



ปัญหาการใช้มาตรการบังคับเจ้าหน้าที่ กรณีการทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 Problems on Applications of Administrative Enforcement Measures on State Officials under the Act on Liability for Wrongful Act of Officials B.E. 2539

กรรณชรัตน์ ศรีประเสริฐ

■ บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง ปัญหาการใช้มาตรการบังคับเจ้าหน้าที่กรณีการทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักการบังคับทางปกครองและหลักกฎหมายของไทยและต่างประเทศที่ให้อำนาจในการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง (2) ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และการใช้บังคับมาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับกระบวนการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่โดยหน่วยงานของรัฐศึกษาเปรียบเทียบกับการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้มีคำบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดปฏิบัติตามคำสั่ง และปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (4) เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองและบุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น สืบเนื่องจากบางหน่วยงานของรัฐไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ให้บรรลุผลตามคำสั่งดังกล่าวได้ หน่วยงานของรัฐจึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดจึงทำให้เกิดความล่าช้า จึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขดังนี้ (1) หน่วยงานของรัฐต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาล (2) จัดทำระเบียบกลางในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (3) แก้ไขกฎหมายและจัดทำระเบียบปฏิบัติการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (4) จัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (5) จัดทำข้อตกลงระหว่างหน่วยงานของรัฐเพื่อใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

คำสำคัญ : มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้กระทำละเมิด

■ Abstract

The objectives of this thesis on Problems on Applications of Administrative Enforcement Measures on State Officials under the Act on Liability for Wrongful Act of Officials B.E. 2539 are to (1) study theories and principles of administrative enforcement measures in Thailand and in foreign

jurisdictions where state agencies are allowed to unilaterally take actions on tortfeasings state officials who refuse to comply with the enforcing administrative orders, (2) study theories and legal principles on the use of administrative enforcement measures under the Administrative Procedure Act B.E. 2539 and the use of administrative enforcement measures on tortfeasings state officials under the Act on Liability for Wrongful Act of Officials B.E. 2539, (3) analyze legal matters in relation to administrative enforcement procedures by state agencies on tortfeasings state officials by comparing with the process where state agencies choose to file a lawsuit to the Court enforcing the tortfeasings state official to comply with the enforcing administrative order, and (4) give suggestions and solutions to legal problems arising from the use of administrative enforcement measures on the tortfeasings officials and third persons who may be affected by the use of such measures.

The study found that for the use of administrative enforcement measures on state officials of the administrative orders to make a payment for damages arising from state official's tortious acts under the Act on Liability for Wrongful Act of Officials B.E. 2539 (1996), some state agencies that cannot effectively apply the enforcement measures on liable state officials have to

file lawsuits to the Administrative Court asking for court's decree on measure of enforcement to enforce such tortfeasor state officials. This causes the delay to the process. The proposed solutions are that: (1) state agencies have to use the administrative enforcement measures on state officials before filing a lawsuit to the Court; (2) there should be a general regulations on applications of administrative enforcement measures; (3) there should have law amendments and practice guidelines on applications of administrative enforcement measures on state officials; (4) the clearinghouse on applications of administrative enforcement measures on state officials should be set up; and (5) mutual agreements among state agencies on applications of administrative enforcement measures on state officials should be introduced.

Keywords: Administrative Enforcement Measure, State Official, Tortfeasor

■ ความเป็นมาและความสำคัญ ของปัญหา

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง มาตรา 11 ตามมาตรา 9 และมีอำนาจกำหนดค่าบังคับ

ได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามมาตรา 9 มีผลทำให้ผู้กระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมเพื่อการนั้น ต้องพิจารณาจากองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิด โดยให้พิจารณาว่าผู้กระทำละเมิดคือ “ผู้ใด” อาจหมายถึงบุคคลตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรืออาจหมายถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว อาจเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือการกระทำละเมิดที่ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หากความรับผิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย การพิจารณาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่จะต้องรับผิดทางละเมิดต่อเมื่อกระทำด้วย

ความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และหากเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อบุคคลอื่นก็ดี หรือต่อหน่วยงานของรัฐก็ดี เมื่อหน่วยงานของรัฐขอใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องขอใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องขอใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด” และหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเพิกเฉยไม่ชำระเงินให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดโดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล เพื่อทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินได้ ทั้งนี้ วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ตามนัยมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่การยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่

ผู้รับผิดชอบ เป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งหามทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์ จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ไม่กล้าตัดสินใจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเพราะกลัวที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญา อีกทั้งในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การบังคับทางปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองปฏิบัติโดยเป็นไปในระบบตามขั้นตอนที่ชัดเจนในทิศทางเดียวกัน และยังขาดหน่วยงานของรัฐที่มีบุคลากรซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นผู้รับผิดชอบในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ทำให้หน่วยงานรัฐที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดตามมาตรา 8 อาจก่อให้เกิดความแตกต่างในการปฏิบัติและการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม โดยเหตุนี้ หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่จึงไม่สามารถนำมาตราการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้จนเกิดผลเสียหายแก่ทางราชการ เพราะหน่วยงานของรัฐไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ ครบถ้วนตามคำสั่งทางปกครอง ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมาก

การศึกษาครั้งนี้มีประเด็นหลักที่สำคัญ คือ การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยหน่วยงานของรัฐเอง เปรียบเทียบกับการใช้สิทธิทางศาลในการฟ้องคดีปกครองเพื่อขอให้ศาล

มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับการใช้มาตรการ บังคับทางปกครอง

