

ปัญหาการบังคับทางปกครองให้คดีใช้ค่าสินไหมทดแทน:
ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ประวีณธิดา จารุณิล

ปัญหาการบังคับทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน:
ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*
Problems in Administrative Enforcement for Indemnity:
A Case of Tortious Liability of Officials

ประวีณริตา จารุนิล**
Praweethida Jarunil

บทคัดย่อ

ในกรณีเจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายในกรณี
ที่ละเมิดต่อบุคคลภายนอกไปแล้วกรณีหนึ่ง หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจาก
เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอีกกรณีหนึ่ง หน่วยงานของรัฐที่เสียหายนั้นมีสิทธิ
ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่ง
ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือให้ชำระเงินนั้น ถือเป็น
คำสั่งทางปกครอง หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองจึงต้องมีการดำเนินการบังคับ
ทางปกครอง โดยเป็นกระบวนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ มีความมุ่งหมายเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่ง
ทางปกครอง การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวนี้ เรียกว่า “มาตรการบังคับทางปกครอง” จากการ

*บทความนี้เรียบเรียงจากโครงการวิจัย เรื่อง “ปัญหาการบังคับทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน:
ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” โดยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ประจำปี พ.ศ. 2566.

This research article is part of the research entitled “Problems in Administrative
Enforcement for Indemnity: A Case of Tortious Liability of Officials.” This research is funded by
Faculty of Law, Ramkhamhaeng University, 2023.

**อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง; น.บ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง; น.ม. (กฎหมาย
มหาชน) มหาวิทยาลัยรามคำแหง. E-mail: praweethida.j@rumail.ru.ac.th

Lecturer in Law at Faculty of Law, Ramkhamhaeng University; LL.B. Ramkhamhaeng
University; LL.M. in Public Law, Ramkhamhaeng University.

วันที่รับบทความ (received) 18 มีนาคม 2567, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 12 พฤษภาคม 2567,
วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 29 พฤษภาคม 2567.

วิจัยพบว่า กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ยังมีปัญหาบางประการ ทำให้การดำเนินการเป็นไปได้โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐ ทำให้การบังคับทางปกครองไม่บรรลุผล อันเป็นผลให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับการชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทน รวมทั้งไม่เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งปัญหาที่พบมีดังนี้ ประการแรก คือ เรื่องของเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐแต่งตั้งขึ้นนี้ มิได้เป็นเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในราชการปกติในการบังคับทางปกครองโดยตรง จึงขาดทั้งความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ประการที่สอง คือ จะต้องมีการตรวจสอบโดยส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในแนวปฏิบัติที่ต้องรอการตรวจสอบจากกระทรวงการคลังก่อนจึงจะออกคำสั่งกำหนดให้ชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทนได้ ซึ่งในส่วนนี้ก็มีกำหนดอายุความเรื่องละเมิด คือ อายุความสองปีนับจากวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้เงินเป็นค่าสินไหมทดแทนเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นกรอบอายุความที่จะบังคับทางปกครองอยู่ด้วย ประการที่สามคือปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งผลการพิจารณาหรือการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง และประการที่สี่คือปัญหาของการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้การปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในส่วนที่ว่าด้วยการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง โดยกำหนดเพิ่มเติมให้มีการบังคับโดยหน่วยงานบังคับทางปกครอง ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองขึ้นมา เพื่อเป็นหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่บังคับทางปกครอง โดยจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานเฉพาะในกระทรวงการคลัง เนื่องจากการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จะต้องมีความเกี่ยวข้องกับกระทรวงการคลังโดยตลอด เพื่อให้การบังคับทางปกครองเกิดผลในทางปฏิบัติและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: การบังคับทางปกครอง, ความรับผิดทางละเมิด, ค่าสินไหมทดแทน

Abstract

In the case that an official must pay for indemnity that a government agency has paid to an injured person in cases of tort to outsiders or in cases that an official must pay for indemnity because that official commits tortious actions to a government agency, the injured government agency has a right to issue an order for the official who commits tortious actions to pay for indemnity. The order to pay for indemnity or for payment is considered an administrative order. If the administrative order is violated or not complied with, administrative enforcement must be conducted. This is the operational process of officials with the goal to be in accordance with an administrative order. The officials' operations are called administrative measures. Findings from this research show that the law regarding administrative measures for indemnity in cases of tort of officials poses certain problems. This results in the operations not being in accordance with the law and there is no efficiency in an enforcement of the law to benefit government agencies. Administrative enforcement is therefore not effective. This results in government agencies not receiving indemnity and not rendering fairness to those within the enforcement of administrative orders. Problems found are as follows. Firstly, the administrative enforcement officials appointed by government agencies are not the officials with direct authority in administrative enforcement. They do not have the knowledge, ability, and experience in the confiscation, or seizure of, and auction of property. Secondly, there must be the inspection process by submitting the case to the Ministry of Finance for inspection prior to an issuance of an order to pay for indemnity. The prescription on tort is determined for two years from the day the government agency knows of tort and of the official who will pay for indemnity as the framework of prescription for administrative enforcement. Thirdly, there is a problem in the notification of the consideration or the inspection of the Ministry of Finance. Fourthly, there is a problem in providing justice to the person under the administrative orders. The law should be amended so that the performance of administrative agencies will be efficient and effective.

The researcher has the following recommendations. The Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (1996) should be amended in regard to the administrative

order enforcement for payment. It should be added that the enforcement is conducted by an administrative enforcement agency. The administrative enforcement agency should be established as a specific agency functioning for administrative enforcement. The agency should be established as a specific agency in the Ministry of Finance because the payment of indemnity in cases of tortious liability is involved with the Ministry of Finance. The administrative enforcement will therefore be practically effective and increasingly efficient.

Keywords: administrative enforcement, tortious liability, indemnity

1. บทนำ

การดำเนินการบังคับทางปกครองเป็นกระบวนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง เป็นการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองโดยไม่ต้องใช้กระบวนการทางศาลในการฟ้องร้องบังคับคดี การบังคับทางปกครองจึงเป็นการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั่นเอง การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวนี้ เรียกว่า “มาตรการบังคับทางปกครอง”

การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นสิ่งที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองบังคับให้บุคคลชำระเงิน ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการที่จะออกคำสั่งทางปกครองบังคับให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดชำระหนี้เงินอันเป็นหนี้ในทางกฎหมายมหาชน ตัวอย่างเช่น หนี้ค่าปรับ หนี้ค่าภาษีอากร หนี้ให้ชำระค่าธรรมเนียม หนี้เงินสมทบที่นายจ้างจะต้องนำส่งประกันสังคม หนี้เงินเป็นค่าตอบแทนการใช้คลื่นความถี่วิทยุ หนี้ค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งหนี้เงินชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด กรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติในมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายในกรณีที่ละเมิดต่อบุคคลภายนอกไปแล้วกรณีหนึ่ง หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอีกกรณีหนึ่ง หน่วยงานของรัฐที่เสียหายนั้นมีสิทธิออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนั้นชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดเชยค่าสินไหมทดแทน คำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือให้ชำระเงินนั้น ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทบัญญัติในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น เมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองและเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือคำสั่งให้ชำระเงิน หากถึงกำหนดแล้ว ไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานทางปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ ตามบทบัญญัติในมาตรา 63/7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 โดยไม่จำเป็นต้องมีการฟ้องคดีต่อศาล

ก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครองให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตลอดจนก่อนที่จะมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้ครบถ้วน ตามบทบัญญัติในมาตรา 63/7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ต้องมีกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงการคลังเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย กล่าวคือ กระบวนการตรวจสอบของกระทรวงการคลังนั่นเอง ทั้งนี้ เป็นไปตามระเบียบสำนักงานยก

รัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่หน่วยงานทางปกครองเป็นอย่างมาก เพราะเมื่อหน่วยงานทางปกครองวินิจฉัยสั่งการว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ก็ยังออกคำสั่งทางปกครองให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนทันทีไม่ได้ หน่วยงานจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนเพื่อพิสูจน์ความรับผิดชอบนั้นให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งในระหว่างการตรวจสอบหรือระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง หน่วยงานทางปกครองต้องสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน เพื่อให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่หน่วยงานของรัฐวินิจฉัยสั่งการคือ รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแล้วตามมาตรา 12 ประกอบมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และข้อ 17 ของระเบียบฯ ฉบับดังกล่าวข้างต้น

บทความวิจัยนี้เป็นการนำเสนอปัญหาทางกฎหมายจากการศึกษาเฉพาะเรื่องปัญหาการบังคับทางปกครองให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ในกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นการบังคับทางปกครองให้ชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทน ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวยังมีปัญหาบางประการ ทำให้การดำเนินการเป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐ ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับการชดเชยเงินค่าสินไหมทดแทน การบังคับทางปกครองไม่บรรลุผล รวมทั้งไม่เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีหลายประเด็นที่ต้องพิจารณา กล่าวคือ 1) ปัญหาการบังคับทางปกครองให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ในกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ 2) กระบวนการตรวจสอบในการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อนออกคำสั่งทางปกครอง 3) การแจ้งผลการพิจารณาหรือการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง และ 4) ความเป็นธรรมและสิทธิตามกฎหมายของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ในกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การบังคับทางปกครองเป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายปกครอง อันเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารราชการและกฎเกณฑ์การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เป็นกฎหมายมหาชนที่ว่าด้วยความเกี่ยวข้องระหว่างฝ่ายปกครองและเอกชน ซึ่งมีหลักการ แนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ในเชิงกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องหลายหลักการ รวมถึงการศึกษาวิจัยกฎหมายและระบบของการบังคับทางปกครองของต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2.1 แนวคิดทฤษฎีพื้นฐานของการบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองเป็นการกระทำทางกายภาพอันมีผลโดยตรงต่อประชาชนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง แม้ฝ่ายปกครองจะมีเอกสิทธิ์โดยตรงเหนือเอกชน สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้ด้วยฝ่ายปกครองเองโดยไม่ต้องผ่านการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลก็ตาม แต่ฝ่ายปกครองก็ต้องดำเนินการตามกฎหมายภายใต้กรอบของหลักนิติธรรม (The Rule of Law) และเป็นไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจ ไม่สามารถดำเนินการตามอำเภอใจได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนพร้อมไปกับการรักษาและคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม จึงต้องมีแนวคิดทฤษฎีพื้นฐานในทางกฎหมายมหาชนเป็นหลักการสำคัญของการตรากฎหมายปกครอง การบังคับทางปกครองเป็นการดำเนินการของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองอันเป็นกฎหมายมหาชน จึงต้องมีหลักการสำคัญ 6 หลักการ ได้แก่ หลักความเสมอภาค หลักประโยชน์สาธารณะ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความได้สัดส่วน หลักอำนาจมหาชน และหลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ

2.1.1 หลักความเสมอภาค

ประชาชนทุกคนมีความเท่าเทียมและย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นชายหรือหญิงก็ตาม การปฏิบัติโดยใช้อำนาจในทางกฎหมายต้องใช้กับประชาชนทั่วไปโดยเสมอภาคกัน การบังคับทางปกครองก็เช่นกัน ต้องถือว่าประชาชนทุกคนเสมอภาคกันในกฎหมาย¹

2.1.2 หลักประโยชน์สาธารณะ

หลักประโยชน์สาธารณะเป็นหลักพื้นฐานสำคัญของการกระทำของฝ่ายปกครอง การทำกิจกรรมของฝ่ายปกครองย่อมเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์สำคัญ คือประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) อันเป็นประโยชน์ส่วนรวมของสังคม ไม่ใช่ประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง² ประโยชน์สาธารณะจึงขึ้นกับความต้องการของคนหมู่มาก สิ่งใดเป็นความต้องการที่ตรงกันของคนจำนวนมาก สิ่งนั้นย่อมเป็นประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นสิ่งใดที่คนหมู่มากไม่ต้องการ สิ่งนั้นก็ไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะ เหตุที่มีหลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองที่ทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือเอกชนก็เพื่อให้รัฐสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ บรรลุผล การกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องอยู่บนหลักประโยชน์สาธารณะเสมอ ฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาตราขึ้นให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ หลักการนี้จึงเป็นหัวใจและวัตถุประสงค์สำคัญของการใช้อำนาจทางปกครอง

¹บรรเจิด สิงคะเนติ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพเรื่อง หลักความเสมอภาค (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 16.

²บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 304-307.

2.1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง โดยเป็นหลักที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นและใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งเป็นหลักที่ฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ฝ่ายปกครองไม่สามารถกำหนดมาตรการหรือกระทำการทางปกครองโดยขัดต่อกฎหมายได้ ไม่ว่าจะ เป็นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติและหลักกฎหมายทั่วไป โดยหลักความชอบด้วยกฎหมายประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลัก คือ หลักการบังคับทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และหลักการไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ³

2.1.4 หลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักทั่วไปในกฎหมายมหาชนที่มีอยู่ในระบบกฎหมายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยเป็นหลักกฎหมายที่มีได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ได้รับการยอมรับในหลายประเทศ หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักที่คำนึงถึงทั้งประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ส่วนบุคคล กล่าวคือ เป็นหลักที่ต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ของสังคมส่วนรวมกับประโยชน์ของปัจเจกชน ซึ่งเป็นการคำนึงถึงความยุติธรรมต่อประโยชน์ทั้งสองอย่าง เนื่องจากในการอยู่ร่วมกัน ผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายย่อมมีผลกระทบต่อกันและกัน จึงต้องมีการคำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยอยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย การบังคับทางปกครองตามหลักความได้สัดส่วนนั้นยังประกอบด้วยหลักการสำคัญอีก 2 ประการที่เป็นสาระสำคัญของหลักความได้สัดส่วน ได้แก่ หลักความเหมาะสมและหลักความจำเป็น

2.1.5 หลักอำนาจมหาชน

อำนาจมหาชนหรืออำนาจในทางกฎหมายมหาชน เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองซึ่งกระทำลงในแดนของกฎหมายมหาชน เป็นการที่รัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายในการดำเนินกิจกรรมตามหน้าที่เพื่อปกครองและบริหารประเทศ รวมถึงจัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐมีฐานะเหนือเอกชนในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในทางกฎหมายมหาชนกฎหมายเป็นทั้งที่มาของอำนาจและข้อจำกัดในการใช้อำนาจ โดยกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการกระทำการต่าง ๆ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นข้อจำกัดของการใช้อำนาจเนื่องจากฝ่ายปกครองไม่สามารถกระทำการใด ๆ เกินกว่ากฎหมายให้อำนาจไว้ได้ สามารถแบ่งอำนาจมหาชนออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ อำนาจผูกพัน และอำนาจดุลพินิจ กล่าวคือ

³ปิยะ ปะตังทา, หัวข้อ : หลักนิติธรรม เรื่อง : บทบาทของศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองภายใต้หลักนิติธรรม [Online], available URL: https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1405, 2566 (มกราคม, 22).

1) อำนาจผูกพัน เป็นอำนาจที่ผูกพันหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หากมีเงื่อนไขครบตามที่กฎหมายกำหนด โดยเจ้าหน้าที่ไม่สามารถเลือกได้ว่าจะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ จะกระทำการนั้นหรือไม่ หรือจะใช้อำนาจอย่างไร

2) อำนาจดุลพินิจ เป็นอำนาจที่กฎหมายเปิดโอกาสให้หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติโดยสามารถตัดสินใจได้เองว่าจะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ หรือสามารถเลือกใช้มาตรการหรือเนื้อหาการกระทำได้ตามความเหมาะสม อำนาจดุลพินิจจึงเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจอย่างมีอิสระทางความคิดภายใต้กรอบของกฎหมาย เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรากฎหมายให้ครอบคลุมทุกกรณีที่อาจเกิดขึ้นได้ จึงเปิดช่องให้หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถนำกฎหมายไปปรับใช้ให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งทำให้เกิดความยุติธรรมมากยิ่งขึ้นหากพิจารณาโดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป การใช้ดุลพินิจจึงต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการใช้เหตุผลในการตัดสินใจ⁴ ซึ่งการใช้ดุลพินิจนั้นขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจในลักษณะใด เช่น ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำการใด หรืออาจเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำ แต่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิเลือกมาตรการหรือเนื้อหาของกรกระทำ โดยพิจารณาว่าควรกระทำอย่างไร ด้วยวิธีการใด หรือสั่งการอย่างไร เป็นต้น

2.1.6 หลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง

ในทางกฎหมายมหาชนมีหลักการสำคัญที่ว่า รัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีสถานะเหนือเอกชน หลักการของกฎหมายมหาชนจึงอยู่บนความไม่เท่าเทียมกัน โดยรัฐมีสถานะเหนือเอกชน เรียกว่า “เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง” ซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีเหนือเอกชนเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล

2.2 การบังคับทางปกครองให้ชำระเงินของระบบกฎหมายฝรั่งเศส

ระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งให้ชำระเงินไว้ในกฎหมายสำคัญ คือ รัฐบัญญัติฉบับที่ 92-1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2535 และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ซึ่งรวมถึงคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ใช้เงินเป็นค่าสินไหมทดแทนในหนี้มูลละเมิด อันเป็นคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินเช่นกัน โดยกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2534 และรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 92-755 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2535

⁴ กอนนิตการ, กลุ่มงานที่ปรึกษากฎหมาย นิติกรรมและสัญญา กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กองคุ้มครองแรงงาน, **หลักการใช้ดุลพินิจ** [Online], available URL: <https://protection.labour.go.th/images/Manual/0001.pdf>, 2566 (มกราคม, 20).

ในระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส การออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงินทั่วไปทำขึ้นโดยหน่วยงานทางปกครอง (autorités administratives) หลังจากมีคำสั่งให้ชำระเงินแล้ว เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐ (comptable public) จะได้แจ้งคำสั่งให้ชำระเงินไปยังผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ถ้าพ้นกำหนดตามหนังสือแจ้งเตือนแล้วผู้อยู่ในบังคับทางปกครองไม่ดำเนินการชำระหนี้และไม่มีการฟ้องคดีต่อศาล ก็จะต้องมีการเริ่มดำเนินการบังคับทางปกครองกับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อไป

กระบวนการบังคับทางปกครองให้ชำระเงินในระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส องค์กรที่ทำหน้าที่บังคับทางปกครองที่สำคัญมี 2 องค์กร ได้แก่ องค์กรเอกชน และองค์กรรัฐ กล่าวคือ องค์กรเอกชน เป็นองค์กรบังคับคดีเอกชน พนักงานบังคับคดีเป็นเอกชน รัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2534 มาตรา 18 กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดี (huissier de justice) เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน เอกชนที่จะเข้าสู่วิชาชีพนี้ได้ต้องผ่านการสอบเข้าสู่วิชาชีพ (examen professionnel) และได้รับประกาศนียบัตรเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน โดยมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมของฝรั่งเศส หน้าที่สำคัญของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน คือ การยึด การอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับทางปกครอง

องค์กรรัฐ เป็นองค์กรบังคับคดีของรัฐ พนักงานบังคับคดีของรัฐเป็นข้าราชการสังกัดกรมบัญชีกลาง รัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2534 และรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 92-755 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 กำหนดว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบังคับทางปกครองในการบังคับให้ชำระเงิน ได้แก่ เจ้าพนักงานบังคับการชำระหนี้ของรัฐ (huissier du trésor public) โดยกำหนดให้กรมบัญชีกลางของกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบเป็นหน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินกับผู้อยู่ในบังคับทางปกครอง⁵

2.3 การบังคับทางปกครองให้ชำระเงินของระบบกฎหมายเยอรมัน

ระบบกฎหมายเยอรมันมีหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน โดยกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG) โดยกำหนดว่าหลักสำคัญ คือ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้น คำสั่งทางปกครองต้องมีเนื้อหาชัดเจน ทั้งเรื่องของเหตุแห่งการออกคำสั่งและจำนวนเงินที่ต้องชำระ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นลายลักษณ์อักษรและมีผลบังคับได้ตามกฎหมาย คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินจึงถือเป็นจุดเริ่มต้นอันสำคัญก่อนที่จะมีการ

⁵ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, รายงานการวิจัยเรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551), หน้า 36-37.

