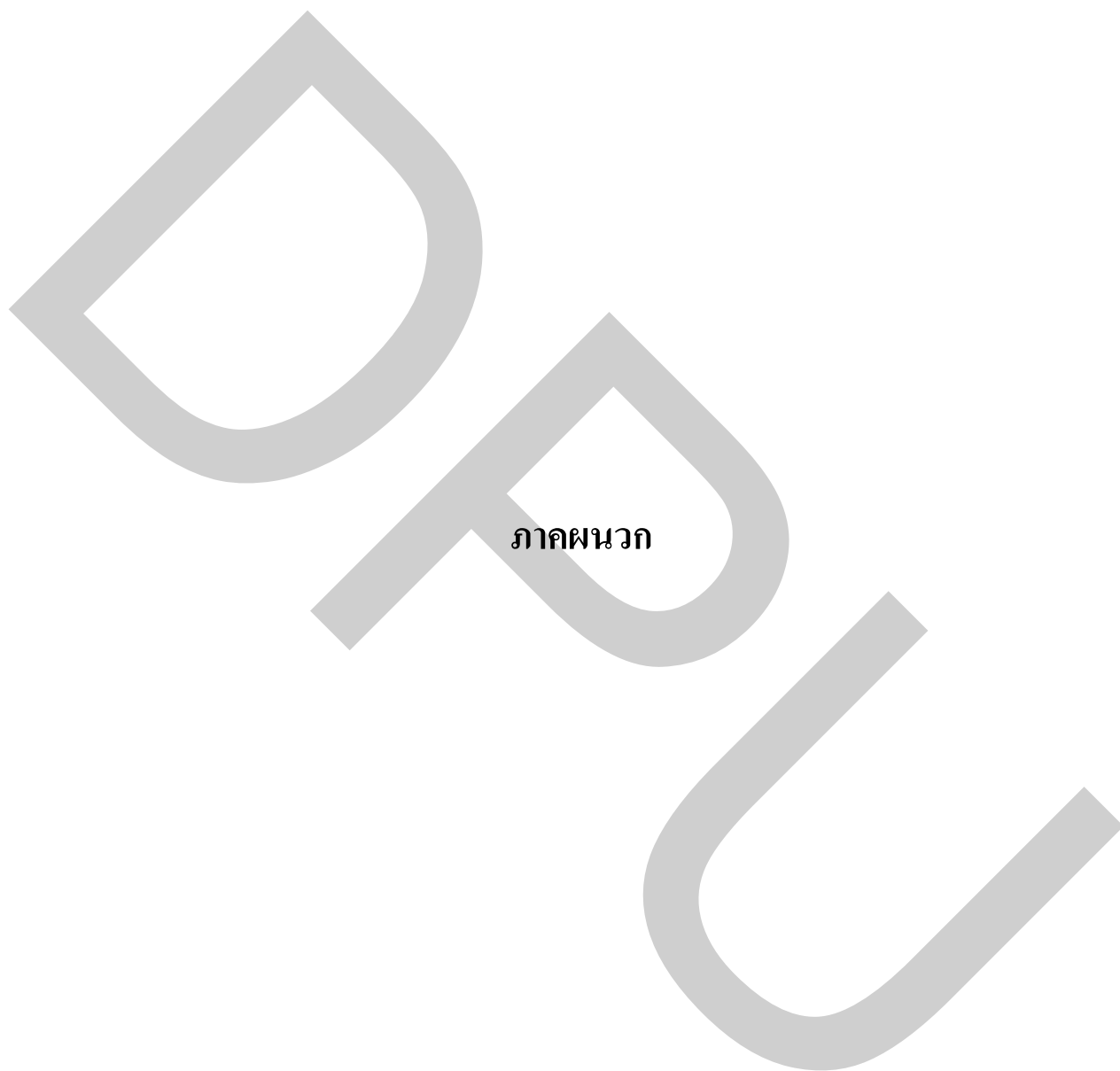
เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2545.

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2539.

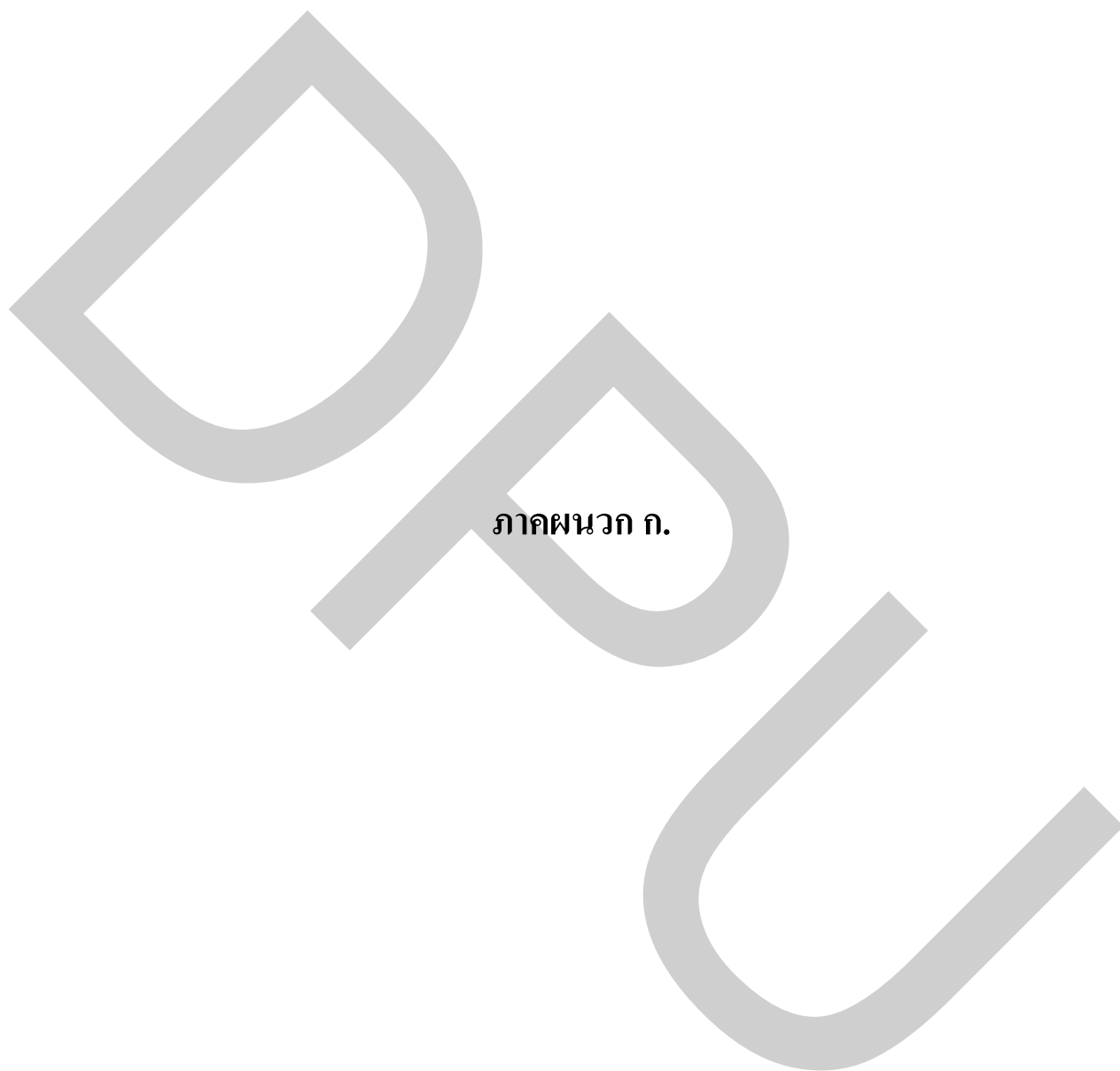
พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 113,

ตอนที่ 60 ก. 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539.



ภาคผนวก



ภาคผนวก ก.

**ระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครอง
โดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน
ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539**

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 โดยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 8. เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ โดยที่คำสั่งให้ชดใช้เงินของการไฟฟ้าส่วนภูมิกาคดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองใช้ชำระเงิน ผู้ว่าการมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงินออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบก่อนได้ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ดังนั้น เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่และขายทอดตลาดดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรวางระเบียบไว้ดังนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้ผู้ว่าการ รักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจออกคำสั่ง หรือประกาศ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือมิได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้เสนอเรื่องให้ ผู้ว่าการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด และคำวินิจฉัยของผู้ว่าการให้ถือเป็นที่สุด

ข้อ 4 ในระเบียบนี้ ถ้าข้อความมิได้ความเป็นอย่างอื่น

“ผู้ว่าการ” หมายความว่า ผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือผู้รักษาการแทน

“เจ้าพนักงาน” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ในสังกัดการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหรือบุคคล ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำการยึด อายัดหรือขายทอดตลาดตามระเบียบนี้

“สำนักงาน” หมายความว่าสำนักงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

“ผู้กระทำละเมิด” หมายความว่า ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

“ผู้ต้องชดใช้เงิน” หมายความว่า ผู้กระทำละเมิดที่ถูกการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคลงโทษให้ต้องชดใช้เงิน เนื่องจากการทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

“ยึด” หมายความว่า การกระทำใดๆ ต่อทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงิน เพื่อให้ทรัพย์สินนั้น ได้มาอยู่ในความควบคุมดูแลหรือครอบครองของเจ้าพนักงาน

“อายัด” หมายความว่า การสั่งให้ผู้ต้องชดใช้เงินหรือบุคคลภายนอก มิให้จำหน่ายจ่ายโอน หรือกระทำการนิติกรรมใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องที่สั่งอายัดไว้ รวมตลอดถึงการสั่งให้บุคคลภายนอกมิให้นำส่งทรัพย์สินหรือชำระหนี้แก่ผู้ต้องชดใช้เงิน แต่ให้ส่งมอบหรือชำระหนี้ต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

“การขายทอดตลาด” หมายความว่า การนำเอาทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงินออกขายโดยวิธีผู้ราคาขึ้นโดยเปิดเผย

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการจัดการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และให้หมายความรวมถึงผู้ทอดตลาดด้วย

หมวด 1

บททั่วไป

ข้อ 5 ผู้ว่าการเป็นผู้มีอำนาจสั่งการยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงิน

ข้อ 6 หนังสือเตือนให้ผู้ต้องชดใช้เงิน คำสั่งให้ยึดทรัพย์สิน ประกาศยึดทรัพย์สินคำสั่งให้อายัดทรัพย์สิน คำสั่งให้ขายทอดตลาดทรัพย์สิน และประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้เป็นไปตามแบบที่ผู้ว่าการกำหนด

ข้อ 7 การส่งหนังสือ คำสั่ง หรือประกาศตามระเบียบนี้ให้ปฏิบัติตามหมวด 4 ว่าด้วยการแจ้งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

ข้อ 8 ในกรณีผู้ออกคำสั่งทางปกครอง มีคำสั่งให้ผู้ต้องชดใช้เงิน ถ้าถึงกำหนดชำระแล้ว ไม่มีการชำระเงินให้ถูกต้องครบถ้วน ผู้ออกคำสั่งมีหนังสือเตือนให้ผู้ต้องชดใช้เงินชำระเงิน ภายในระยะเวลาที่กำหนดไม่น้อยกว่า 7 วัน โดยระบุด้วยว่าถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน ผู้ว่าการ มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัดและขายทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงิน เพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้

ข้อ 9 การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามข้อ 8 ให้มีระยะเวลาสิบปี นับแต่วันที่ ผู้ออกคำสั่งทางปกครองมีคำสั่งให้ผู้ต้องชดใช้เงินชำระเงินคืนการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ในกรณีเห็นสมควร ผู้ว่าการอาจมีคำสั่งให้ยื่นระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองให้น้อยกว่าระยะเวลาที่กำหนดในวรรคหนึ่งก็ได้

หมวด 2

การยึดทรัพย์สิน

ส่วนที่ 1

วิธีการยึดทรัพย์สิน

ข้อ 10 เมื่อถึงกำหนดเวลาที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดทรัพย์สินได้ ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้เจ้าพนักงานดำเนินการ สืบหาหลักทรัพย์ของผู้ต้องชดใช้เงิน โดยไม่ชักช้า และประเมินราคาทรัพย์สินนั้นตามข้อ 36 ถึง ข้อ 40 ในการนี้อาจประสานงานกับสำนักงานเขตพื้นที่ที่ทรัพย์สินตั้งอยู่ เพื่อช่วยในการดำเนินการ ด้วยก็ได้