บังคับทางปกครอง โดยถือว่าคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่สมบูรณ์นั้นถือเป็นฐานอำนาจสำคัญของการบังคับทางปกครอง ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไว้อย่างละเอียดและเป็นระบบ ในรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVfG)

ส่วนการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันถือว่าการบังคับทางปกครองเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ เมื่อฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองยอมชำระแต่โดยดีก็ไม่มีปัญหาอะไร แต่ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ยอมชำระเงิน กรณีก็ต้องใช้การบังคับทางปกครอง โดยเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองบังคับโดยตรงต่อประชาชนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ในฐานะที่หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจเหนือสิทธิส่วนบุคคลของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองโดยไม่ต้องผ่านศาล อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการดำเนินการบังคับทางปกครองไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนและเป็นธรรม การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน กำหนดการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz - VwVG) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดว่าการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้น การบังคับทางปกครองจะครอบคลุมทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองทั้งหมด กฎหมายฉบับนี้จึงกำหนดให้นำหลักเกณฑ์ในบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับด้วย ซึ่งประมวลรัษฎากรได้กำหนดให้นำหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung - ZPO) มาใช้แก่การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินด้วยโดยอนุโลม⁶ อนึ่งการบังคับทางปกครองมีกระบวนการ ดังนี้

2.3.1 การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ในเบื้องต้นรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz - VwVG) กำหนดว่าการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้นต้องสมบูรณ์ ถูกต้อง และชัดเจน เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับได้ตามกฎหมายมหาชน ข้อสำคัญประการหนึ่ง คือ หนี้ให้ชำระเงินนั้นต้องถึงกำหนดชำระแล้ว คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินจึงต้องมีการระบุระยะเวลาที่หนี้ถึงกำหนดชำระไว้อย่างชัดเจน แล้วแจ้งให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองรับทราบ และปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง

⁶วรณาริ สิงห์โต, รายงานการวิจัยเรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551), หน้า 24.

2.3.2 เมื่อกำหนดระยะเวลาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินล่วงหน้าไปแล้ว หากยังไม่มีชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง ก่อนที่จะมีการออกคำสั่งบังคับให้ชำระหนี้ ฝ่ายปกครองอาจออกหนังสือเตือนก่อน การเตือนก็คือการแจ้งให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ทราบว่าจะดำเนินการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้ตนเอง

2.3.3 การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้ รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz - VwVG) ประกอบประมวลรัษฎากรและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung - ZPO) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้ อย่างเป็นระบบ รวมตลอดถึง การยึด การอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

2.3.4 ผู้มีอำนาจดำเนินการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้ รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz - VwVG) กำหนดแบ่งผู้มีอำนาจบังคับทางปกครองออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรก คือ หน่วยงานบังคับทางปกครองเฉพาะ (besondere vollstreckungs - behörde) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเฉพาะในกระทรวงที่ฝ่ายปกครองซึ่งออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้สังกัดอยู่ และประเภทที่สอง คือ หน่วยงานบังคับทางปกครองทั่วไป (allgemeine vollstreckungsbehörde) ซึ่งเป็นหน่วยงานของกระทรวงการคลัง มีอำนาจบังคับทางปกครองทั่วไป ฝ่ายปกครองที่มีได้มีการจัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองเฉพาะย่อมอยู่ในอำนาจบังคับทางปกครองของหน่วยงานบังคับทางปกครองทั่วไป

3. กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การบังคับทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้ การจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้นั้น ต้องมีคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นฐานก่อน ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

3.1 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ถือเป็นกฎหมายกลางที่ใช้ในการปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญโดยเฉพาะเรื่องของการบังคับทางปกครองโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 จึงควรทำความเข้าใจความหมาย และลักษณะของการบังคับทางปกครอง กล่าวคือ

3.1.1 ความหมายของคำว่า “การบังคับทางปกครอง”

การบังคับทางปกครองเป็นการดำเนินการในขอบเขตของกฎหมายปกครอง เป็นการใช้กำลังทางกายภาพโดยตรงกับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผลโดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล ในการบังคับทางปกครอง เรื่องใดมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นพิเศษย่อมเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น แต่เรื่องใดไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นพิเศษก็ต้องดำเนินการบังคับทางปกครองตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไป

3.1.2 ลักษณะของการบังคับทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 กำหนดเรื่องการบังคับทางปกครองไว้ในหมวด 2/1 การบังคับทางปกครอง โดยแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ (1) การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินมีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 63/7 ถึงมาตรา 63/19 และ (2) การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 63/20 ถึงมาตรา 63/25

สำหรับกรณีของการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินจะแบ่งออกเป็นการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐกับการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี การบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐมีรายละเอียดอยู่ในบทบัญญัติตั้งแต่มาตรา 63/7 ถึงมาตรา 63/14 ส่วนการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินกรณีการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีอยู่ในบทบัญญัติตั้งแต่มาตรา 63/15 ถึงมาตรา 63/19

การบังคับทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยตามความในมาตรา 63/7 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 63/7 นี้ ให้แต่งตั้งพนักงานบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินต่อไป โดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในส่วนของกระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กฎหมายได้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้ในบทบัญญัติมาตรา 63/8 กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด

การบังคับทางปกครองโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี กฎหมายกำหนดเรื่องของการบังคับทางปกครองโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้ในมาตรา 63/15 กำหนดว่า ในกรณีที่มีการบังคับให้ชำระเงินและคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว หากหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินประสงค์ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีในสังกัดกรมบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ให้ยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด

3.1.3 การบังคับทางปกครองต้องมีคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับทางกฎหมาย

ก่อนที่จะมีการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินในเบื้องต้นจะต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินก่อนเป็นอันดับแรก เพื่อเป็นฐานอำนาจแห่งการบังคับทางปกครอง คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามความหมายที่กำหนดไว้ในบทนิยามศัพท์ตามความในบทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเป็นคำสั่งทางปกครองที่สมบูรณ์ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อเป็นฐานแห่งการบังคับ โดยเฉพาะในการบังคับทางปกครองให้ใช้เงินเป็นค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินการบังคับทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินเป็นค่าสินไหมทดแทนนั้น หน่วยงานของรัฐย่อมต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองที่สมบูรณ์กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินเป็นค่าสินไหมทดแทนตามบทบัญญัติในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เสียก่อน หากยังไม่มีการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมดำเนินการบังคับทางปกครองไม่ได้ และที่สำคัญคำสั่งทางปกครองที่จะใช้เป็นฐานในการบังคับทางปกครองนั้นจะต้องมีผลทางกฎหมาย ถ้าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีผลทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้นก็ไม่อาจบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้

3.1.4 คำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานแห่งการบังคับทางปกครองไม่จำเป็นต้องเป็นคำสั่งที่เป็นที่สุด

แม้จะมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐก็ยังสามารถบังคับทางปกครองได้ เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (เรื่องเสรีจที่ 719/2546) ซึ่งมีความเห็นว่า การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 63/2 วรรคแรก (มาตรา 44 วรรคสาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562) และความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (เรื่องเสรีจที่ 1125/2562) ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ถ้าศาลปกครองมิได้มีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้ก่อน หน่วยงานก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ การบังคับทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นที่สุด

ถ้าเป็นการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีในสังกัดกรมบังคับคดีต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นที่สุดแล้วเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่คำสั่งทางปกครองไม่จำเป็นต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นที่สุด

3.2 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดทางละเมิด จะต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือส่วนตัว หากเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ได้วางหลักในเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแตกต่างไปจากเรื่องละเมิดที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าเป็นการละเมิดที่เกิดขึ้นส่วนตัวหรือมิได้เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งตามความในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการกระทำการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชา กรณีนี้ผู้เสียหายจะไม่สามารถฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรงได้ แต่ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับภาระชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดไปก่อน แล้วจึงไปไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง โดยออกคำสั่งทางปกครองให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ไม่ยอมชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ก็จะต้องมีกระบวนการบังคับทางปกครองตามคำสั่งที่ให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนนั้นต่อ โดยการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินอันเป็นมาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงิน เพื่อนำเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดมาชำระให้ครบถ้วนตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะสามารถไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้หลังจากต้องชำระค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายไปก่อน แต่หน่วยงานของรัฐจะสามารถไล่เบี้ยได้หรือไม่เพียงใดก็ยังมีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่กำหนดไว้ด้วยว่า หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การละเมิดที่กระทำต่อเอกชนหรือบุคคลภายนอก ตามมาตรา 8 และการละเมิดที่กระทำต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 10