การสืบหาหลักทรัพย์ หรือทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงินให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ประสานงานกับกรมที่ดิน เพื่อตรวจสอบหลักทรัพย์ประเภทอสังหาริมทรัพย์ ที่ปรากฏชื่อของผู้ต้องชดใช้เงิน ครอบครัวของผู้ต้องชดใช้เงิน และผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องชดใช้เงิน เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิเรียกร้องซึ่งอาจยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาด เพื่อชำระหนี้ได้ โดยให้ตรวจสอบตามภูมิลำเนาที่อยู่อาศัย สถานที่ที่เคยย้ายไปดำรงตำแหน่งหรือทำงาน และภูมิลำเนา ปัจจุบันด้วย

(2) ตรวจสอบทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์ ของผู้ต้องชดใช้เงิน เช่น รถยนต์ รถจักรยานยนต์ เรือ หุ่น หรือหลักประกันการขอใช้ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ โดยประสานงานกับหน่วยราชการ หรือหน่วยงานที่จัดทำทะเบียน หรือมีบัญชีควบคุมสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว

(3) สืบหาทรัพย์สินอื่นของผู้ต้องชดใช้เงินในสำนักงาน บ้าน และที่อยู่อาศัยของผู้ต้องชดใช้เงิน หรือ จากครอบครัว หรือผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจมีทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงินไว้ในครอบครอง

(4) ขอความร่วมมือจากธนาคาร หรือสถาบันการเงิน เพื่อตรวจสอบหลักทรัพย์ หรือ บัญชี เงินฝากในธนาคาร หรือสถาบันการเงินนั้นๆ

(5) ดำเนินการอื่นใด เพื่อให้การสืบหาหลักทรัพย์ หรือทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

ให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ตามวรรคหนึ่งรายงานผลการสืบหาหลักทรัพย์ หรือทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงินให้ผู้ว่าราชการประจำสามเดือน

ข้อ 11 ให้เจ้าพนักงานตามข้อ 10 รายงานการสืบหาหลักทรัพย์ หรือทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงิน และเสนอร่างคำสั่งแต่งตั้งเจ้าพนักงานไปทำการยึดทรัพย์สิน ร่างคำสั่งให้ยึดทรัพย์สิน ร่างประกาศยึด ทรัพย์สิน หรือร่างคำสั่งให้อายัดทรัพย์สิน แล้วแต่กรณี เพื่อให้ผู้ว่าการลงนาม

ร่างคำสั่งแต่งตั้งเจ้าพนักงานตามวรรคหนึ่งให้เสนอ แต่งตั้งจากหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินนั้นรับตำแหน่งอยู่ แต่ถ้าทรัพย์สินอยู่ที่อื่นจะแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ทรัพย์สินตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ได้

ในกรณีที่เห็นสมควร ผู้ว่าการจะแต่งตั้งบุคคลใดเป็นเจ้าพนักงานก็ได้

ข้อ 12 เมื่อผู้ว่าการสั่งลงนามในคำสั่งแต่งตั้งเจ้าพนักงาน คำสั่งให้ยึดทรัพย์สินประกาศยึดทรัพย์สิน หรือคำสั่งให้อายัดทรัพย์สินแล้ว ให้ส่งเรื่องให้เจ้าพนักงาน เพื่อดำเนินการต่อไป

ข้อ 13 ถ้าในคำสั่งให้ยึดทรัพย์สินได้ระบุ เฉพาะเจาะจงให้ยึดทรัพย์สินสิ่งใดให้เจ้าพนักงานยึดแต่เฉพาะทรัพย์สินสิ่งนั้น

ข้อ 14 ก่อนไปทำการยึดทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานพิจารณาตรวจสอบให้แน่ชัดว่าต้องยึดทรัพย์สินของผู้ชดใช้เงินหรือไม่ และจำนวนราคาทรัพย์สินที่จะยึดได้ตามกฎหมายที่ประมาณเท่าใด พร้อมทั้งทำประกาศยึดทรัพย์สินไปด้วย เพื่อปิดไว้ ณ สถานที่ยึดทรัพย์สิน

ข้อ 15 ให้เจ้าพนักงานไปทำการยึดทรัพย์สินโดยเร็วและให้นำคำสั่งให้ยึดทรัพย์สินกับเครื่องมือ และอุปกรณ์สำหรับการยึดทรัพย์สิน เช่น ครั่งและตราตีครั้งไปด้วย ทั้งนี้ จะมีพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นร่วมไปช่วยเหลือด้วยก็ได้

ข้อ 16 ให้เจ้าพนักงาน และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ 15 ดำเนินการยึดทรัพย์สิน ด้วยความสุภาพและระมัดระวังไม่ให้เกิดความเสียหายเกินกว่าที่จำเป็น

ข้อ 17 เจ้าพนักงานจะต้องดำเนินการยึดทรัพย์สินในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ ตกในวันทำการงานปกติ เว้นแต่ในกรณีมีเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นอย่างอื่นจะทำการยึดทรัพย์สินในวันหยุดราชการก็ได้ โดยได้รับอนุญาตจากผู้ว่าการ

ข้อ 18 ก่อนทำการยึดทรัพย์สินให้เจ้าพนักงานแสดงคำสั่งให้ยึดทรัพย์สินต่อผู้ต้องชดใช้เงินหรือบุคคลที่ระบุไว้ในคำสั่งให้ยึดทรัพย์สิน ถ้าไม่ปรากฏตัวบุคคลดังกล่าว ให้แสดงต่อบุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้น

ข้อ 19 เพื่อให้การพบและทำการยึดทรัพย์สินให้เจ้าพนักงานมีอำนาจเท่าที่จะเป็นที่จะ ค้นสถานที่ใดๆ อันเป็นของผู้ต้องชดใช้เงินหรือได้ครอบครองอยู่เช่น บ้าน ที่อยู่อาศัย คลังสินค้า โรงงาน หรือร้านค้าขาย เป็นต้น ที่จะยึดหรือตรวจสอบบัญชี เอกสาร หรือ แผ่นกระดาษ และที่ กระทำการใดๆ ตามสมควร เพื่อเปิดสถานที่ดังกล่าว รวมทั้งตู้ลิ้นชัก ตู้ หรือที่เก็บของอื่นๆ แล้ว รายงานผู้ว่าการทราบ

ข้อ 20 ให้เจ้าพนักงานยึดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงิน แต่เพียงพอกับจำนวนเงินที่ต้องชำระตามคำสั่งให้ยึดทรัพย์สิน พร้อมทั้งค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและ ขายทอดตลาด แต่ถ้าผู้ต้องชดใช้เงินมีแต่ทรัพย์สิน ซึ่งมีราคามากกว่าจำนวนหนึ่ง และไม่อาจแบ่งยึด โดยมิให้ทรัพย์สินนั้นเสื่อมราคา เช่น ทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพและราคาตกต่ำ ทั้งทรัพย์สินที่จะยึดให้ เพียงพอกับจำนวนหนี้ก็ไม่ปรากฏด้วยแล้ว ให้ยึดทรัพย์สินนั้นขายทอดตลาดทั้งหมด

ข้อ 21 เจ้าพนักงานย่อมไม่ยึดทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานอื่นได้ยึด หรืออายัดไว้ก่อนแล้ว หรือทรัพย์สินที่มีกฎหมายบัญญัติให้ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

ข้อ 22 เมื่อปรากฏว่าทรัพย์สินนั้นไม่อาจยึดได้ตามกฎหมาย ให้เจ้าพนักงานงดการยึดไว้ก่อน แล้วรีบรายงานผู้ว่าการทราบ เพื่อสั่งการต่อไป

เมื่อยึดทรัพย์สินใดมาแล้ว ปรากฏในภายหลังว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของบุคคลอื่น ให้เจ้าพนักงานรายงานให้ผู้ว่าการทราบ เพื่อพิจารณาดำเนินการเพิกถอน การยึดทรัพย์สินนั้นต่อไป

ข้อ 23 การยึดที่ดิน ให้เจ้าพนักงานดำเนินการให้ได้เอกสารสิทธิในที่ดินหรือสำเนา ซึ่ง เจ้าพนักงานที่ดินรับรอง เพื่อตรวจสอบจำลองแผนที่หลังโฉนดที่ดินว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกันหรือไม่ หากเชื่อได้ว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกันแล้ว ให้บันทึกในรายการยึดโดยบรรยายให้เห็นสภาพ ทำเล ที่ตั้ง และสิ่งอ้างอิงของที่ดินนั้น

ข้อ 24 ถ้าที่ดินที่ยึดนั้นมีสิ่งปลูกสร้างหรือไม้ล้มลุก หรือธัญชาติอันจะเก็บเกี่ยวผล ได้คราวหนึ่งหรือหลายคราวต่อปีเป็นของผู้อื่นปลูกอยู่ ให้เจ้าพนักงานบันทึกถ้อยคำของเจ้าของ สิ่งนั้นๆ ให้ปรากฏว่ามีสิทธิในที่ดินอย่างไร เช่นสิทธิเก็บกิน สิทธิเหนือพื้นดิน หรือสิทธิตามสัญญาเช่า เป็นต้น

ข้อ 25 การยึดที่ดินซึ่งมีไม้ยืนต้น ให้เจ้าพนักงานจดชนิดและประมาณจำนวนต้นไม้ไว้ ด้วย

ข้อ 26 ถ้าทรัพย์สินที่ยึดมีดอกผลธรรมดาที่ผู้ต้องชดใช้เงินจะต้องเป็นผู้เก็บเกี่ยวหรือ บุคคลอื่นเป็นผู้เก็บเกี่ยวในนามของผู้ต้องชดใช้เงิน เมื่อมีผู้ร้องขอให้เจ้าพนักงานเก็บเกี่ยวและ เจ้าพนักงานเห็นสมควรจัดการให้ เจ้าพนักงานต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ต้องชดใช้เงินทราบในขณะที่ ทำการยึด แล้วจึงให้ทำการเก็บดอกผลนั้นเมื่อถึงกำหนด

ข้อ 27 การยึดเรือน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ให้เจ้าพนักงานบันทึกใน รายการยึดโดยบรรยายให้เห็นสภาพของสิ่งนั้นๆ เช่น พื้น ฝาผนัง ประตู หน้าต่าง เสา เครื่องบนและ หลังคาใช้วัสดุชนิดใด มีกี่ชั้น กี่ห้อง ขนาดกว้างยาวสูงเท่าใด เก้าหรือใหม่เพียงใด เลขทะเบียน เท่าไร ถ้าเป็นสถานที่ให้เช่า ค่าเช่าเท่าใด เป็นต้น

ข้อ 28 การยึดย้อมครอบคลุมไปถึงดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้นด้วย เว้นแต่จะมีกฎหมาย บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ข้อ 29 ให้เจ้าพนักงานแสดงให้เห็นโดยชัดแจ้งตามวิธีที่เห็นสมควรว่าได้มีการยึดทรัพย์สิน แล้ว เช่น

(1) การยึดสิ่งของ ให้เจ้าพนักงานปิดหรือผูกแผ่นเลขหมายบนสิ่งของที่ยึดให้ ตรงตามบัญชีทรัพย์สิน ถ้าสามารถจะเก็บรวมเข้าหีบหรือตู้ได้ ก็ให้รวมไว้แล้วปิดหีบหรือตู้ประทับ ตราครั้งอีกชั้นหนึ่ง

(2) การยึดที่ดิน ห้องชุด เรือน โรง หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ ให้ปิดประกาศหรือทำ เครื่องหมายไว้

(3) การยึดสัตว์ สัตว์พาหนะ หรือปศุสัตว์ จะใช้สีทาที่ขาหรือที่ตัว หรือจะใช้ แผ่นเลขหมายผูกคอ หรือจะต้อนเข้าคอกแล้วผูกเชือกประทับตราครั้งที่ประตูคอกก็ได้ แล้วแต่จะ เห็นสมควร แต่อย่าให้เป็นการขัดข้องต่อการเลี้ยงการรักษาสัตว์

ข้อ 30 เมื่อได้ยึดเรือกำปั่น เรือมีระวางตั้งแต่หกตันขึ้นไป เรือกลไฟ เรือยนต์มีระวาง ตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป แพ หรือสัตว์พาหนะ ให้เจ้าพนักงานแจ้งการยึดทรัพย์สินนั้น ไปยังกรมขนส่ง ทางน้ำและพาณิชย์นาวี หรือนายทะเบียนแห่งท้องที่ด้วย แล้วแต่กรณี

กรณียึดทรัพย์สินอื่นที่มีทะเบียน เช่น รถยนต์ เครื่องจักร ให้เจ้าพนักงานแจ้งการยึดไปยังนายทะเบียนแห่งทรัพย์สินนั้นด้วย

ข้อ 31 ในการยึดทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานจัดทำบันทึกรายงานการดำเนินการโดยสังเขป หากมีพฤติการณ์หรือเหตุการณ์ที่สมควรบันทึกไว้เป็นหลักฐาน ก็ให้บันทึกไว้ แล้วอ่านบันทึกนั้นให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่นผู้ต้องชดใช้เงิน ผู้มีส่วนได้เสีย บุคคลที่อยู่ ณ ที่ยึดฟัง แล้วให้ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานด้วย ถ้าผู้ใดไม่ยอมลงลายมือชื่อ ให้บันทึกว่าอ่านให้ฟังแล้วไม่ยอมลงลายมือชื่อ พร้อมกับลงลายมือชื่อเจ้าพนักงานและพยานรับรองไว้

ข้อ 32 ห้ามยึดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงินดังต่อไปนี้

(1) เครื่องนุ่งห่มหลับนอน หรือเครื่องใช้ในครัวเรือน หรือเครื่องใช้สอยส่วนตัว โดยประมาณราคารวมกันตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 285 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ในกรณีผู้ว่าการเห็นสมควรจะกำหนดทรัพย์สินดังกล่าวที่มีราคาเกินกว่าที่กำหนดไว้ตามมาตรา 285 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งให้เป็นทรัพย์สินที่ห้ามยึดตามระเบียบนี้ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความจำเป็นตามฐานะของผู้ต้องชดใช้เงิน

(2) เครื่องมือหรือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการเลี้ยงชีพหรือประกอบวิชาชีพโดยประมาณรวมกันราคาไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ตามมาตรา 285 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ถ้าผู้ต้องชดใช้เงินมีคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่ออธิบดีขออนุญาตใช้เครื่องมือหรือเครื่องใช้อันจำเป็นเพื่อดำเนินการเลี้ยงชีพหรือประกอบวิชาชีพอันเป็นราคาเกินกว่าจำนวนราคาดังกล่าวแล้ว ให้ผู้ว่าการมีอำนาจใช้ดุลยพินิจที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตภายในบังคับแห่งเงื่อนไขตามที่เห็นสมควร

(3) วัตถุ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ทำหน้าที่แทนหรือช่วยอวัยวะของผู้ต้องชดใช้เงิน

(4) ทรัพย์สินอย่างใดที่โอนกันไม่ได้ตามกฎหมาย หรือตามกฎหมายย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

ทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงินอันมีลักษณะเป็นของส่วนตัวโดยแท้ เช่น หนังสือสำหรับวงศ์ตระกูล โดยเฉพาะจดหมายหรือสมุดบัญชีต่างๆ นั้น ถ้าจำเป็นอาจยึดมาตรวจดูเพื่อประโยชน์แห่งการยึดทรัพย์สินได้ แต่ห้ามมิให้อาอออกขายทอดตลาด

(5) ทรัพย์สินของกสิกรตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พุทธศักราช 2475 ได้แก่ พืชพันธุ์ที่ใช้ในปีต่อไปตามสมควร พืชผลที่เก็บไว้สำหรับเลี้ยงตัวและครอบครัวตามฐานานุกรมสำหรับหนึ่งปี สัตว์และเครื่องมือประกอบอาชีพที่มีไว้พอแก่การดำเนินอาชีพต่อไป

ข้อ 33 ให้เจ้าพนักงานจัดทำบัญชีทรัพย์สินที่ยึดโดยแสดงรายละเอียด เช่น ชื่อ ประเภท จำนวน ขนาด น้ำหนัก สภาพ และราคาประเมินแห่งทรัพย์สิน เป็นต้น ตามลำดับหมายเลขไว้

ข้อ 34 การจดบัญชีทรัพย์สิน ถ้าเป็นทรัพย์สินหลายสิ่งราคาเล็กน้อย จะมีคัรววมหรือ กอรวมกันแล้วจดเป็นเลขหมายเดียวกันก็ได้

ข้อ 35 เมื่อกระทำการยึดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงินแล้ว ให้แจ้งรายการยึดและราคา ประเมินให้ผู้ต้องชดใช้เงินทราบ และถ้าทรัพย์สินที่ยึดมีผู้ถือกรรมสิทธิ์รวม ให้แจ้งการยึดให้ผู้ถือ กรรมสิทธิ์รวมทราบด้วย

หากไม่สามารถจะกระทำตามความในวรรคหนึ่งได้ ให้ปิดประกาศแจ้งการยึดไว้ ณ สถานที่ที่ยึด หรือประกาศแจ้งการยึดทางหนังสือพิมพ์รายวัน ไม่เกินเจ็ดวัน

ถ้าทรัพย์สินที่ยึดเป็นที่ดินและห้องชุด ให้เจ้าพนักงานแจ้งการยึดนั้นให้ เจ้าพนักงานที่ดินแห่งท้องที่ที่ดินตั้งอยู่ทราบเพื่อบันทึกการยึดไว้ในทะเบียน

เมื่อดำเนินการดังกล่าวแล้วเสร็จ ให้เจ้าพนักงานรายงานการยึดทรัพย์สินพร้อม บัญชีทรัพย์สินที่ยึดต่อผู้ว่าการ

ส่วนที่ 2

วิธีการประเมินราคาทรัพย์สิน

ข้อ 36 การประเมินราคาที่ดิน ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ประกอบกัน คือ

(1) ราคาซื้อขายกันในท้องตลาด โดยคำนึงถึงสภาพแห่งที่ดินนั้นว่าเป็นที่ดิน ประเภทใด เช่น ที่อยู่อาศัย ที่โรงงาน ที่ให้บริการหรือค้าขาย ที่สวน ที่นา ที่ไร่ เป็นต้น และที่นั้นอยู่ ในทำเลอย่างไร เช่น อยู่ในทำเลค้าขาย ที่ชุมนุมชน อยู่ติดถนนหรือแม่น้ำลำคลองหรือไม่ รถยนต์ เข้าถึงหรือไม่ หากเป็นที่ให้เช่า มีผลประโยชน์หรือรายได้มากน้อยเพียงใด

(2) ราคาที่ดินบริเวณใกล้เคียง ซึ่งเจ้าพนักงานเคยขายทอดตลาดไปแล้ว

(3) ราคาซื้อขาย หรือจ้างง หรือขายฝากครั้งสุดท้ายของที่ดินที่ยึด และของที่ดิน ข้างเคียง

(4) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและ นิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อ 37 การประเมินราคาทรัพย์สินอื่นนอกจากที่ดิน ให้ประเมินตามราคาซื้อขายในท้อง ตลาดตามสภาพความเก่าใหม่ของทรัพย์สินนั้นๆ

ข้อ 38 การประเมินราคาทรัพย์สินอื่นที่ติดจำนองหรือจำนำ ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับ ข้อ 36 และข้อ 37 แต่ให้หมายเหตุไว้ด้วยว่าจำนองหรือจำนำเมื่อใด ต้นเงินเท่าใด เพื่อประกอบดุลพินิจในการขายทอดตลาด

ข้อ 39 หากผู้ว่าการเห็นว่าราคาทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานประเมินไม่เหมาะสมหรือผู้มีส่วนได้เสียในการยึดทรัพย์สินร้องขอโดยมีเหตุผลอันสมควร ผู้ว่าการมีอำนาจแก้ไขราคาประเมินได้เอง หรือมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานทำการประเมินราคาใหม่ หรืออาจขอให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการประเมินราคาทรัพย์สิน หรือผู้เชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สินช่วยประเมินราคาให้

กรณีประเมินราคาตามคำร้องขอของผู้มีส่วนได้เสียในการยึดทรัพย์สิน ให้ผู้ร้องขอเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย เมื่อได้มีการแก้ไขราคาประเมินแล้ว ให้เจ้าพนักงานแจ้งราคาประเมินที่ได้แก้ไขใหม่ให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ

ข้อ 40 การประเมินราคาทรัพย์สินบางประเภท หากมีความจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญพิเศษ หรือผู้มีความรู้เชี่ยวชาญตรวจสอบและประเมินราคา ให้ผู้ว่าการสั่งให้ดำเนินการได้

ส่วนที่ 3

การคัดค้านการยึดทรัพย์สิน

ข้อ 41 ถ้าบุคคลใดจะยื่นคำร้องคัดค้านการยึดทรัพย์สิน โดยกล่าวอ้างว่าผู้ต้องชดใช้เงิน ไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานได้ยึดไว้ก่อนเอาทรัพย์สินดังกล่าวออกขายทอดตลาด บุคคลนั้นอาจยื่นคำร้องขอต่อผู้ว่าการ เพื่อให้มีคำสั่งปล่อยทรัพย์สินนั้นไว้ในระหว่างรอคำวินิจฉัยชี้ขาดของผู้ว่าการ เว้นแต่

(1) หากมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่าคำร้องขอนั้น ไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงเวลาให้แน่นช้า ผู้ว่าการมีอำนาจสั่งให้ผู้ร้องขอวางเงินต่อผู้ว่าการในเวลาที่กำหนดตามจำนวนเงินที่เห็นสมควร เพื่อประกันความเสียหายใดๆ ที่อาจได้รับเนื่องจากเหตุที่แน่นช้าในการขายทอดตลาด อันเกิดแต่การยื่นคำร้องขอนั้น ถ้าผู้ร้องขอไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเช่นนั้น ให้ผู้ว่าการยกคำร้องขอนั้นเสีย และมีคำสั่งให้ดำเนินการต่อไป

(2) ถ้าทรัพย์สินที่พิพาทนั้นเป็นสังหาริมทรัพย์และมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่าคำร้องขอนั้น ไม่มีเหตุผลอันควรฟัง หรือถ้าปรากฏว่าทรัพย์สินที่ยึดนั้นเป็นสังหาริมทรัพย์ที่เก็บไว้นานไม่ได้ ผู้ว่าการมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการทำการขายทอดตลาดทรัพย์สินหรือจำหน่ายทรัพย์สินนั้นโดยไม่ชักช้า

ส่วนที่ 4 การเก็บรักษาทรัพย์สินที่ยึด

ข้อ 42 ทรัพย์สินที่ได้ยึดไว้แล้วให้นำมาเก็บรักษาไว้ที่สำนักงาน แต่ถ้าเป็น อสังหาริมทรัพย์ หรือสิ่งของอื่นซึ่งลำบากต่อการขนย้าย ให้มอบให้แก่บุคคลที่สมควรเป็นผู้ดูแล รักษาไว้

การมอบทรัพย์สินที่ได้ยึดไว้ให้แก่บุคคลอื่นดูแลรักษา ให้ปฏิบัติตามดังต่อไปนี้

(1) ถ้าผู้ต้องชดใช้เงินยอมรับรักษาทรัพย์สินที่ยึด และเจ้าพนักงานเห็นสมควร จะมอบทรัพย์สินนั้นให้ผู้ต้องชดใช้เงินเป็นผู้ดูแลรักษาก็ได้

(2) ถ้าผู้ต้องชดใช้เงินไม่รับรักษาทรัพย์สินที่ยึด และเจ้าพนักงานเห็นสมควร จะมอบทรัพย์สินนั้นไว้ในความดูแลรักษาของบุคคลอื่น ซึ่งครอบครองทรัพย์สินนั้นอยู่ก็ได้

(3) ถ้าไม่สามารถปฏิบัติตาม (1) และ (2) ได้ ผู้ว่าการจะเข้าสถานที่เก็บรักษา ทรัพย์สินที่ยึดและจ้างคนดูแลรักษาทรัพย์สินนั้นไว้ก็ได้

ข้อ 43 ให้เจ้าพนักงานจดไว้ในรายการยึดทรัพย์สินโดยชัดเจนว่าได้จัดการเก็บรักษา ทรัพย์สินนั้นอย่างไร และต้องเสียค่าใช้จ่ายในการยึดทรัพย์สิน ค่าเช่าสถานที่เก็บรักษาทรัพย์สิน ค่าจ้าง คนดูแลรักษาทรัพย์สินเท่าใด