3.2.1 การละเมิดที่กระทำต่อเอกชนหรือบุคคลภายนอก

ในส่วนของการกระทำละเมิดต่อเอกชนหรือบุคคลภายนอก ต้องพิจารณาว่าเป็นการละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นการละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หากเป็นการละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำลง ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่

ไม่ได้ ตามมาตรา 5 เนื่องจากเป็นการกระทำอันเกิดมาจากการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายจึงให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่โดยไม่ให้ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรง แต่ให้ฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดอยู่ แต่ถึงอย่างไร หน่วยงานของรัฐก็สามารถไล่เบี้ยเอาค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายหลังได้ หากเป็นกรณีที่กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 8

3.2.2 การละเมิดที่กระทำต่อหน่วยงานของรัฐ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ตามนิยามในมาตรา 4 “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย” ไม่ว่าจะเป็หน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่หรือหน่วยงานอื่นใด เป็นการที่เจ้าหน้าที่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่แล้วเกิดความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หลักเกณฑ์สำคัญที่ต้องพิจารณาว่าการละเมิดนั้นจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายใด จะต้องพิจารณาในแง่ของการกระทำเป็นสำคัญว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือฐานะส่วนตัว ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้นำมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้โดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ

ในการเรียกชดเชยค่าสินไหมทดแทน บทบัญญัติในมาตรา 12 กำหนดว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด” การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทน คำสั่งดังกล่าวนี้ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทบัญญัติในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีถือได้ว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเช่นกัน ดังนั้นหากถึงกำหนดแล้ว ไม่มีการชำระ หน่วยงานของรัฐย่อมใช้การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินได้ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 โดยไม่จำเป็นต้องมีการฟ้องคดีต่อศาลแต่ประการใด

3.3 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

ระเบียบดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กฎหมายนี้เป็นการวางหลักเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากเรื่องความรับผิดทางแพ่งที่ทางราชการถือปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเป็นการแยกความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกเป็น 2 ประการหลัก คือ เหตุที่สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ และเหตุที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญหลายเรื่อง เช่น กระบวนการตรวจสอบของกระทรวงการคลังก่อนการออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินค่าสินไหมทดแทน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 17 กำหนดว่า “เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ” ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้จัดเตรียมให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทน เพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ เมื่อหน่วยงานของรัฐสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาล โดยอย่าให้ขาดอายุความ ตามข้อ 18 ดังนั้น การจะดำเนินการไปถึงขั้นตอนของการออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น จึงต้องรอการพิจารณาของกระทรวงการคลังก่อนว่าผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนมากน้อยเพียงใด แล้วหน่วยงานของรัฐจึงจะสั่งการตามความเห็น

ของกระทรวงการคลัง เพื่อออกคำสั่งทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อไป โดยในกรณีที่กระทรวงการคลังมีความเห็นว่า ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้นหรือต่างไปจากสำนวนที่ผู้แต่งตั้งส่งให้ตรวจสอบ หากยังไม่เคยมีการสอบผู้นั้นในฐานะผู้ต้องรับผิดมาก่อน ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการทำการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งรายงานกระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น กรณีละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ โดยปกติกการออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทันทีโดยผลการไม่ได้จะต้องผ่านการตรวจสอบของกระทรวงการคลังก่อน เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นที่ไม่ต้องรายงานต่อกระทรวงการคลัง

4. วิเคราะห์ปัญหาการบังคับทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

4.1 ปัญหาการบังคับทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การพิจารณาเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มี 2 องค์ประกอบสำคัญในการพิจารณา คือ การกระทำละเมิด และ การละเมิดนั้นเป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

4.1.1 การกระทำละเมิด แม้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะได้กำหนดเรื่องละเมิดอันเนื่องมาจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐไว้ แต่หลักในเรื่องละเมิดยังคงต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” จากบทบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักในเรื่องละเมิดไว้อันมีองค์ประกอบสำคัญ คือ ประการที่หนึ่ง การกระทำ ประการที่สอง โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ประการที่สาม โดยผิดกฎหมาย และประการที่สี่ เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น กล่าวคือ เมื่อเป็นการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

4.1.2 การละเมิดนั้นเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดทางละเมิด ซึ่งหลักความรับผิดเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การพิจารณาว่าการละเมิดเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องดูทั้งในแง่ของเจ้าหน้าที่ว่ามีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายหรือไม่ และดูในแง่ของการกระทำว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติ

หน้าที่หรือไม่ ประการแรก เจ้าหน้าที่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายหรือไม่ ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามความหมายในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งได้กำหนดนิยามไว้ในมาตรา 4 ว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด และ “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย ดังนั้น บุคคลซึ่งถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐจึงต้องเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นที่อยู่ในสังกัดหน่วยงานของรัฐตามความหมายในมาตรา 4 นอกจากนี้ต้องพิจารณาถึงความดำรงอยู่ในทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นด้วยว่ามีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ ณ เวลากระทำละเมิด ประการที่สอง เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ต้องเป็นการละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากการกระทำแล้ว การละเว้นไม่กระทำก็อาจก่อให้เกิดละเมิดได้เช่นเดียวกัน การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หากมีความเสียหายเกิดขึ้นถือเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่หากเป็นการกระทำโดยส่วนตัวของผู้นั้นเอง มิใช่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายย่อมเป็นไปตามหลักละเมิดทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁷

ผู้เสียหายสามารถเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ได้ทั้งสองวิธี คือ 1) ฟ้องคดีต่อศาล ผู้เสียหายสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่มิได้ หรือ 2) ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ซึ่งหากพิจารณาถึงระยะเวลาในการดำเนินการจนได้รับเยียวยาความเสียหาย การยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนย่อมมีความรวดเร็วกว่าการใช้สิทธิทางศาล เนื่องจากการพิจารณาคำขอโดยหน่วยงานของรัฐมีกรอบระยะเวลาตามกฎหมายที่กำหนดว่าต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน ซึ่งไววกว่าการใช้สิทธิทางศาลที่ต้องฟ้องคดีต่อศาลและใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีนานกว่า การยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นวิธีในการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่อาจทำให้ผู้เสียหายได้รับการแก้ไขและเยียวยาเร็วยิ่งขึ้น หากผู้เสียหายไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ สามารถใช้สิทธิทางศาลด้วย

⁷ ฤทัย หงส์สิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2561), หน้า 41-54.

การฟ้องคดีได้ เมื่อผู้เสียหายฟ้องศาลแล้ว ศาลมีคำสั่งบังคับให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิด หรือกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แล้วหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นควรชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำขอ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำลงไป หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบชดใช้เงินไปก่อน แล้วมาเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ในภายหลัง โดยกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ได้นั้นต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำวินิจฉัยว่า “การกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่า อาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ และหากใช้ความระมัดระวัง แม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย”⁸ กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอันก่อให้เกิดความเสียหาย ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นสังกัดอยู่หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ตามมาตรา 10 ในทำนองเดียวกันกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเมิดต่อบุคคลภายนอก

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐได้รับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ไปแล้วตามมาตรา 8 หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด ตามบทบัญญัติในมาตรา 12 ซึ่งคำสั่งที่หน่วยงานของรัฐออกเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทน ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามบทบัญญัติในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือฝ่าฝืนคำสั่ง ต้องดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทน ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 กำหนดไว้ 2 วิธีการ คือ 1) การบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานทางปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาด เพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามบทบัญญัติในมาตรา 63/7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ 2) การบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี หน่วยงานของรัฐที่จะมีการบังคับให้ชำระเงินตามคำสั่งทางปกครอง

⁸สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่ม 7 (กรุงเทพมหานคร: บริษัทประชาชน จำกัด, 2555), หน้า 56.

ให้ชำระเงินอันเป็นที่สุดแล้ว หากหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงิน ประสงค์จะให้พนักงานบังคับคดีในสังกัดกรมบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ก็ให้ยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด เพื่อให้ศาลออกหมายบังคับ เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น

จากที่กล่าวมา พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มบทบัญญัติในส่วนของการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีเข้ามา ทำให้หน่วยงานของรัฐมีทางเลือกในการบังคับทางปกครองมากขึ้น แม้ว่ากฎหมายฉบับปัจจุบันจะเพิ่มโอกาสในการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน โดยมีการบังคับในส่วน of เจ้าพนักงานบังคับคดีก็ตาม แต่ยังคงมีปัญหาสำคัญในการดำเนินการบังคับทางปกครองให้ชำระเงินที่ยังขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ โดยเฉพาะการบังคับทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ที่อาจทำให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับเงินที่ต้องชดใช้แก่ผู้เสียหายไปก่อน คืบจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดกรณีที่เป็นกรกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหน่วยงานทางปกครองควรได้รับเงินค่าสินไหมทดแทนในส่วนนั้นคืบจากการไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องแก้ไขปรับปรุงการบังคับทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้มีประสิทธิภาพและได้ผลจริงในทางปฏิบัติ เพื่อไม่ให้รัฐต้องสูญเสียเงินที่ควรได้รับชำระตามคำสั่งทางปกครองไป

ในส่วนของการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติในทำนองเดียวกับที่มีในกฎหมายเดิม กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐมิได้มีความชำนาญในการใช้มาตรการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เหมือนอย่างเจ้าพนักงานบังคับคดี เพราะโดยทั่วไปแล้ว เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานย่อมเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งมีภาระงานโดยปกติเป็นกิจการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ซึ่งมีใช่เรื่องของการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินจึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่า กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับทางปกครองได้เอง โดยไม่ต้องใช้สิทธิทางศาล เพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผล แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจไม่สามารถดำเนินการตามที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ได้อย่างเป็นผลในทางปฏิบัติ เป็นเหตุให้ไม่สามารถบังคับทางปกครองให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผลได้