ข้อ 44 ให้ผู้รับดูแลรักษาทรัพย์สินโดยมีค่าตอบแทนหรือไม่มีค่าตอบแทนก็ดี หรือผู้ให้ เช่าสถานที่เก็บรักษาทรัพย์สินก็ดี หรือผู้รับจ้างดูแลรักษาทรัพย์สินก็ดี ทำหนังสือสัญญากับผู้ว่าการ

ข้อ 45 ในกรณีที่ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย ทำให้สูญหาย ทำให้ เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินที่ยึด ให้ผู้ว่าการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อ ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดทุกเรื่อง

หมวด 3 การอายัดทรัพย์สิน

ส่วนที่ 1 วิธีการอายัดทรัพย์สิน

ข้อ 46 เมื่อเห็นสมควรใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการอายัดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ในกรณีผู้ว่าการมีคำสั่งให้อายัดทรัพย์สินแล้ว ให้เจ้าพนักงานไปทำการอายัดทรัพย์สินโดยเร็ว

ข้อ 47 ภายใต้บังคับข้อ 46 ในกรณีที่ยังไม่มีคำสั่งให้อายัดทรัพย์สิน ให้สำนักงานตามข้อ 11 หรือเจ้าพนักงานตามข้อ 12 แล้วแต่กรณี รายงานสืบหาทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงิน และขออนุญาตอายัดทรัพย์สิน พร้อมทั้งเสนอร่างคำสั่งให้อายัดทรัพย์สินเพื่อให้ผู้ว่าการลงนาม

เมื่อผู้ว่าการอนุญาตและลงนามในคำสั่งให้อายัดทรัพย์สินแล้ว ให้ส่งเรื่องคืนไปให้สำนักงานหรือเจ้าพนักงานดังกล่าว แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการต่อไป

ข้อ 48 เจ้าพนักงานอาจอายัดสิ่งหาทรัพย์สินอันมีรูปร่างและอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งสิทธิทั้งปวงอันมีอยู่ในทรัพย์สินเหล่านั้น หรือเงินที่บุคคลภายนอกจะต้องส่งมอบหรือโอนหรือชำระให้แก่ผู้ต้องชดใช้เงิน ในการอายัดดังกล่าวให้เจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะยึดบรรดาเอกสารทั้งปวงที่ให้สิทธิหรือรับรองสิทธิให้แก่ผู้ต้องชดใช้เงินในอันที่จะได้รับการส่งมอบหรือรับการโอนทรัพย์สินหรือสิทธิ หรือได้รับการชำระเงินเช่นว่านั้น

ให้นำความในหมวด 2 การยึดทรัพย์สิน ส่วนที่ 1 วิธีการยึดทรัพย์สิน มาปฏิบัติกับวิธีการอายัดทรัพย์สินโดยอนุโลม

ข้อ 49 เจ้าพนักงานย่อมไม่อายัดทรัพย์สินที่พนักงานเจ้าหน้าที่อื่นได้ยึดหรืออายัดไว้ก่อนแล้ว หรือทรัพย์สินที่มีกฎหมายบัญญัติให้ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

เมื่ออายัดทรัพย์สินใดแล้ว ปรากฏในภายหลังว่าทรัพย์สินที่อายัดนั้นเป็นของบุคคลอื่น หรือไม่มีความจำเป็นต้องอายัดทรัพย์สินนั้นต่อไปแล้ว ให้เจ้าพนักงานรายงานให้ผู้ว่าการทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการเพิกถอนการอายัดทรัพย์สินนั้นต่อไป

ข้อ 50 ห้ามอายุตัดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงินดังต่อไปนี้

(1) เบี้ยเลี้ยงชีพซึ่งกฎหมายกำหนดไว้และเงินรายได้เป็นคราวๆ อันบุคคลภายนอกได้ยกให้เพื่อเลี้ยงชีพเป็นจำนวนรวมกันไม่เกินเดือนละหนึ่งหมื่นบาทหรือตามจำนวนที่ผู้ว่าการเห็นสมควร

(2) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ยหวัด หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในหน่วยราชการ และเงินสงเคราะห์ บำนาญ หรือบำเหน็จที่หน่วยราชการได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น

(3) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ ค่าชดใช้ เงินสงเคราะห์ หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของพนักงาน ลูกจ้าง หรือคนงาน นอกจากที่กล่าวไว้ใน (2) ที่นายจ้างจ่ายให้แก่บุคคลเหล่านั้น หรือคู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น เป็นจำนวนรวมกันไม่เกินเดือนละหนึ่งหมื่นบาทหรือตามจำนวนที่ผู้ว่าการเห็นสมควร

(4) เงินฌาปนกิจสงเคราะห์ที่ผู้ต้องชดใช้ได้รับอันเนื่องมาจากความตายของบุคคลอื่นเป็นจำนวนตามที่จำเป็นในการดำเนินการฌาปนกิจศพตามฐานะของผู้ตายที่ผู้ว่าการเห็นสมควร

ในการกำหนดจำนวนเงินตาม (1) และ (3) ให้ผู้ว่าการกำหนดให้ไม่น้อยกว่าอัตราเงินเดือนขั้นต่ำสุดของข้าราชการพลเรือนในขณะนั้นและไม่เกินอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดของข้าราชการพลเรือนในขณะนั้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงฐานะทางครอบครัวของผู้ต้องชดใช้เงิน และจำนวนบุพการี และผู้สืบสันดาน ซึ่งอยู่ในความอุปการะของผู้ต้องชดใช้เงินด้วย

ส่วนที่ 2

การคัดค้านการอายุตัดทรัพย์สิน

ข้อ 51 ถ้าบุคคลใดซึ่งอยู่ใต้บังคับของคำสั่งให้อายุตัดทรัพย์สินปฏิเสธหรือโต้แย้งหนี้ที่เรียก้องเอาแก่ตน ให้เจ้าพนักงานทำการไต่สวนตรวจสอบ หากปรากฏว่าหนี้ที่เรียก้องนั้นมีอยู่จริง ให้เจ้าพนักงานมีหนังสือเตือนให้บุคคลนั้นปฏิบัติตามคำสั่งให้อายุตัดทรัพย์สินภายในระยะเวลาที่กำหนดอีกครั้ง ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำเตือน ให้เจ้าพนักงานรายงานให้ผู้ว่าการทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการฟ้องคดีกับบุคคลดังกล่าวให้รับผิดชอบเหมือนหนึ่งบุคคลนั้นเป็นผู้ต้องชดใช้เงินรวมทั้งค่าแห่งความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นเพราะการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้อายุตัดทรัพย์สินด้วย

ถ้าไม่มีการคัดค้านการอายัดทรัพย์สิน แต่บุคคลผู้ซึ่งอยู่ใต้บังคับของคำสั่งให้อายัดทรัพย์สิน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานดำเนินการเช่นเดียวกับที่กล่าวในวรรคหนึ่ง

ส่วนที่ 3

การจัดการทรัพย์สินที่อายัด

ข้อ 52 ทรัพย์สินที่อายัด ให้จัดการดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเป็นพันธบัตรหรือหลักทรัพย์ที่เป็นประกันซึ่งผู้ต้องชดใช้เงินได้ออกให้แก่ผู้ถือหรือออกในนามของผู้ต้องชดใช้เงิน เจ้าพนักงานอาจร้องขอให้ผู้ว่าการให้มีคำสั่งอนุญาตให้จำหน่ายสิ่งเหล่านั้นตามรายการขานราคาในวันที่ขายก็ได้ หากสิ่งเหล่านั้นมีรายการขานราคา กำหนดไว้ ณ สถานแลกเปลี่ยน หรือถูกยกค่าขอเสีย ก็ให้ขายพันธบัตรหรือหลักทรัพย์ที่เป็นประกันนั้น โดยวิธีการขายทอดตลาด

(2) ถ้าเป็นตราสารเปลี่ยนมือ เช่น ตั๋วเงิน เจ้าพนักงานอาจร้องขอให้ผู้ว่าการมีคำสั่งอนุญาตจำหน่ายตามราคาที่ปรากฏในตราสารหรือราคาต่ำกว่านั้นตามที่ผู้ว่าการเห็นสมควร ถ้าผู้ว่าการยกค่าขอเสียก็ให้ขายตราสารเปลี่ยนมือนั้น โดยวิธีการขายทอดตลาด

(3) ถ้าสิ่งของที่จะต้องส่งมอบตามสิทธิเรียกร้องก็ถูกอายัดนั้นได้ส่งมอบให้แก่เจ้าพนักงานแล้ว ก็ให้นำออกขายโดยวิธีการขายทอดตลาด

(4) ถ้าการจำหน่ายสิทธิเรียกร้องที่ถูกอายัดนั้นกระทำได้โดยยาก เนื่องจากชำระหนี้ต้องอาศัยการชำระหนี้ตอบแทน หรืออาจต้องด้วยเหตุผลอื่นอันจะทำให้การชำระหนี้ นั้นเน้นช้าออกไปอีกและอาจเกิดความเสียหายขึ้นได้ เมื่อบุคคลผู้มีส่วนได้เสียหรือเจ้าพนักงานร้องขอโดยมีเหตุผลอันสมควร ผู้ว่าการอาจมีคำสั่งให้จำหน่ายสิทธิเรียกร้องนั้นโดยวิธีการอื่นก็ได้

หมวด 4 การขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ส่วนที่ 1

คณะกรรมการจัดการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ข้อ 53 ในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ผู้ว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดการขายทอดตลาดขึ้นคณะหนึ่ง โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่สำนักงานตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 4 หรือเทียบเท่า จำนวนไม่น้อยกว่าสามคน และให้กรรมการคนใดคนหนึ่งตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 7 หรือเทียบเท่า เป็นประธานกรรมการ ในกรณีจำเป็นจะแต่งตั้งบุคคลอื่นที่เห็นสมควรเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ส่วนที่ 2

วิธีการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ข้อ 54 ให้ผู้ออกคำสั่ง รายงานและขออนุญาตขายทรัพย์สินที่ได้ยึดหรืออายัดไว้โดยวิธีการขายทอดตลาด พร้อมทั้งเสนอร่างคำสั่งให้ขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยแนบเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น สำเนาคำสั่งแต่งตั้งเจ้าพนักงานไปทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน สำเนาคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สิน สำเนาประกาศยึดทรัพย์สิน บัญชีทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัด และเอกสารอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เป็นต้น รวมทั้งความเห็นว่าการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้ในรายงานเสนอให้ผู้ว่าการอนุญาตและลงนามในคำสั่งให้ขายทอดตลาดทรัพย์สิน ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินเสร็จสิ้น

ข้อ 55 เมื่อผู้ว่าการลงนามในคำสั่งให้ขายทอดตลาดทรัพย์สินแล้ว ให้เจ้าพนักงานจัดทำประกาศเรื่อง ขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะขาย เช่น ชื่อ เจ้าของทรัพย์สิน วันเวลา และสถานที่ที่จะขาย ชื่อ ประเภท ลักษณะ จำนวน ขนาด น้ำหนัก และภาระติดพันเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นๆ เป็นต้น ถ้าเป็นที่ดิน ให้แจ้งเนื้อที่อาณาเขตกว้างยาว ชื่อเจ้าของที่ดินข้างเคียงสถานที่ตั้งพร้อมทั้งแผนที่โดยสังเขป เสนอประธานกรรมการเพื่อลงนาม

ข้อ 56 เมื่อประธานกรรมการลงนามในประกาศ เรื่อง ขายทอดตลาดทรัพย์สิน แล้วให้เจ้าพนักงานจัดส่งสำเนาประกาศนั้น ให้แก่ผู้ต้องชดใช้เงินและผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ที่จะขายทอดตลาด สถานที่ที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ ที่ชุมนุมชน และสถานที่ราชการ ที่เห็นสมควร ก่อนกำหนดวันขายทอดตลาดไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

ถ้าประธานกรรมการเห็นสมควร จะลงประกาศโฆษณาการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นในหนังสือพิมพ์รายวัน หรือทางวิทยุกระจายเสียง หรือทางโทรทัศน์ หรือทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ก่อนกำหนดวันขายทอดตลาดไม่น้อยกว่าเจ็ดวันก็ได้

ข้อ 57 การกำหนดวันขายทอดตลาดในประเทศ เรื่อง ขายทอดตลาดทรัพย์สินให้กำหนดระยะเวลาดังต่อไปนี้

(1) ที่ดิน ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง หรือ อสังหาริมทรัพย์อื่นกำหนดวันขายไม่น้อยกว่าสามสิบวัน แต่ไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ที่ลงประกาศ เรื่องขายทอดตลาดทรัพย์สิน

(2) โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างต่างๆ หรือสังหาริมทรัพย์อื่น กำหนดวันขายไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน แต่ไม่เกินสามสิบวัน นับแต่วันที่ที่ลงประกาศ เรื่อง ขายทอดตลาดทรัพย์สิน

(3) ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน คณะกรรมการอาจขายทอดตลาดทรัพย์สินได้เมื่อพ้นระยะเวลาอย่างน้อยห้าวัน นับแต่วันที่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินเสร็จสิ้น

ในกรณีของสดหรือของเสี้ยง่าย ให้นำออกขายทอดตลาดได้ทันทีหรือดำเนินการโดยวิธีการอื่นตามที่เห็นสมควร

(4) เมื่อประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินไปแล้ว กรณีมีความจำเป็น คณะกรรมการอาจเลื่อนหรืองดการขายทอดตลาดนั้นก็ได้

ข้อ 58 การขายทอดตลาดทรัพย์สินให้คณะกรรมการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) การขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ติดจำนองให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจำนองทราบถึงวันเวลา และสถานที่ที่จะทำการขายทอดตลาด พร้อมทั้งให้สอบถามผู้รับจำนองถึงรายละเอียดของภาระจำนอง เช่น ต้นเงิน ดอกเบี้ยที่ค้างชำระ ตลอดจนวิธีการขายทอดตลาดว่าประสงค์จะให้ขายโดยติดจำนองหรือปลอดจำนอง ถ้าผู้รับจำนองไม่มีหนังสือตอบรับแจ้งให้ทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าว ก็ให้ขายทรัพย์สินนั้นโดยติดจำนอง ในกรณีที่ได้รับแจ้งจากผู้รับจำนองว่าประสงค์ให้ขายทรัพย์สินนั้นโดยปลอดจำนอง คณะกรรมการอาจขายทรัพย์สินนั้นโดยติดจำนองก็ได้ ถ้าได้รับอนุญาตจากผู้ว่าการ

การขายทรัพย์สินโดยติดจำนองให้แสดงรายชื่อผู้รับจำนอง พร้อมทั้งต้นเงินและดอกเบี้ยที่ค้างชำระจนถึงวันขาย และข้อความว่าผู้ใดซื้อทรัพย์สินนั้นต้องรับภาระจำนองติดไปด้วยไว้ในประกาศเรื่องขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยชัดเจน

การขายทรัพย์สินโดยปลอดจำนอง การกำหนดราคาขายให้พิจารณาถึงต้นทุนเงิน และดอกเบี้ยที่ค้างชำระจนถึงวันขาย รวมทั้งค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ค่าใช้จ่ายในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และเงินที่ผู้ต้องชดใช้เงินต้องชำระ ถ้าคาดหมายว่าเงินที่ได้จากการขายทอดตลาด ไม่อาจปลดเปลื้องหนี้ได้หรือหากขายทอดตลาดแล้วเจ้าหนี้จำนองจะได้รับเงินจากการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นไปทั้งหมด ก็ให้แจ้งการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นๆ และรายงานให้ผู้ว่าการทราบ เพื่อพิจารณาสั่งการเป็นรายๆ ไป

การขอรับชำระหนี้ของผู้รับจำนอง ให้ถือเอาหนังสือตอบรับของผู้รับจำนอง ตามวรรคหนึ่งเป็นคำขอรับชำระหนี้จำนอง ก่อนจ่ายเงินชำระหนี้จำนองพร้อมดอกเบี้ย ต้องตรวจสอบให้แน่ชัดเสียก่อนว่าหนี้จำนองและดอกเบี้ยเป็นหนี้บริสุทธิที่จะได้รับชำระหนี้ก่อน เจ้าหนี้สามัญหรือไม่ และผู้รับจำนองได้ปลดหนี้จำนองให้แล้ว พร้อมทั้งให้ขอใบรับยึดถือไว้เป็นหลักฐานในการชำระหนี้จำนองพร้อมดอกเบี้ยด้วย จึงจะจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจำนองได้

(2) การขายทอดตลาดตู้โทรศัพท์ กำปั่นเหล็ก ตู้ หนีบ หรือที่เก็บของอื่นๆ ให้คณะกรรมการจัดการเปิดเสียก่อน จึงจะขายได้

(3) การขายทอดตลาดทรัพย์สินประเภท ซึ่งผู้ยึดถือหรือครอบครองจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานตามกฎหมายเสียก่อน เช่น อาวุธปืน เป็นต้น ให้ผู้ซื้อวางมัดจำไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของราคาซื้อ และให้ผู้ซื้อจัดการนำใบอนุญาตมาแสดงภายในสามสิบวัน พร้อมทั้งชำระเงินที่ค้างให้ครบถ้วน ถ้าพ้นกำหนดแล้ว ผู้ซื้อไม่สามารถนำใบอนุญาตมาแสดงได้ ก็ให้ริบเงินมัดจำนั้น และให้ขายทอดตลาดใหม่ได้

(4) การขายทอดตลาดทรัพย์สินที่จะต้องมิใบอนุญาตกำกับ เช่น สุราจำนวน ตั้งแต่ 10 ลิตรขึ้นไป ให้คณะกรรมการขอความร่วมมือไปยังเจ้าพนักงานสรรพสามิตจัดการออกใบอนุญาตขนสุราให้แก่ผู้ซื้อด้วย

(5) การขายทอดตลาดทรัพย์สินหลายสิ่ง ให้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(ก) ให้แยกขายทีละสิ่งต่อเนื่องกัน แต่คณะกรรมการมีอำนาจจัดสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีราคาเล็กน้อยรวมขายเป็นกองๆ ได้จัดสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ สองสิ่งหรือกว่านั้นขึ้นไป รวมขายไปด้วยกันได้ ถ้าเป็นที่คาดหมายว่าเงินรายได้จากการขายจะเพิ่มขึ้น เพราะเหตุนั้น

(ข) ในการขายอสังหาริมทรัพย์รายใหญ่และทรัพย์สินนั้นอาจแบ่งแยกออกเป็นส่วนๆ ได้ คณะกรรมการมีอำนาจขายทรัพย์สินนั้นเป็นส่วนๆ ได้ ถ้าเป็นที่คาดหมายว่าเงินรายได้จากการขายจะเพิ่มขึ้นเพราะเหตุนั้น

(ค) การขายทรัพย์สินหลายสิ่งด้วยกัน คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดลำดับที่จะขายทรัพย์สินนั้นได้

(ง) บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาด อาจร้องขอให้คณะกรรมการรวมหรือแยกหรือให้ขายทรัพย์สินนั้นตามลำดับที่กำหนดไว้หรือจะร้องคัดค้านการขายของคณะกรรมการตาม (ก) ถึง (ค) ก็ได้ ในกรณีที่คณะกรรมการไม่ยอมปฏิบัติตามคำร้องขอหรือคัดค้านเช่นว่านั้น ผู้มีส่วนได้เสียจะยื่นคำขอต่อผู้ว่าการโดยทำเป็นคำร้อง ภายในเจ็ดวันนับแต่วันปฏิเสศ เพื่อขอให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องนั้นก็ได้

ข้อ 59 วิธีการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้คณะกรรมการดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ก่อนเริ่มขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปิดธงหรือเครื่องหมายการขายทอดตลาด และอ่านประกาศ เรื่อง ขายทอดตลาดทรัพย์สิน ณ สถานที่ที่ขายโดยเปิดเผย

(2) คณะกรรมการจะใช้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้าสู่ราคาในการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ตนเป็นผู้จัดการขายไม่ได้

(3) เมื่อคณะกรรมการเห็นว่าทรัพย์สินที่ทำการขายทอดตลาดมีมูลค่าสูงมาก หรือมีผู้ใดจะสู้ราคาโดยไม่สุจริตหรือไม่สามารถจะชำระราคาได้ ให้คณะกรรมการจัดให้มีการวางหลักประกันที่เชื่อถือได้ตามที่เห็นสมควร

(4) การขายทอดตลาดหลักทรัพย์สิน ให้ผู้ทอดตลาดแสดงความตกลงขายด้วยวิธีเคาะไม้ หรือแสดงกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาด ถ้ายังไม่ได้แสดง เช่นนั้นผู้สู้ราคาจะถอนคำสู้ราคาก็ได้

(5) ให้ผู้ทอดตลาดร้องขานจำนวนเงินที่มีผู้สุ้ราคาครั้งที่หนึ่งและกล่าวคำว่า “หนึ่ง” 3-4 หน ถ้าไม่มีผู้สู้ราคาสูงขึ้น ให้เปลี่ยนร้องขานจำนวนเงินนั้นเป็นครั้งที่สองและกล่าวคำว่า “สอง” อีก 3-4 หน เมื่อไม่มีผู้สู้ราคาสูงกว่านั้นและผู้มีส่วนได้เสียในการขายทอดตลาดไม่คัดค้านราคา และคณะกรรมการเห็นว่าได้ราคาพอสมควรแล้ว ก็ให้ผู้ทอดตลาดกล่าวคำว่า “สาม” พร้อมกับเคาะไม้หรือแสดงกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาด แต่ถ้าก่อนเคาะไม้หรือแสดงกิริยาดังกล่าว มีผู้สู้ราคาสูงขึ้น ไปอีกก็ให้ร้องขานราคารันั้นตั้งต้นใหม่ตามลำดับ

กรณีผู้มีส่วนได้เสียในการขายทอดตลาดคนใดคนหนึ่งคัดค้านราคา ให้คณะกรรมการเลื่อนการขายออกไปนัดหนึ่ง และในนัดต่อไป หากราคาที่มีผู้เสนอไม่ต่ำกว่าราคาที่เสนอไว้ในครั้งก่อน และคณะกรรมการเห็นว่าเป็นราคาที่สมควรขาย ก็ให้ดำเนินการขายทอดตลาดและเคาะไม้ขายให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุดดังกล่าว

(6) ถ้าผู้ผู้ราคาถอนคำผู้ราคาของตนเสียก่อนที่ผู้ทอดตลาดจะเคาะไม้หรือแสดงกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาด ให้ผู้ทอดตลาดตั้งต้นร้องขานราคาใหม่

(7) ในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้คณะกรรมการบันทึกเหตุการณ์ในการขายทอดตลาดไว้ทุกครั้ง โดยให้มีข้อความอย่างน้อยดังต่อไปนี้

(ก) จำนวนบุคคลซึ่งมาฟังการขายและผู้ราคา

(ข) ในการผู้ราคาทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์ ให้บันทึกชนิดของทรัพย์สิน ชื่อและราคาของผู้ให้ราคาสูงสุด รวมทั้งชื่อและราคาของผู้ให้ราคาตามลำดับรองลงมาด้วย

กรณีการผู้ราคาทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์ให้บันทึกชนิดของทรัพย์สิน ชื่อและราคาของผู้ให้ราคาสูงสุดเท่านั้น

(ค) คณะกรรมการขายได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

(ง) คณะกรรมการและผู้ทอดตลาดต้องลงนามและวันเดือนปีกำกับไว้ด้วย
ข้อ 60 เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) เมื่อผู้ทอดตลาดตกลงขายโดยวิธีเคาะไม้หรือแสดงกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาดแล้ว ผู้ซื้อจะต้องชำระเงินทันที เว้นแต่ทรัพย์สินมีราคาตั้งแต่ 10,000 บาทขึ้นไป คณะกรรมการอาจผ่อนผันให้ผู้ซื้อวางมัดจำไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของราคาซื้อ และให้ทำสัญญาใช้เงินที่ค้างชำระภายในเวลาไม่เกิดสิบห้าวัน นับแต่วันที่ซื้อนั้นก็