ถ้าหน่วยงานของรัฐไม่บังคับทางปกครองด้วยตนเอง หรือดำเนินการบังคับทางปกครองแล้วแต่ยังไม่ได้รับชำระเงินหรือได้รับชำระเงินไม่ครบถ้วน แล้วเลือกที่จะใช้การบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาล เพื่อให้ศาลออกหมายบังคับ เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น ถ้าศาลเห็นว่า คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว ศาลจะออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีและแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบเพื่อดำเนินการต่อไป การบังคับทางปกครองโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงมีโอกาสำเร็จมากกว่าการบังคับโดยเจ้าหน้าที่

ของหน่วยงานของรัฐ แต่ถึงอย่างนั้นการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเพียงทางเลือกหนึ่งเท่านั้น การบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นอีกทางเลือกที่ยังมีอยู่ตามกฎหมาย สมควรจะได้ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุที่ว่า แม้การบังคับทางปกครองโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีโอกาสสำเร็จมากกว่า แต่ก็ยังไม่สามารถทำได้อย่างทันทีและรวดเร็วเหมือนกับการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เพราะกฎหมายกำหนดว่าการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะสามารถใช้ได้กรณีที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินถือเป็นที่สุดกรณีดังต่อไปนี้ (1) ไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาอุทธรณ์ (2) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ และไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี (3) ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกฟ้อง หรือเพิกถอนคำสั่งบางส่วนและคดีถึงที่สุดแล้ว ตามมาตรา 63/8 วรรคสอง ซึ่งต่างจากการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่สามารถบังคับทางปกครองได้แม้คำสั่งนั้นจะยังไม่เป็นที่สุด ทำให้สามารถดำเนินการได้รวดเร็วกว่า รวมถึงรัฐอาจได้รับชำระเงินค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอย่างครบถ้วนโดยเร็วยิ่งขึ้นโดยไม่ต้องรอให้คำสั่งทางปกครองเป็นที่สุดก่อนจึงจะเริ่มบังคับทางปกครองได้ หากกฎหมายในส่วนของการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐถูกแก้ไขให้สามารถใช้ได้จริงในทางปฏิบัติและมีประสิทธิภาพ ย่อมทำให้การบังคับทางปกครองสามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วและป้องกันไม่ให้อำนาจรัฐได้รับความเสียหายจากการสูญเสียเงินที่ควรได้รับ

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบในการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อนออกคำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่เสียหายในการออกคำสั่งทางปกครองได้ แต่หน่วยงานของรัฐก็ไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้ทันที เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติว่าต้องมีการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อน เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ดังนั้น โดยหลักแล้วหน่วยงานทางปกครองจึงไม่สามารถพิจารณาและดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองเองทันทีได้ เนื่องจากต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบของกระทรวงการคลังก่อน ซึ่งมีรายละเอียดขั้นตอน ดังนี้

เมื่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ โดยจะแบ่งเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสร้างความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐที่ตนเองสังกัดให้หัวหน้าหน่วยงานดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เพื่อพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดหรือไม่ เพียงใด และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดเชย ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ข้อ 8 ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐสร้างความเสียหายแก่หน่วยงานรัฐอีกแห่งหนึ่ง อันมิใช่หน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ ให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งแจ้งต่อผู้บังคับบัญชา และให้มีการรายงานตามลำดับชั้น จนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งสังกัดมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 9 และข้อ 10 นอกจากนี้ ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือ ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ ตามข้อ 8 หรือข้อ 10 บรรดาที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ ทั้งนี้ ระเบียบดังกล่าวได้วางหลักในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่า มีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟัง พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน อย่างเพียงพอและเป็นธรรม เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นซึ่งประกอบไปด้วยข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่แจ่มชัด รวมถึงพยานหลักฐานที่สนับสนุนไปยังผู้แต่งตั้ง เพื่อที่ผู้แต่งตั้งจะได้วินิจฉัย สั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายใน 7 วันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อ ตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลัง ตรวจสอบ ตามระเบียบฯ ข้อ 17 ซึ่งการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบถือเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องดำเนินการตามระเบียบ ปฏิบัติที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำวินิจฉัยในเรื่องนี้ ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.157/2558 กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญไว้ เพื่อเป็นหลักประกัน แก่ผู้ซึ่งจะได้รับผลกระทบจากกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หากขั้นตอนดังกล่าวมีผลต่อกฎหรือคำสั่ง ทางปกครอง ขั้นตอนนั้นก็ถือเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ การส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ถือเป็นขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่ง คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยข้ามขั้นตอน ตามที่ระบุไว้ในข้อ 17 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความ รับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจึงมี คำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ออกโดยไม่มี การส่ง สำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ⁹

⁹จิตาภา มุสิกชนเสฏฐ์, “ขั้นตอนการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินกับขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระ สำคัญ,” วารสารกรมประชาสัมพันธ์ คอลัมน์กฎหมายใกล้ตัว (กุมภาพันธ์ 2558).

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.831/2556 ก่อนออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจากการกระทำละเมิด ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งต้องดำเนินการส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตาม ข้อ 17 ของระเบียบฯ การที่หน่วยงานของรัฐแจ้งคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนก่อนส่งสำนวนการสอบสวนและรายงานผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้กระทรวงการคลัง เป็นการข้ามขั้นตอนที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญ ส่งผลให้คำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระบวนการออกคำสั่งไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ¹⁰

ดังนั้น การที่กระบวนการตรวจสอบของกระทรวงการคลังถือเป็นขั้นตอน วิธีการอันเป็นสาระสำคัญของการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังหรือไม่รอกระทรวงการคลังแจ้งผลการพิจารณา เนื่องจากขั้นตอนดังกล่าวถือเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่มีผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ หากหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในข้อ 17 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ย่อมมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถึงแม้ว่าจะมีผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดก็ตาม เนื่องจากการที่กฎหมายกำหนดให้มีการส่งสำนวนความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าวให้กระทรวงการคลังตรวจสอบอีกชั้นหนึ่ง มีจุดประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ที่จะต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยกระทรวงการคลังก่อนว่า ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนมากน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นปัญหาที่หน่วยงานของรัฐต้องรอการตรวจสอบจากกระทรวงการคลัง ทำให้ไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้โดยเร็ว พร้อมทั้งระวังไม่ให้ขาดอายุความ เพราะแม้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่เสียหายในการออกคำสั่งทางปกครองเรื่องดังกล่าว แต่การตัดสินใจจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยสั่งการของหน่วยงานของรัฐเพียงเท่านั้น หน่วยงานของรัฐต้องสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังด้วย หน่วยงานของรัฐจึงผูกพันที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด โดยส่งสำนวนให้กระทรวงการคลัง หากคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ โดยไม่ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ย่อมส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครอง โดยใช้มาตรการยึด आयัด และขายทอดตลาด

¹⁰ ประณัย วณิชชานนท์, **หลักกฎหมายและคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: บจก. โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2562), หน้า 44-45.

ทรัพย์สิน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้รับเงินชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เนื่องจากคำสั่งทางปกครองเป็นฐานของการบังคับทางปกครอง จะดำเนินการบังคับทางปกครองได้ ต้องมีคำสั่งทางปกครองที่มีผลทางกฎหมายเป็นฐานในการบังคับตามคำสั่งให้บรรลุผล และเป็นคำสั่งที่มีผลบังคับในขณะที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วย¹¹ สำหรับกรณีนี้คือ หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต้องมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก่อน จึงจะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อดำเนินการชำระเงินให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวได้

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งผลการพิจารณาหรือการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง

สืบเนื่องจากประเด็นปัญหาที่สองซึ่งเกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่หน่วยงานของรัฐต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เนื่องจากเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดส่งผลให้ไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้อย่างรวดเร็ว เพราะต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ นอกจากนี้ การต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวยังเกิดปัญหาอีกประการ คือ เรื่องการแจ้งผลการพิจารณาหรือการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง และต้องระงับไม่ให้ขาดอายุความสองปีโดยหน่วยงานของรัฐต้องรับฟังผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังเป็นหลัก

เมื่อมีการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่าในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้จัดเตรียมให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทน เพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว

¹¹เพลินตา ตินรังสรรค์, กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โครงการสัมมนาพัฒนาและกฎหมายปกครอง, สรุปรการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง: หลักการและแนวทางปฏิบัติ, หน้า 58-59.

ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ เมื่อหน่วยงานของรัฐสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระ ค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาล โดยอย่าให้ขาดอายุความ ตามข้อ 18 นอกจากนี้ ข้อ 30 ได้กำหนดว่า ให้นำข้อ 8 ถึงข้อ 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกด้วย ซึ่งเป็นการให้ดำเนินการตามหมวด 1 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยอนุโลม

ปัญหาในทางปฏิบัติ คือ หน่วยงานของรัฐผูกพันที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยต้องรอการแจ้งผลการพิจารณาหรือการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง แต่ก็ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาของกำหนดอายุความสองปี ซึ่งเริ่มนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและได้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ดังตัวอย่าง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.333/2559 หน่วยงานของรัฐคือเทศบาล นายกเทศมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวรายงานผลการสอบสวนว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน นายกเทศมนตรีเห็นด้วยกับรายงานผลการสอบสวนและแจ้งผลให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ถือได้ว่านายกเทศมนตรีในฐานะผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่วันดังกล่าว จึงเป็นวันที่เริ่มนับอายุความสองปี ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อายุความสองปี เริ่มนับตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2548 ต่อมากระทรวงการคลังมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิด ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2549 ถึงนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีทราบผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2550 เป็นกรณีที่กระทรวงการคลังไม่ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และไม่มีกรแจ้งผลให้ทราบภายในกำหนดเวลา นายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2552 กรณีเป็นคำสั่งที่พ้นกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 12 ประกอบมาตรา 10 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และข้อ 17 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ขาดอายุความ¹²

¹²ประนัย วณิชชานนท์, เรื่องเดิม, หน้า 46-47.