(2) ถ้าผู้ซื้อวางมัดจำไว้แล้วไม่ชำระเงินส่วนที่เหลือภายในกำหนดตามสัญญา ให้ริบเงินมัดจำที่ผู้ซื้อวางไว้ และถือว่าเงินมัดจำนั้นเป็นเงินส่วนหนึ่งจากการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงิน ยอมนำไปชำระค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินและเงินที่ผู้ต้องชดใช้เงินต้องชำระ โดยให้คณะกรรมการเอาทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาดใหม่ได้

(3) กรณีผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นเจ้าของนิติกรรมเหนือทรัพย์สินที่ขายทอดตลาด การชำระราคานั้นจะขอหักส่วนได้ของตนออกจากราคาซื้อก็ได้

ข้อ 61 เมื่อการขายทอดตลาดบริบูรณ์โดยผู้ทอดตลาดตกลงขายโดยวิธีเคาะไม้หรือแสดงกริยาอย่างใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาดแล้ว ถ้าผู้ซื้อไม่ชำระเงินหรือไม่วางเงินมัดจำตามสัญญา ให้คณะกรรมการเอาทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาดซ้ำอีกและแจ้งให้ผู้ซื้อเดิมทราบกำหนดวันเวลาขายด้วย เมื่อขายได้เงินเท่าใดโดยหักค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายแล้ว ยังไม่คุ้มราคาที่ขายทอดตลาดได้ในครั้งก่อน ให้เรียกร้องให้ผู้ซื้อเดิมชำระเงินส่วนที่ยังขาดนั้น

ข้อ 62 ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าราคาซื้อที่มีผู้สู้ราคาสูงสุดนั้นยังไม่เพียงพออาจถอนทรัพย์สินนั้นจากการขายทอดตลาดได้ แล้วดำเนินการประกาศขายใหม่โดยไม่ต้องขออนุญาตผู้ว่าการในการขายทอดตลาดอีก

ข้อ 63 ให้ประธานกรรมการเป็นผู้กำหนดสถานที่ดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ข้อ 64 เมื่อคณะกรรมการดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินแล้ว ให้คณะกรรมการรายงานผลการขายทอดตลาดนั้นให้ผู้ว่าการทราบทุกครั้ง ภายในเจ็ดวันทำการ นับแต่วันที่มีการขายทอดตลาด

ในกรณีที่ขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดไม่ได้ ก็ให้รายงานผู้ว่าการทราบเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

ส่วนที่ 3

การคัดค้านการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ข้อ 65 ถ้าคณะกรรมการได้ดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบ เช่น มิได้ส่งประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินให้แก่ผู้ต้องชดใช้เงินหรือผู้มีส่วนได้เสีย เป็นต้น ผู้ต้องชดใช้เงินหรือผู้มีส่วนได้เสียซึ่งต้องเสียหายจากการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น อาจยื่นคำร้องต่อผู้ว่าการขอให้เพิกถอนการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นได้ แต่ต้องไม่ช้ากว่าสิบห้าวัน นับแต่ทราบการขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยไม่ถูกต้องนั้น

ส่วนที่ 4

การโอนและการส่งมอบทรัพย์สิน

ข้อ 66 เมื่อผู้ซื้อชำระเงินครบถ้วนตามสัญญาแล้ว ให้โอนและส่งมอบทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- (1) ทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์ ให้คณะกรรมการส่งมอบทรัพย์สินนั้นให้ผู้ซื้อไปได้
- (2) ทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์ที่ต้องจดทะเบียนตามกฎหมาย เช่น เรือกำปั่น เรือมีระวางตั้งแต่หกตันขึ้นไป เรือกลไฟ เรือยนต์มีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป แพ สัตว์ พาหนะ หรือสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ต้องแก้ไขทะเบียนชื่อผู้เป็นเจ้าของ เช่น อาวุธปืน รถยนต์ เป็นต้น ให้คณะกรรมการแจ้งแก่พนักงานเจ้าหน้าที่นั้นๆ จัดการโอนหรือแก้ไขทะเบียนชื่อผู้เป็นเจ้าของให้ต่อไป

หมวด 5

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ข้อ 67 การอุทธรณ์คำสั่งหรือประกาศให้ยึดทรัพย์สิน คำสั่งให้อายัดทรัพย์สิน คำสั่งหรือประกาศให้ขายทอดตลาดทรัพย์สิน หรือคำสั่งทางปกครองอื่น ให้ปฏิบัติตามส่วนที่ 5 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

หมวด 6

การถอนการบังคับทางปกครอง

ข้อ 68 ให้เจ้าพนักงานถอนการบังคับทางปกครองในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อผู้ต้องชดใช้เงินได้วางเงินต่อเจ้าพนักงานเป็นจำนวนพอชำระหนี้ที่ต้องชำระค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นๆ
- (2) ผู้ว่ากรมมีคำสั่งให้ถอนการบังคับทางปกครอง

ข้อ 69 ภายใต้บังคับข้อ 68 เมื่อได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงินแล้ว ถ้าได้ถอนการบังคับทางปกครองทั้งหมดหรือแต่บางส่วนให้เจ้าพนักงานดำเนินการถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วน แล้วแต่กรณี และคืนทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ถูกยึดหรือถูกอายัดไป เว้นแต่ผู้ว่าการจะสั่งเป็นอย่างอื่น และให้แจ้งการถอนการยึดหรืออายัดแก่ผู้ต้องชดใช้เงินและผู้ถูกอายัดทรัพย์สินนั้นให้ทราบด้วย แล้วรายงานให้ผู้ว่าการทราบ

ข้อ 70 ให้เจ้าพนักงานเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานในอัตราเดียวกับที่กำหนดไว้ในตาราง 5 ค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดี ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และเมื่อผู้ต้องชดใช้เงินชำระครบถ้วนแล้ว จึงถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น

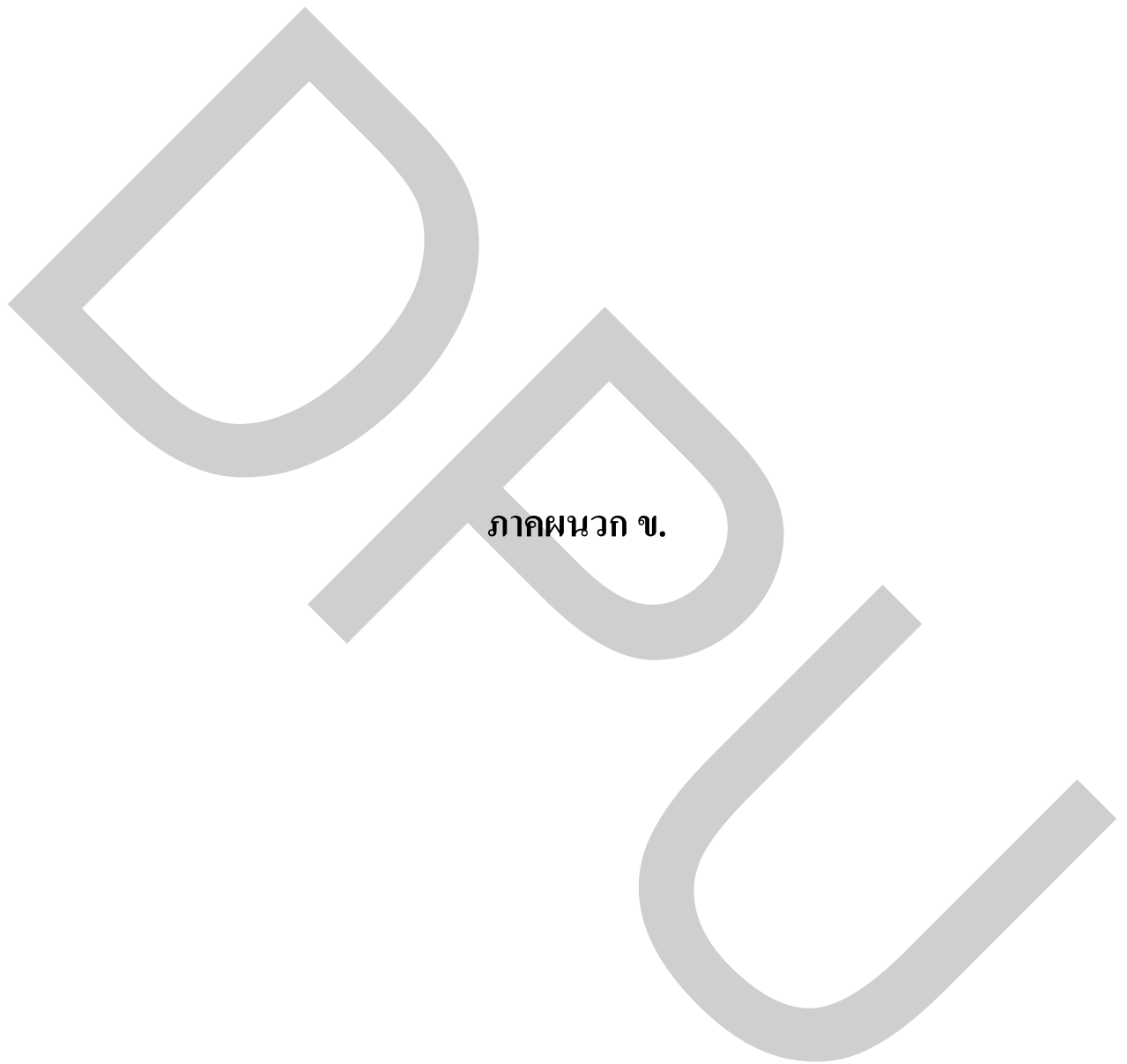
หมวด 7

การรับและจ่ายเงิน

ข้อ 71 การรับเงิน การนำส่งเงิน การเก็บรักษาเงิน และการเบิกจ่ายเงินจากการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเกี่ยวกับด้านการเงิน

ข้อ 72 เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้หักเป็นเงินที่ผู้ต้องชดใช้เงินต้องชำระค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นๆ กรณีที่มีเงินเหลือจากการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้คณะกรรมการมอบเงินที่เหลือนั้นให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับ

ประกาศ ณ วันที่



**ข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2545**

เนื่องจากได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกใช้บังคับและคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2539 ให้หัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ดูแลจัดให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีระเบียบหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สำหรับหน่วยงาน หากหน่วยงานใดยังไม่มีระเบียบวิธีปฏิบัติ ให้หน่วยงานนั้นปฏิบัติตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยอนุโลม

ข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2545 ฉบับนี้ เป็นข้อบังคับที่ยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยเนื้อหาสาระส่วนใหญ่ยึดหลักปฏิบัติตามแนวทางของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งในทางปฏิบัติต้องใช้ควบคู่กับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย

ฉะนั้น เพื่อให้ทุกหน่วยงานได้มีข้อบังคับ จึงได้จัดทำข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2545 ไว้ สำหรับศึกษาและยึดถือเป็นระเบียบปฏิบัติขึ้น ดังนี้

**ข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2545**

โดยที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น และ คณะรัฐมนตรีได้มีมติในคราวประชุมเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2539 ให้รัฐวิสาหกิจมีระเบียบเกี่ยวกับ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับหน่วยงาน ให้สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อาศัยอำนาจตาม ความในมาตรา 23 (4) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาควางข้อบังคับไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ข้อบังคับนี้เรียกว่า “ข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2545”

ข้อ 2 ให้ใช้ข้อบังคับนี้ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศเป็นต้นไป

ทั้งนี้การดำเนินการใดๆ ตามข้อบังคับนี้ไม่มีผลลบล้างหรือกระทบต่อการดำเนินการ ทางวินัย หรือการดำเนินคดีอาญาของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด

ข้อ 3 ให้ยกเลิกข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยความรับผิดทางแพ่ง พ.ศ. 2522 รวมถึง บรรดาข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติใดๆ ในส่วนที่กำหนดไว้แล้วในข้อบังคับนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับข้อบังคับนี้และให้ใช้ข้อบังคับนี้แทน

ข้อ 4 บรรดากรณีและหรือการดำเนินการใดๆ อันเกิดขึ้นก่อนวันที่ใช้ข้อบังคับนี้ ซึ่งยังมีได้ เป็นที่ยุติให้เป็นไปหรือดำเนินการตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2539 ได้กำหนดไว้ต่อไปตามหลักแห่งความยุติธรรม

ข้อ 5 บรรดากรณีและหรือการดำเนินการใดๆ ซึ่งมีได้กำหนดไว้ในข้อบังคับนี้ ให้เป็นไป หรือดำเนินการตามกฎหมายและหรือกฎอันเกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ได้กำหนดไว้ตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายหรือกฎดังกล่าวและตามหลักแห่งความยุติธรรม

ข้อ 6 ในข้อบังคับนี้

“กฟภ.” หมายความว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

“คณะกรรมการ กฟภ.” หมายความว่า คณะกรรมการ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

“ประธานกรรมการ กฟภ.” หมายความว่า ประธานกรรมการ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
 “กรรมการ กฟภ.” หมายความว่า กรรมการในคณะกรรมการ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
 “ผู้ว่าการ” หมายความว่า ผู้ว่าการ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
 “เจ้าหน้าที่ กฟภ.” หมายความว่า บุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหรือถูกสั่ง
 จาก กฟภ. ให้ปฏิบัติให้ กฟภ. ได้แก่ คณะกรรมการ กฟภ. ประธานกรรมการ กฟภ. กรรมการ กฟภ.
 ผู้ว่าการ พนักงานและลูกจ้าง เป็นต้น แต่ไม่รวมถึงผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างทำของหรือตัวแทนตาม
 สัญญาตั้งตัวแทน และหรือลูกจ้างของผู้รับจ้าง หรือตัวแทนดังกล่าว

“เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐอื่น” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือ
 ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการ หรือฐานะอื่นใด บรรดา
 ซึ่งได้รับการแต่งตั้ง หรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีใช้ กฟภ.

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่อ
 อย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย
 พระราชบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

“บุคคลภายนอก” หมายความว่า บุคคล หรือนิติบุคคลที่มีใช้กระทรวง ทบวง กรม
 หรือส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น
 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตาม
 กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำ หรือคว้น
 การกระทำใดๆ ของ เจ้าหน้าที่ กฟภ.

“คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง” หมายความว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง
 ความรับผิดชอบ

“ผู้แต่งตั้ง” หมายความว่า ผู้ที่ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงขึ้นตาม
 ข้อบังคับนี้

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอันเนื่องมาจาก
 การกระทำ หรือคว้นการกระทำใดๆ อันมิชอบด้วยกฎหมาย หรือ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หลักเกณฑ์
 และวิธีปฏิบัติของ กฟภ.

ข้อ 7 ให้ผู้ว่าการมีอำนาจออกระเบียบ คำสั่ง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ เพื่อประโยชน์ใน
 การปฏิบัติตามข้อบังคับนี้

หมวด 1

การดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ก่อความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ

ส่วนที่ 1

การดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ กฟภ. ก่อความเสียหายแก่ กฟภ. และหรือหน่วยงานของรัฐอื่น

ข้อ 8 เมื่อเจ้าหน้าที่ กฟภ. ก่อความเสียหายแก่ กฟภ. และหรือหน่วยงานของรัฐอื่น ไม่ว่าจะร่วมกันก่อความเสียหายกับบุคคลอื่นใดด้วยหรือไม่ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นหรือเจ้าหน้าที่ กฟภ. ที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายดังกล่าวแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาของตนโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงผู้ว่าการ หรือผู้ที่ผู้ว่าการมอบหมาย

หากผู้ก่อความเสียหายตามวรรคแรก เป็นผู้ว่าการ ให้ผู้ว่าการหรือเจ้าหน้าที่ กฟภ. ที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายดังกล่าวแจ้งต่อประธานกรรมการ กฟภ. โดยไม่ชักช้า

หากผู้ก่อความเสียหายตามวรรคแรก เป็นประธานกรรมการ กฟภ. และหรือกรรมการ กฟภ. และหรือคณะกรรมการ กฟภ. ให้ผู้ก่อความเสียหายหรือเจ้าหน้าที่ กฟภ. ที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายดังกล่าว แจ้งต่อผู้ว่าการเพื่อรายงานความเสียหายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยไม่ชักช้า

หากประธานกรรมการ กฟภ. กรรมการ กฟภ. คณะกรรมการ กฟภ. ผู้ว่าการ ร่วมกันก่อความเสียหายตามวรรคแรก ให้ผู้ก่อความเสียหายหรือเจ้าหน้าที่ กฟภ. ที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายดังกล่าว รายงานความเสียหายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยไม่ชักช้า

ข้อ 9 เมื่อเกิดความเสียหายแก่ กฟภ. และผู้ว่าการ หรือผู้ที่ผู้ว่าการมอบหมาย หรือประธานกรรมการ กฟภ. หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้รับรายงาน และมีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ กฟภ. ให้บุคคลดังกล่าวแล้วแต่กรณี แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบ และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ กฟภ. กำหนด

ในการประชุมคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทน ทั้งนี้มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

กรรมการที่ไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุม อาจทำความเห็นแย้งมติที่ประชุมรวมไว้ในความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงได้

ให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องรับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสารวัตถุหรือสถานที่ ทั้งนี้ ต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริง และได้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงตามวรรคแรก ต้องสอบข้อเท็จจริงให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับถัดจากวันที่ประธานกรรมการสอบข้อเท็จจริงได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง

ในกรณีที่ไม้อาจสอบข้อเท็จจริงให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้ ให้ประธานกรรมการสอบข้อเท็จจริงขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง แต่ครั้งเป็นเวลามากเกิน 15 วัน และต้องแสดงเหตุที่ต้องขยายเวลาไว้ในสำนวนการสอบข้อเท็จจริง แล้วรายงานให้ผู้แต่งตั้งทราบทุกครั้ง ด้วย ให้ขออนุมัติขยายเวลาต่อผู้แต่งตั้งแล้วแต่กรณีและต้องระงับอย่าให้ขาดอายุความ

ข้อ 10 เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงพิจารณาเสร็จแล้ว ให้เสนอรายงานพร้อมความเห็นไปยังผู้แต่งตั้งตามข้อ 9 ถ้าผู้แต่งตั้งขอให้ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติม ให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงรับดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่ผู้แต่งตั้งกำหนด

ความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แจ้งชัด และต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบ

ความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น

ข้อ 11 แต่เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอื่น หรือ กฟภ. และหน่วยงานของรัฐอื่น ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ของ กฟภ. ที่ได้รับรายงานตามข้อ 8 หรือได้รับแจ้งความเสียหายจากหน่วยงานของรัฐอื่นร่วมกับผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ตามที่ทุกฝ่ายได้ตกลงกัน โดยกำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงด้วย

ข้อ 12 เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงตามข้อ 11 พิจารณาเสร็จแล้ว ให้เสนอรายงานพร้อมความเห็นไปยังผู้แต่งตั้งตามข้อ 11 ทั้งนี้ให้อยู่ภายใต้บังคับข้อ 10 โดยอนุโลมด้วย

ข้อ 13 เมื่อผู้แต่งตั้งตามข้อ 9 หรือข้อ 11 ได้รับรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงตามข้อ 10 หรือข้อ 12 แล้ว ให้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ หรือ มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ

ร่วมกันว่า มีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้แต่งตั้งร่วมจะมีความเห็นตรงกันหรือไม่ แล้วส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบภายใน 7 วัน นับถัดจากวันวินิจฉัยสั่งการ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่า ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ กพท. กำหนด

ข้อ 14 ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง กรณีเจ้าหน้าที่ กพท. ก่อความเสียหายแก่ กพท. ให้ผู้แต่งตั้งตามข้อ 9 สั่งการเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ กพท. ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความ 2 ปี นับถัดจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบภายใน 1 ปี นับถัดจากวันที่กระทรวงการคลังได้รับสำนวนให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นว่าถูกต้อง และแจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ข้อ 15 ในกรณีตามข้อ 14 เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว และแจ้งผลการตรวจสอบแก่ผู้แต่งตั้งตามข้อ 9 หากผู้แต่งตั้งเห็นชอบด้วยความเห็นของกระทรวงการคลังให้ดำเนินการแจ้งผลการพิจารณาให้เจ้าหน้าที่ กพท. ผู้กระทำละเมิดทราบ หรือออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ กพท. ดังกล่าวชำระเงินค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความ 1 ปี นับถัดจากวันที่ผู้แต่งตั้งดังกล่าวแจ้งคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ กพท. ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ และในการแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้อยู่ในบังคับของข้อ 18 ด้วย

ในกรณีตามวรรคแรก หากผู้แต่งตั้งตามข้อ 9 ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลังให้นำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการ กพท. หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณีเพื่อวินิจฉัยสั่งการให้ กพท. ปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ข้อ 16. ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง กรณีเจ้าหน้าที่ กพท. ก่อความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอื่น ให้ผู้แต่งตั้งของ กพท. สั่งการให้ กพท. ประสานงานหรือร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐอื่นที่เสียหาย ในการเตรียมการเพื่อแจ้งคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีภายในอายุความของหน่วยงานดังกล่าว

เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้วและแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้แต่งตั้งร่วมตามข้อ 11. ทราบ หากผู้แต่งตั้งดังกล่าวเห็นชอบด้วยความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ดำเนินการแจ้งผลการพิจารณาให้เจ้าหน้าที่ กพท. ผู้กระทำละเมิดทราบ หรือออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ กพท. ดังกล่าวชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดอายุความ ทั้งนี้ ในการแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้อยู่ในข้อบังคับของข้อ 18 ด้วย

ในกรณีตามวรรคสอง หากผู้แต่งตั้งร่วมมีความเห็นไม่ตรงกับกระทรวงการคลัง และหรือผู้แต่งตั้งร่วมด้วยตนเอง ไม่ว่าจะกรณีใดๆ จนไม่สามารถหาข้อยุติได้ให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็วต่อไป

ข้อ 17 ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง และการดำเนินการหลังจากที่ กระทรวงการคลังแจ้งหรือมิได้แจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้แต่งตั้งร่วมตามข้อ 11 ทราบ กรณีเจ้าหน้าที่ กฟภ. ก่อความเสียหายแก่ กฟภ. และหน่วยงานของรัฐอื่น ให้ผู้แต่งตั้งของ กฟภ. ปฏิบัติตามข้อ 14 ข้อ 15 และข้อ 16 ในส่วนที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณีโดยอนุโลม

ข้อ 18 การแจ้งคำสั่งของผู้แต่งตั้งตามข้อ 14 ข้อ 15 ข้อ 16 และข้อ 17 หรือการแจ้ง คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะรัฐมนตรี ตามข้อ 16 หรือข้อ 17 ซึ่งให้เจ้าหน้าที่ กฟภ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ กฟภ. และหรือหน่วยงานของรัฐอื่น ให้แจ้งด้วยว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ภายใน 90 วัน นับถัดจากวันที่รับทราบคำสั่ง หรือคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว

ข้อ 19 การดำเนินการเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ กฟภ. ให้อยู่ภายใต้บังคับ ข้อกำหนดดังต่อไปนี้

19.1 ในกรณีความเสียหายเกิดแก่เงินให้ชดใช้เป็นเงินแต่เพียงอย่างเดียวตาม หลักเกณฑ์ที่ กฟภ. กำหนด

19.2 ในกรณีความเสียหายมิได้เกิดแก่เงินจะชดใช้ดังต่อไปนี้ก็ได้

(1) ชดใช้เป็นเงินตามมูลค่าของความเสียหายที่ได้รับหรือมูลค่าของทรัพย์สิน ที่เสียหายในเวลาที่เกิดความเสียหาย หรือมูลค่าของทรัพย์สินที่สูญหายในเวลาที่เกิดการสูญหาย และ หรือ

(2) ชดใช้เป็นทรัพย์สินอย่างเดียวกัน โดยมีสภาพ ปริมาณ และลักษณะเดียวกับ ทรัพย์สินที่สูญหายและหรือเสียหาย และใช้งานแทนได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินที่สูญหายและหรือเสียหาย โดยทำเป็นสัญญายินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยทรัพย์สินดังกล่าวและหรือ

(3) ซ่อมแซมและหรือบูรณะทรัพย์สินที่ชำรุดเสียหายให้กลับคืนสภาพดี โดยทำเป็นสัญญายินยอมดำเนินการดังกล่าว ซึ่งมีระยะเวลาการซ่อมแซมและหรือบูรณะทรัพย์สิน ดังกล่าวไม่เกิน 6 เดือน

ทั้งนี้ การชดใช้เป็นทรัพย์สินและหรือการซ่อมแซมและหรือบูรณะทรัพย์สิน ที่แตกต่างไปจาก (2) และหรือ (3) ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน

19.3 ให้มีการตรวจรับทรัพย์สินตามข้อบังคับ กฟภ. ว่าด้วยการซื้อหรือจ้างในกรณีที่มีการชดใช้ค่าเสียหายเป็นทรัพย์สิน และหรือการซ่อมแซม และหรือบูรณะทรัพย์สินตามข้อ 19.2 ด้วย

19.4 จัดให้มีผู้ค้ำประกัน และในกรณีที่เห็นสมควรจะให้อ่างหลักประกันด้วยก็ได้ ในการทำสัญญาตามข้อ 19.2 ด้วย

19.5 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ กฟภ. ผู้ก่อความเสียหายของผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใดให้ กฟภ. กำหนดจำนวนเงินที่ชดเชยผ่อนชำระนั้นตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานานุรูปของผู้ก่อความเสียหายความรับผิดชอบที่ผู้ก่อความเสียหายมีอยู่ตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

19.6 หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการค้ำประกันการวางหลักประกันตามข้อ 19.4 การผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนตามข้อ 19.5 ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ กฟภ. กำหนด

19.7 การประนีประนอมยอมความระหว่าง กฟภ. กับเจ้าหน้าที่ กฟภ. ผู้ต้องชำระค่าสินไหมทดแทน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใดของการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ กฟภ. ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ กฟภ. กำหนด

ข้อ 20 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ กฟภ. ผู้ก่อความเสียหายตาม หรือสาบสูญ ให้รับดำเนินการตามส่วนนี้โดยอนุโลม เพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็วและระมัดระวังอย่างให้ขาดอายุความมรดก

ส่วนที่ 2

การดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐอื่นก่อความเสียหายแก่ กฟภ.