กระบวนการตรวจสอบโดยส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อนก่อให้เกิดปัญหาในแนวทางปฏิบัติที่หน่วยงานของรัฐต้องรอการแจ้งผลการพิจารณาหรือการตรวจสอบของกระทรวงการคลังก่อน ซึ่งใช้ระยะเวลาพอสมควร และอาจเกิดกรณีที่ขาดอายุความได้ กล่าวคือ บางกรณีกระทรวงการคลังอาจไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งตามข้อ 17 ของระเบียบ ฯ กระทรวงการคลังต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ซึ่งบางครั้งกระทรวงการคลังอาจไม่ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จและแจ้งผลการพิจารณาตามกำหนดเวลา แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรได้ในกรณีที่กระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่เจ้าหน้าที่ผู้แต่งตั้งอาจไม่กล้าออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่รอความเห็นจากกระทรวงการคลัง ส่งผลให้ขาดอายุความ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญมากที่หน่วยงานของรัฐต้องระวังไม่ให้ขาดอายุความเรื่องละเมิดที่เป็นกรอบระยะเวลาตามกฎหมาย คือ อายุความสองปีนับจากวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้เงินเป็นค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากถ้าออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ทันในกำหนดอายุความดังกล่าว คำสั่งที่ขาดอายุความ ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันส่งผลให้ไม่สามารถบังคับทางปกครองได้ เพราะต้องมีคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นฐานในการบังคับทางปกครอง หน่วยงานของรัฐจึงมีปัญหามากที่จะต้องระมัดระวังมิให้ขาดอายุความสองปี ทั้งนี้ สำหรับอายุความของการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 วางหลักไว้ในมาตรา 63/8 ว่าหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายใน 10 ปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด ดังนั้น หากไม่มีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ย่อมไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ เนื่องจากการบังคับทางปกครองคือกระบวนการที่เจ้าหน้าที่ใช้เพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่ผู้อยู่ภายในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม จึงต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ทันกำหนดอายุความ 2 ปีก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนไม่ชำระเงินถูกต้องครบถ้วน จึงจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองในลำดับถัดไป เพื่อให้รัฐได้รับชำระเงิน

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นธรรมและสิทธิตามกฎหมายของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

การบังคับทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากเกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์รัฐในอนาคตที่จะได้รับการชำระเงิน การบังคับทางปกครองเป็นกระบวนการที่กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองไว้ ตามพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายกลางที่วางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการทางปกครองไว้ ตั้งแต่การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และการบังคับทางปกครอง เป็นกฎหมายที่วางหลักประกันความเป็นธรรมและกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติราชการไว้ รวมถึงเป็นฐานรองรับในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการบังคับทางปกครอง ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เว้นแต่ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้กฎหมายเฉพาะ

นอกจากการบังคับทางปกครองจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะแล้ว ก็ยังต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและสิทธิตามกฎหมายของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองด้วย ในการที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการบังคับทางปกครองจึงต้องพิจารณาถึงหลักการต่าง ๆ ในทางกฎหมายมหาชน อันเป็นพื้นฐานสำคัญของการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งมีหลักการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การบังคับทางปกครองตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และการใช้ดุลพินิจตามหลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ

4.4.1 การบังคับทางปกครองตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นหลักที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับในบ้านเมืองอยู่ในขณะนั้น อันเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง การใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองในการกระทำต่าง ๆ รวมถึงการบังคับทางปกครองจึงต้องเคารพต่อกฎหมาย จะกระทำนอกขอบอำนาจของกฎหมายไม่ได้ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจึงเป็นหลักที่มีความสำคัญต่อการใช้และตีความกฎหมายปกครอง การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจึงต้องสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว เมื่อหน่วยงานของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จึงต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าวด้วย โดยหลักการนี้ประกอบไปด้วยหลักสำคัญ 2 ประการ คือ หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ

หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ในการบังคับทางปกครองฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในปัจจุบัน และต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งหลักการนี้ถือเป็นหลักประกันความเป็นธรรมอย่างหนึ่งให้แก่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ว่าฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจ โดยเคารพต่อกฎหมาย และลำดับศักดิ์ของกฎหมายมาตรการใด ๆ ที่ฝ่ายปกครองใช้ต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งไม่เพียงแต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายปกครองเท่านั้น ยังต้องปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่น และหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักการที่มีแนวคิดสำคัญว่า ทั้งผู้ปกครองและผู้ภายใต้การปกครองล้วนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย

เดียวกันอย่างเสมอภาคกัน ฝ่ายปกครองไม่อาจดำเนินการบังคับทางปกครองฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่มีอยู่ การใช้และการตีความกฎหมายต้องตระหนักและเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมาย จะใช้และตีความกฎหมายเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไม่ได้¹³

หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ เป็นหลักการที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องมีกฎหมายเป็นฐานรองรับ กล่าวคือ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ จึงจะสามารถกระทำได้ ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ฝ่ายปกครองย่อมทำไม่ได้ การบังคับทางปกครองของฝ่ายปกครองจะต้องมีอำนาจตามกฎหมายเป็นฐานอำนาจของการปฏิบัติในทางกฎหมายมหาชน¹⁴ กฎหมายจึงเป็นแหล่งที่มา (Source) ของอำนาจ และเป็นข้อจำกัด (Limitation) ของอำนาจอยู่ในตัว

การบังคับทางปกครองให้ชัดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ในกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน จึงเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่จึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และอยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น ตามหลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ ส่งผลให้ไม่สามารถใช้หรือตีความเกินกว่าขอบอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ได้ ซึ่งหลักการเหล่านี้เป็นหลักการสำคัญที่ประกันความเป็นธรรมแก่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองว่าจะได้รับความเป็นธรรม กฎหมายไม่เพียงแต่เป็นที่มาของอำนาจเพียงอย่างเดียว แต่ให้ความสำคัญกับการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย

4.4.2 การใช้ดุลพินิจตามหลักความได้สัดส่วน

อำนาจดุลพินิจ เป็นอำนาจที่กฎหมายเปิดโอกาสให้หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติโดยสามารถตัดสินใจได้เองว่าจะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ หรือสามารถเลือกใช้มาตรการหรือเนื้อหาการกระทำได้ตามความเหมาะสม การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้น ต้องมีความเหมาะสมและมีเหตุผลรองรับการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โปร่งใสและไม่บิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักการสำคัญของกฎหมายมหาชนที่ต้องคำนึงถึงในการใช้ดุลพินิจ

หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักทั่วไปในกฎหมายมหาชนที่คำนึงถึงทั้งประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ส่วนบุคคล ในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเพื่อพิจารณาว่าจะใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างไร ต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ของสังคมส่วนรวมกับประโยชน์ของปัจเจกชน

¹³วรเจตน์ ภาคีรัตน์, หลักความชอบด้วยกฎหมายและกิจกรรมของฝ่ายปกครอง, เอกสารประกอบการอบรม “โครงการอบรมประกาศนียบัตรกฎหมายปกครอง” สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2559, หน้า 2-3.

¹⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

ซึ่งเป็นการคำนึงถึงความยุติธรรมต่อประโยชน์ทั้งสองอย่าง อย่างในเรื่องของคำสั่งทางปกครองให้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทน กรณีรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ย่อมต้องมีการพิจารณาถึงประโยชน์ของรัฐส่วนรวม และผลกระทบที่อาจเกิดแก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิด โดยคำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอันอยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย เนื่องจากการบังคับทางปกครองเป็นมาตรการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง จึงต้องดำเนินการตามหลักความได้สัดส่วนด้วย เพื่อให้การบังคับทางปกครองเป็นไปอย่างเหมาะสมเพียงเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง หลักการนี้จึงเป็นหลักการสำคัญที่ให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองว่ามาตรการที่ใช้บังคับทางปกครองนั้นจะมีความเป็นธรรมและเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการสำคัญอีก 2 ประการ ได้แก่ หลักความเหมาะสม และหลักความจำเป็น กล่าวคือ

หลักความเหมาะสมเป็นหลักที่มีอยู่ในระบบกฎหมายปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ต่อมาจึงมีการนำหลักดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทย เป็นหลักที่มุ่งเน้นว่ามาตรการที่เหมาะสม คือ มาตรการที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ มาตรการที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้จึงต้องเป็นมาตรการที่สามารถบรรลุผลได้จริงในทางปฏิบัติ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครองย่อมมีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ เพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผลหรือบรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

หลักความจำเป็น คือการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ซึ่งเป็นอีกหลักการสำคัญที่เป็นหลักประกันความเป็นธรรมและปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์เคยอธิบายถึงหลักการนี้ว่า มาตรการใดมาตรการหนึ่งจะมีความจำเป็นเมื่อไม่สามารถเลือกมาตรการอื่นใดที่มีผลเช่นเดียวกับมาตรการที่เลือกได้ และมาตรการนั้นเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานน้อยที่สุด¹⁵ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญ โดยให้กระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด หรือเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 63/3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่วางหลักในการบังคับทางปกครองไว้ว่า “ถ้าบทกฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าการใช้มาตรการบังคับนั้นจะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามหมวดนี้เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหมวดนี้แทนก็ได้”

¹⁵บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, “หลักความได้สัดส่วนตามหลักกฎหมายของเยอรมันและฝรั่งเศส” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 1, 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2542): 50.

ในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งที่จะต้องมีส่วนความรับผิดเล็กน้อยเพียงใด ต้องมีความสอดคล้องกับหลักการต่างๆ ของกฎหมายมหาชนด้วย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมไปพร้อมกัน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่หรือไม่ และเพียงใด ต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ แม้หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิไล่เบี้ย ก็อาจไล่เบี้ยได้ไม่เต็มจำนวนความเสียหาย เนื่องจากต้องคำนึงถึงระดับ ความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ หรือถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย ตามบทบัญญัติมาตรา 8 หากหน่วยงานของรัฐกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดเต็มจำนวน โดยไม่หักส่วนแห่งความรับผิดอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ย่อมไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่

ดังตัวอย่าง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.751-752/2558 เจ้าหน้าที่ประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้กรมศุลกากรได้รับความเสียหาย เป็นเหตุให้มีการทุจริตขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรขาออก กรมศุลกากรมีนโยบายส่งเสริมการส่งออก ทำให้มีการส่งออกสินค้าจำนวนมาก แต่อัตราค่าสินไหมทดแทนที่มีจำนวนจำกัด ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาที่ทำให้เกิดช่องทางทุจริต ประกอบกับกรมศุลกากรไม่ได้วางระบบการตรวจสอบการยื่นคำขอชดเชยค่าภาษีอากรให้รัดกุม ถือได้ว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้นมาจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงานของกรมศุลกากรด้วย จึงต้องหักส่วนความรับผิดของกรมศุลกากรออกส่วนหนึ่งในอัตราร้อยละ 50 ของจำนวนค่าเสียหายทั้งหมด¹⁶

ปัญหาในทางปฏิบัติคือการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่อาจไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้อยู่ใต้อำนาจ กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการตัดสินใจได้อย่างอิสระภายใต้กรอบของกฎหมาย แต่ในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่นั้น อาจเกิดความผิดพลาดหรือข้อบกพร่องได้หลายกรณี เช่น การใช้ดุลพินิจอย่างบิดเบือน ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย การใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ การใช้ดุลพินิจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่กฎหมายต้องมีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างเหมาะสมและตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายมหาชน โดยคำนึงถึงสิทธิตามกฎหมายของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองด้วย และเกิดความเป็นธรรมต่อผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

¹⁶ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), หน้า 101.

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาหลักการ ทฤษฎี แนวคิด รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับทางปกครอง ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทำให้พบว่ากระบวนการบังคับทางปกครองในกรณีดังกล่าวมีปัญหาหลายประการในทางปฏิบัติ พอสรุปได้ ดังนี้

5.1.1 ปัญหาการบังคับทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การดำเนินการบังคับทางปกครองให้ชำระเงินยังขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้เจ้าพนักงานบังคับทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐแต่งตั้งขึ้นนี้ มิได้เป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในราชการปกติในการบังคับทางปกครองโดยตรง จึงขาดทั้งความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน เป็นเหตุให้ไม่สามารถบังคับทางปกครองให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผลได้ ถึงแม้จะมีทางเลือกให้บังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่บังคับทางปกครองด้วยตนเอง หรือดำเนินการบังคับทางปกครองแล้วแต่ยังไม่ได้รับชำระเงินหรือได้รับชำระเงินไม่ครบถ้วน แต่ก็ยังไม่สามารถทำได้อย่างทันทีและรวดเร็วเหมือนกับการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เพราะกฎหมายกำหนดว่าการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะสามารถใช้ได้ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว ซึ่งต่างจากการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่สามารถบังคับทางปกครองได้แม้คำสั่งนั้นจะยังไม่เป็นที่สุด การบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงเป็นเพียงทางเลือกหนึ่งเท่านั้น การบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นอีกทางเลือกที่ยังมีอยู่ตามกฎหมาย สมควรจะได้ใช้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถปฏิบัติให้เกิดผลได้จริง เพราะหากสามารถบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สำเร็จได้ย่อมทำให้หน่วยงานของรัฐมีโอกาสได้รับชำระเงินเร็วกว่าการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ต้องรอให้คำสั่งทางปกครองเป็นที่สุดก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นการบังคับทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งหากคำสั่งทางปกครองบรรลุผลยอมทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับเงินที่ต้องชดใช้แก่ผู้เสียหายไปก่อน คืบจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องแก้ไขปรับปรุงการบังคับทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้มีประสิทธิภาพและได้ผลจริงในทางปฏิบัติ เพื่อไม่ให้รัฐต้องสูญเสียเงินที่ควรได้รับชำระตามคำสั่งทางปกครองไป

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบในการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อนออกคำสั่งทางปกครอง การออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของกระทรวงการคลังก่อนว่า ผู้ใดต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมากน้อยเพียงใด แล้วหน่วยงานของรัฐจึงสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เพื่อดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนต่อไป ซึ่งเป็น

ปัญหาที่หน่วยงานของรัฐต้องรอการตรวจสอบจากกระทรวงการคลัง ทำให้ไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้โดยเร็ว แม้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่เสียหายในการออกคำสั่งทางปกครองเรื่องดังกล่าว แต่การตัดสินใจจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยสั่งการของหน่วยงานของรัฐเพียงเท่านั้น หน่วยงานของรัฐต้องสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังด้วย แต่ก็ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาของกำหนดอายุความสองปี แม้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่เสียหายในการออกคำสั่งทางปกครองเรื่องดังกล่าว แต่การตัดสินใจจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยสั่งการของหน่วยงานของรัฐเพียงเท่านั้น หน่วยงานของรัฐต้องสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังด้วย หน่วยงานของรัฐจึงผูกพันที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด หากหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในข้อ 17 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ย่อมมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครอง โดยใช้มาตรการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้รับเงินชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เนื่องจากคำสั่งทางปกครองเป็นฐานของการบังคับทางปกครอง

5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งผลการพิจารณาหรือการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐต้องรอการแจ้งผลการพิจารณาหรือการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง แต่ก็ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาของกำหนดอายุความสองปี ซึ่งเริ่มนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและได้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว จึงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาของกำหนดอายุความสองปี เนื่องจากหากปล่อยให้ขาดอายุความย่อมทำให้รัฐได้รับความเสียหายจากการไม่ได้รับชำระเงินค่าสินไหมทดแทน และยังเป็นปัญหาในบางกรณีที่กระทรวงการคลังอาจไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งตามข้อ 17 ของระเบียบฯ กระทรวงการคลังต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรได้ในกรณีที่กระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่เจ้าหน้าที่ผู้แต่งตั้งอาจไม่กล้าออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่รอความเห็นจากกระทรวงการคลัง ส่งผลให้ขาดอายุความถ้าออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ทันในกำหนดอายุความดังกล่าว คำสั่งที่ขาดอายุความย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันส่งผลให้ไม่สามารถบังคับทางปกครองได้ เพราะต้องมีคำสั่ง

ที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นฐานในการบังคับทางปกครอง เรื่องการระวางไม่ให้ขาดอายุความจึงเป็นปัญหาใหญ่ในทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ

5.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นธรรมและสิทธิตามกฎหมายของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง การบังคับทางปกครองเป็นการใช้อำนาจทางปกครองอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้แต่ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้กฎหมายเฉพาะ นอกจากการบังคับทางปกครองจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะแล้ว ก็ยังต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและสิทธิตามกฎหมายของ ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองด้วย ในการที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการบังคับทางปกครองจึงต้องพิจารณาถึงหลักการต่าง ๆ ในทางกฎหมายมหาชน อันเป็นพื้นฐานสำคัญของการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งมีหลักการที่เกี่ยวข้องดังนี้

1) การบังคับทางปกครองตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลัก คือ หลักการบังคับทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และหลักการไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ ตามหลักการบังคับทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ในการบังคับทางปกครองฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในปัจจุบัน และต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด หลักการนี้ถือเป็นหลักประกันความเป็นธรรมอย่างหนึ่งให้แก่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ส่วนหลักการไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ การบังคับทางปกครองของฝ่ายปกครองจะต้องมีอำนาจตามกฎหมายเป็นฐานอำนาจของการปฏิบัติในทางกฎหมายมหาชน ซึ่งหลักการเหล่านี้เป็นหลักการสำคัญในการใช้และตีความกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองว่าจะได้รับความเป็นธรรม ถึงแม้รัฐจะมีหลักเอกราชของฝ่ายปกครองที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการให้อำนาจรัฐเหนือเอกชน แต่ก็ไม่สามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ เพราะยังต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

2) การใช้ดุลพินิจตามหลักความได้สัดส่วน ปัญหาสำคัญของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง คือ ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการกระทำการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้แต่ในบางครั้งฝ่ายปกครองอาจใช้อำนาจนั้นโดยไม่คำนึงถึงหลักการสำคัญของกฎหมายมหาชน เช่น หลักความได้สัดส่วน รวมถึงหลักความเหมาะสม และหลักความจำเป็น ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่เป็นแนวคิดของการใช้และตีความกฎหมาย เนื่องจากในหลายเรื่อง รวมถึงการบังคับทางปกครอง เป็นกรณีที่กฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระภายใต้กรอบของกฎหมาย ส่งผลให้ฝ่ายปกครองอาจใช้อำนาจโดยบิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น การใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ

หรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย จึงเป็นเรื่องสำคัญที่กฎหมายต้องมีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ศึกษาแนวคิด หลักการ และกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมถึงปัญหาในการบังคับทางปกครองให้ชัดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ในกรณีความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ทำให้เห็นถึงข้อเปรียบเทียบของแต่ละประเทศที่อาจนำมาเป็นแนวทางในแก้ไขปัญหาเพื่อให้การบังคับทางปกครองมีประสิทธิภาพมากขึ้น และทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถบังคับทางปกครองได้อย่างบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ในระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งให้ชำระเงินไว้ในกฎหมายสำคัญ คือ รัฐบัญญัติฉบับที่ 92-1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2535 และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ซึ่งรวมถึงคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ใช้เงินเป็นค่าสินไหมทดแทนในหนี้มูลละเมิด อันเป็นคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินเช่นกัน โดยกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2534 และรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 92-755 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งกระบวนการบังคับทางปกครองให้ชำระเงินในระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส องค์กรที่ทำหน้าที่บังคับทางปกครองที่สำคัญมี 2 องค์กร คือ องค์กรเอกชน เป็นองค์กรบังคับคดีเอกชน พนักงานบังคับคดีเป็นเอกชน รัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2534 มาตรา 18 กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดี (huissier de justice) เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน เอกชนซึ่งจะเข้าสู่วิชาชีพนี้ได้ต้องผ่านการสอบเข้าสู่วิชาชีพ (examen professionnel) และได้รับประกาศนียบัตรเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน โดยมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส หน้าที่สำคัญของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน คือ การยึด การอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับทางปกครอง และองค์กรรัฐ เป็นองค์กรบังคับคดีของรัฐ พนักงานบังคับคดีของรัฐเป็นข้าราชการสังกัดกรมบัญชีกลาง รัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2534 และรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 92-755 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 กำหนดว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบังคับทางปกครองในการบังคับให้ชำระเงิน ได้แก่ เจ้าพนักงานบังคับการชำระหนี้ของรัฐ (huissier du trésor public) โดยกำหนดให้กรมบัญชีกลางของกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบเป็นหน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครอง ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินกับผู้อยู่ในบังคับทางปกครอง ส่วนระบบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินโดยกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

(Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG) โดยกำหนดว่าหลักสำคัญ คือ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้น คำสั่งทางปกครองต้องมีเนื้อหาชัดเจน ทั้งเรื่องของเหตุแห่งการออกคำสั่ง และจำนวนเงินที่ต้องชำระ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นลายลักษณ์อักษร และมีผลบังคับได้ตามกฎหมาย คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินจึงถือเป็นจุดเริ่มต้นอันสำคัญ ก่อนที่จะมีการบังคับทางปกครอง ในระบบกฎหมายเยอรมันถือว่าการบังคับทางปกครองเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายปกครอง โดยเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองบังคับโดยตรงต่อประชาชนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง จึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีปฏิบัติในการดำเนินการบังคับทางปกครองไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนและเป็นธรรม โดยผู้มีอำนาจดำเนินการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungsvollstreckungsgesetz - VwVG) กำหนดแบ่งผู้มีอำนาจบังคับทางปกครองออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก คือ หน่วยงานบังคับทางปกครองเฉพาะ (besondere vollstreckungs - behörde) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเฉพาะในกระทรวงที่ฝ่ายปกครองซึ่งออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินสังกัดอยู่ และประเภทที่สอง คือ หน่วยงานบังคับทางปกครองทั่วไป (allgemeine vollstreckungsbehörde) ซึ่งเป็นหน่วยงานของกระทรวงการคลัง มีอำนาจบังคับทางปกครองทั่วไป ฝ่ายปกครองที่มิได้มีการจัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองเฉพาะย่อมอยู่ในอำนาจบังคับทางปกครองของหน่วยงานบังคับทางปกครองทั่วไป

หากเปรียบเทียบกับ การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายของประเทศไทย กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน โดยเฉพาะการบังคับทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พบว่ามีปัญหาหลายประการด้วยกันตามที่ได้กล่าวไปแล้ว จึงมีข้อเสนอแนะถึงแนวทางในการแก้ปัญหาการบังคับทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หลายประการด้วยกัน ดังนี้

5.2.1 มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในหมวด 2/1 การบังคับทางปกครอง ส่วนที่ 2 ว่าด้วย การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน โดยกำหนดเพิ่มเติม กรณี “การบังคับโดยหน่วยงานบังคับทางปกครอง” เป็นแบบที่ 3 เพิ่มเติมจากเดิมที่มี 2 แบบคือ 1) การบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ กับ 2) การบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี

5.2.2 กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองขึ้นมา เพื่อให้หน่วยงานบังคับทางปกครองเป็นหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่บังคับทางปกครอง หน่วยงานรัฐทุกหน่วยงานสามารถส่งเรื่องการบังคับทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้กับหน่วยงานบังคับทางปกครองได้

5.2.3 กำหนดให้หน่วยงานบังคับทางปกครองนี้ ต้องจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานเฉพาะในกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ เพราะเรื่องการใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จะต้องมีความเกี่ยวข้องกับกระทรวงการคลังโดยตรง กล่าวคือ ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งทางปกครองทันทีไม่ได้ แต่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อน โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องรอความเห็นจากการตรวจสอบของกระทรวงการคลังก่อน เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ จากบทบาที่เห็นได้ว่ากระทรวงการคลังเข้ามาเกี่ยวข้องรับรู้เรื่องราวนี้โดยตลอดอยู่แล้ว ประกอบกับเป็นกระทรวงที่มีกรมสรรพากรเป็นหน่วยงานในสังกัด ซึ่งกรมสรรพากรนั้นมีความเชี่ยวชาญพิเศษในการบังคับทางปกครองอยู่แล้วโดยมีประสบการณ์ในการบังคับทางปกครองมามากกว่า 30 ปี อีกทั้ง ยังมีข้อสนับสนุนเพิ่มเติม คือ หากพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดว่า ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่จากเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมด กระทรวงการคลังจึงเป็นหน่วยงานที่มีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครอง ซึ่งจะมีประสิทธิภาพและความเฉพาะทางมากกว่าการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ โดยไม่ต้องรอให้คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินเป็นที่สุดเหมือนการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อให้การบังคับทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น และมีเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในสังกัดของหน่วยงานดังกล่าว โดยได้รับการอบรมและมีความเชี่ยวชาญในการบังคับทางปกครองโดยเฉพาะเหมือนกับที่เจ้าพนักงานบังคับคดีมีความเชี่ยวชาญในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล เพื่อให้สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความรวดเร็ว โดยไม่ต้องรอให้คำสั่งทางปกครองเป็นที่สุด และมีความต่อเนื่องอันจะทำให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้รับชำระเงินค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอย่างถูกต้องครบถ้วน

บรรณานุกรม

- กองนิติการ. กลุ่มงานที่ปรึกษากฎหมาย นิติกรรมและสัญญา กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กองคุ้มครองแรงงาน. **หลักการใช้ดุลพินิจ** [Online]. Available URL: <https://protection.labour.go.th/images/Manual/0001.pdf>.
- กองละเมิดและแพ่ง กรมบัญชีกลาง. **เกร็ดกฎหมายน่ารู้ หลักสูตรการสอบสวนและตรวจสอบด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท คอมมา ดีไซน์แอนด์พริ้นท์ จำกัด, 2559.
- จิตาภา มุสิกชนเสฏฐ์. “ขั้นตอนการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินกับขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ.” วารสารกรมประชาสัมพันธ์ คอลัมน์กฎหมายใกล้ตัว (กุมภาพันธ์ 2558).
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. **กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ**. _____ **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม 2**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2539.
- _____. **คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง หลักความเสมอภาค**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2543.
- บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์. “หลักความได้สัดส่วนตามหลักกฎหมายของเยอรมันและฝรั่งเศส.” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 1, 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2542).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- ปิยะ ปะดังทา. **หัวข้อ: หลักนิติธรรม เรื่อง: บทบาทของศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองภายใต้หลักนิติธรรม** [Online]. Available URL: https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1405, 2566 (มกราคม, 22).
- ประนัย วณิชชานนท์. **หลักกฎหมายและคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2562.
- เพลินตา ตีนรังสรรค์. **กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โครงการสัมมนาพัฒนาและกฎหมายปกครอง. สรุปการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง : หลักการและแนวทางปฏิบัติ, หน้า 58-59.**

- ฤทัย หงส์สิริ. **ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: สำนัก
อบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2561.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **หลักความชอบด้วยกฎหมายและกิจกรรมของฝ่ายปกครอง**. เอกสารประกอบการอบรม
“โครงการอบรมประกาศนียบัตรกฎหมายปกครอง.” สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
2559.
- วรรณรี สิงโต. **รายงานการวิจัยเรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน**. กรุงเทพมหานคร:
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่
ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรงค์. **รายงานการวิจัยเรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส**. กรุงเทพมหานคร:
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “บันทึกเรื่อง แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบ
ของเจ้าหน้าที่.” เรื่องเสร็จที่ 757/2552.
- สมยศ เชื้อไทย. **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553.
- สามารถ วราดิชัย. **คู่มือปฏิบัติราชการทางปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
วิญญูชน, 2556.
- สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. **คู่มือสอบกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.
- สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง. **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่ม 7**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท
ประชาชน จำกัด, 2555.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.
- พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. 2539.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559.

Chapus, Renée. **Droit Administratif Général**. Paris: Montchrestien, 1999.

de Malberg, R. Carré. **Contribution à la Théorie Général de L'Etat**. Paris: Recueil Sirey, Réprimé par CNRS, 1962.

Maurer, Hartmut. **Droit Administrative Allemande. Traduit de L'allemand par Michel Fromont**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1992.