ข้อ 21 เมื่อเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐอื่นก่อความเสียหายแก่ กฟภ. ไม่ว่าจะมิหน่วยงานของรัฐอื่น หรือนุคคลภายนอกได้รับความเสียหายด้วยหรือไม่ ให้เจ้าหน้าที่ กฟภ. ที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายดังกล่าว แจ้งต่อผู้บังคับบัญชาของตนโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงผู้ว่าการหรือผู้ที่ผู้ว่าการมอบหมาย

เมื่อได้รับรายงานตามวรรคแรกแล้ว ให้ผู้ว่าการหรือผู้ที่ผู้ว่าการมอบหมาย แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงตามข้อ 11 โดยอนุโลม

ข้อ 22 ให้นำความตามข้อ 12 และข้อ 13 มาใช้บังคับกับการเสนอรายงาน พร้อมความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงต่อผู้แต่งตั้งร่วม และการวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้งร่วมโดยอนุโลม

ข้อ 23 ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ไม่ว่าผู้ว่าการวินิจฉัยสั่งการให้เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐอื่นผู้กระทำละเมิดต่อ กฟภ. ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ให้ผู้ว่าการสั่งให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดี เพื่อมิให้ขาดอายุความ 2 ปี นับถัดจากวันที่ผู้ว่าการวินิจฉัยสั่งการ ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบภายใน 1 ปี นับถัดจากวันที่กระทรวงการคลังได้รับสำนวนจากผู้ว่าการ ให้ผู้ว่าการมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ

ในระหว่างการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี หากผู้ว่าการวินิจฉัยสั่งการให้เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐอื่นผู้กระทำละเมิดต่อ กฟภ. ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ว่าการสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อม สำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดี เพื่อมิให้ขาดอายุความ 2 ปี นับถัดจากวันที่ผู้ว่าการวินิจฉัยสั่งการ จนกว่าคณะรัฐมนตรีจะวินิจฉัยชี้ขาดว่า เจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ กฟภ. แล้ว

ในกรณีที่กระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว และแจ้งผลการพิจารณาแก่ผู้แต่งตั้งร่วมให้ดำเนินการตามข้อ 16 วรรคสอง หรือวรรคสาม โดยอนุโลมแล้วแต่กรณี

ข้อ 24 การแจ้งคำสั่งแก่เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐอื่น ผู้กระทำละเมิดต่อ กฟภ. ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ กฟภ. ตลอดจนการดำเนินการเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ กฟภ. ของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐอื่นดังกล่าว และการดำเนินการในกรณีที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวตาย หรือสาบสูญ ในระหว่างการดำเนินการในส่วนนี้ไม่เสร็จสิ้นสมบูรณ์ ให้ดำเนินการตามข้อ 17 ถึงข้อ 20 โดยอนุโลมแล้วแต่กรณี

หมวด 2

การดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ กฟภ. ก่อความเสียหายแก่บุคคลภายนอก

ส่วนที่ 1

การดำเนินการกรณีบุคคลภายนอกยื่นคำขอต่อ กฟภ. เพื่อให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย

ข้อ 25 เมื่อบุคคลภายนอกยื่นคำขอต่อ กฟภ. เพื่อให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ กฟภ. ได้ก่อขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ให้มีการดำเนินการดังต่อไปนี้

25.1 ให้เจ้าหน้าที่ กฟภ. หรือหน่วยงาน กฟภ. ที่ได้รับคำขอดังกล่าวออกใบรับคำขอตามแบบที่ กฟภ. กำหนด และส่งมอบให้บุคคลภายนอกยึดถือไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีบุคคลภายนอกยื่นคำขอตามวรรคแรกผิดหน่วยงาน และหน่วยงานนั้นได้จัดส่งคำขอดังกล่าวให้แก่ กฟภ. โดยแจ้งให้บุคคลภายนอกทราบแล้วให้ถือว่า กฟภ. ได้รับคำขอนับแต่วันที่ได้รับคำขอที่ส่งมานั้นและให้ทำการออกใบรับคำขอตามวรรคแรกต่อไป

เมื่อได้รับคำขอดังกล่าวแล้วให้รายงานพร้อมทั้งจัดส่งคำขอดังกล่าวต่อผู้ว่าการ หรือผู้ที่ผู้ว่าการมอบหมาย เพื่อพิจารณาสั่งการต่อไปโดยไม่ชักช้า

25.2 เมื่อได้รับรายงานพร้อมทั้งคำขอตามข้อ 25.1 วรรคท้ายแล้ว ให้ผู้ว่าการ หรือผู้ที่ผู้ว่าการมอบหมายดำเนินการดังต่อไปนี้

25.2.1 รายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ กฟภ. เป็นประธานกรรมการ กฟภ. หรือคณะกรรมการ กฟภ. หรือกรรมการ กฟภ.

25.2.2 รายงานต่อประธานกรรมการ กฟภ. เพื่อให้รายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงในกรณีที่เจ้าหน้าที่ กฟภ. เป็นผู้ว่าการ

25.2.3 มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงในกรณีที่เจ้าหน้าที่ กฟภ. มิใช่กรณีตามข้อ 25.2.1 และข้อ 25.2.2

เมื่อ กฟภ. ได้รับคำขอตามวรรคแรกแล้ว ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จไม่เกิน 180 วัน นับถัดจากวันที่ได้รับคำขอ หากไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้รายงานปัญหาและอุปสรรคต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ และขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปอีกได้ไม่เกิน 180 วัน ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงตามวรรคแรก ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จภายใต้บังคับของข้อ 9 และให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเสนอรายงานพร้อมความเห็นไปยังผู้แต่งตั้งตามข้อ 25.2 วรรคแรก ภายใต้บังคับของข้อ 10 โดยอนุโลม

ข้อ 26 เมื่อผู้แต่งตั้งตามข้อ 25.2 ได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงที่เสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นว่าถูกต้อง แล้วแจ้งคำวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวให้บุคคลภายนอกทราบโดยเร็ว

ในการแจ้งคำวินิจฉัยสั่งการแก่บุคคลภายนอกตามวรรคแรก ต้องแจ้งด้วยว่าหากบุคคลภายนอกยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยสั่งการดังกล่าว บุคคลภายนอกมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วัน นับถัดจากวันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยสั่งการนั้น

ข้อ 27 ในกรณีที่บุคคลภายนอกฟ้อง กฟภ. ต่อศาลปกครอง ตามความในข้อ 26 วรรคท้าย หรือต่อศาลยุติธรรม หลังจากผู้แต่งตั้งได้แจ้งคำวินิจฉัยสั่งการแก่บุคคลภายนอกแล้ว ให้ กฟภ. ระงับการดำเนินการตามคำวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้งไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด ซึ่งหากผลของคดีเป็นเช่นใด ให้ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการให้สอดคล้องกับผลของคดีต่อไป ทั้งนี้ให้ กฟภ. เตรียมการต่อสู้คดี หรือประนีประนอมยอมความกับบุคคลภายนอกตามหลักเกณฑ์ที่ กฟภ. กำหนดต่อไป และในกรณีที่ กฟภ. เห็นว่าเจ้าหน้าที่ กฟภ. ผู้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกต้องรับผิดชอบ หรือต้องร่วมรับผิดชอบ ก็ขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกให้บุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย

ส่วนที่ 2

การดำเนินการกรณีบุคคลภายนอกยื่นฟ้อง กฟภ. ต่อศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม โดยมีได้ดำเนินการตามส่วนที่ 1 หรือการดำเนินการตามส่วนที่ 1 ยังไม่เสร็จสิ้น

ข้อ 28 เมื่อบุคคลภายนอกยื่นฟ้อง กฟภ. ต่อศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม โดยมีได้มีการยื่นคำขอให้ กฟภ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามส่วนที่ 1 ก่อน หรือ โดยการดำเนินการตามส่วนที่ 1 ยังไม่เสร็จสิ้นให้มีการดำเนินการดังต่อไปนี้

28.1 ให้ กฟภ. เตรียมการต่อสู้คดี หรือประนีประนอมยอมความกับบุคคลภายนอกตามหลักเกณฑ์ที่ กฟภ. กำหนด

28.2 ขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่ กฟภ. ผู้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นคู่ความในคดีนั้น หาก กฟภ. เห็นว่าบุคคลดังกล่าวต้องรับผิดชอบ หรือต้องร่วมรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกด้วย

ส่วนที่ 3

การดำเนินการกรณี กฟภ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกแล้ว

ข้อ 29 ในกรณีที่ กฟภ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอก ไม่ว่าจะในการดำเนินการตามส่วนที่ 1 หรือส่วนที่ 2 แล้วให้ดำเนินการตามข้อ 8 ข้อ 9 ข้อ 10 ข้อ 13 ข้อ 14 ข้อ 15 ข้อ 18 ข้อ 19 และข้อ 20 โดยอนุโลม นับแต่วันถัดจากวันที่ กฟภ. ได้ชำระค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 14 มิถุนายน 2545

(นายเสริมศักดิ์ พงษ์พานิช)

ประธานกรรมการ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

เมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีการสอบสวนตามข้อบังคับฯ ดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว จะนำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการระดับสูง เพื่อพิจารณาการลงโทษผู้กระทำผิด เมื่อคณะกรรมการระดับสูงพิจารณาแล้ว ทางกองสอบสวนและพัฒนาระเบียบก็จะออกคำสั่งให้พนักงานที่กระทำความผิดชดใช้เงินให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค แต่ไม่มีการติดตามผลว่าได้รับชดใช้หรือไม่อย่างไร จนล่วงเลยไป

ถ้ามีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ก็จะสามารถทำให้ กฟภ. ใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ เป็นการบังคับให้พนักงานชดใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะบางเรื่องวงเงินไม่มาก เหมาะสมในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเข้าดำเนินการเป็นอย่างยิ่ง แต่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น จะเกิดปัญหาต่างๆ ตามมาในบางกรณีดังที่จะกล่าวต่อไป

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	นางณัฐญา ลำดับวงศ์
วัน เดือน ปี เกิด	วันที่ 26 กันยายน 2506
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	บ้านเลขที่ 112 หมู่ 4 ถนนเกษตร-นวมินทร์ แขวงจรเข้บัว เขตลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร 10230
ตำแหน่งหน้าที่การงาน	รองผู้อำนวยการกองคดี ระดับ 9
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เลขที่ 200 ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10900
ประวัติการศึกษา	พ.ศ.2523 มัธยมศึกษา โรงเรียนเขมะสิริอนุสสรณ์ กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2525 มัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนราชินีบน พ.ศ.2529 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ พ.ศ.2549 นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์