สืบเนื่องจากปัญหาของการใช้มาตรการ
บังคับทางปกครองในกรณีหน่วยงานของรัฐ
ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหาย
ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทำให้หน่วยงานของรัฐ
ที่ประสบปัญหาต้องหาทางแก้ไขเพื่อให้การ
บริหารราชการเป็นไปด้วยดีและเกิดประสิทธิผล
ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และ
เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นหลักกฎหมาย
มหาชน และคู่กรณีพิพาทเป็นหน่วยงาน
ของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ วิธีการแก้ปัญหาของ
หน่วยงานของรัฐคือการนำข้อพิพาทยื่นฟ้องต่อ
ศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือ
มีคำสั่งในเรื่องมาตรการบังคับทางปกครอง
ผู้ศึกษาจึงขอสรุปแนวทางการพิจารณาและ
การวางหลักของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

แนวทางการพิจารณาคดีของศาลปกครอง สูงสุดในข้อพิพาทเรื่องการใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองกรณีความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

แม้จะมีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้
หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการใช้มาตรการ
บังคับทางปกครองกรณีความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อความสะดวก รวดเร็ว
ในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้
ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่หน่วยงานรัฐก็ตาม
แต่ยังคงมีปัญหาว่าในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ
ได้ออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ
ชดใช้เงินไปแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะ

ฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรงหรือไม่ตามสิทธิที่
มีอยู่เดิม ดังเช่นก่อนมีการตั้งศาลปกครอง
เพราะเหตุว่าการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ
ให้ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่ง
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. 2539 หน่วยงานของรัฐมีอำนาจเฉพาะ
ในการที่จะบังคับโดยการใช้อำนาจทาง
ปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้เอง
โดยมิต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล ในระยะเริ่มแรก
มีปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการ
บังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงาน
ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยกรมส่งเสริม
การส่งออกได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา ความว่า กรมส่งเสริมการส่งออก
ได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในสังกัดของตน
จำนวนสามราย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
อันเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง
และมีหนังสือเตือนให้เจ้าหน้าที่ทั้งสามรายชำระ
แต่เจ้าหน้าที่ทั้งสามรายเพิกเฉยไม่ยอมชำระ
จึงมีหนังสือถึงคณะกรรมการกฤษฎีกา
คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วได้มี
คำวินิจฉัย (พฤษภาคม 2542) มีความเห็นว่า
ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดซึ่งเจ้าหน้าที่
ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่และกรมส่งเสริม
การส่งออกได้สั่งให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวรับผิด
แต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ทั้งสามรายยังไม่ชดใช้
ค่าสินไหมทดแทน กรมส่งเสริมการส่งออก
มีวิธีการดำเนินการเพื่อให้ได้รับค่าชดใช้
ค่าสินไหมทดแทนได้ 2 วิธีคือ วิธีการหนึ่ง
ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

ปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีหนังสือเตือนให้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่น้อยกว่า 7 วัน หากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำเตือนก็สามารถยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ วิธีการที่สอง ฟ้องคดีต่อศาล หากกรมส่งเสริมการส่งออกเห็นว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวิธีที่หนึ่งอาจมีข้อขัดข้องประการใด ๆ ก็อาจฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่อธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออกรู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 284/2542)

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นการยอมรับถึงสิทธิที่มีอยู่ของหน่วยงานของรัฐทั้งสองประการ ไม่ว่าจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือฟ้องคดีต่อศาล แต่กรณีดังกล่าวศาลปกครองมีแนวในการพิจารณาต่างจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า หน่วยงานของรัฐสามารถอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นเพื่อขายทอดตลาดและนำเงินมาชำระหนี้ในมูลละเมิดได้เองโดยไม่ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาล การที่หน่วยงานของรัฐนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้บังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น ศาลปกครองเห็นว่า หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีดังเช่น กรณีกรมสรรพากรฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินให้กับทางราชการเนื่องจากเจ้าหน้าที่บริหารงานสรรพากรและสรรพากรเขตปล่อยปลະละเลยไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของ

นักวิชาการสรรพากรให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบคำสั่งของทางราชการ เป็นช่องทางให้นักวิชาการสรรพากรกับพวก ร่วมกันทุจริตต่อหน้าที่เบียดบังเงินค่าภาษีอากรของกรมสรรพากรไปเป็นประโยชน์ส่วนตนหลายครั้ง กรมสรรพากรจึงมีคำสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินแก่กรมสรรพากร พร้อมทั้งมีหนังสือเตือนหลายครั้ง แต่เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่งให้ชดใช้เงินเพิกเฉยโดยศาลได้พิจารณามาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับมาตรา 55 ที่บัญญัติว่า “การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” และมาตรา 57 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน” เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติซึ่งวางหลักเกณฑ์ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดได้ ซึ่งมีลักษณะเป็น “กฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น” เข้าข้อยกเว้นของมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินตามคำสั่ง หน่วยงานของรัฐจึงอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงิน

ให้ครบถ้วนได้เป็นกรณีเฉพาะ กรณีจึงถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นั้นย่อมหมายความว่าศาลปกครองมีความเห็นแตกต่างจากคณะกรรมการกฤษฎีกาคือการยอมรับเอกสิทธิ์ที่ฝ่ายปกครองมีนิติฐานะที่แตกต่างจากเอกชนตามหลักกฎหมายมหาชนสามารถบังคับกับเอกชนได้โดยตรงโดยไม่ต้องส่งเรื่องให้องค์การภายนอกหรือฟ้องคดีต่อศาลได้นั้นเอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545)

ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัยที่เป็นการกลับหลักแนวคำวินิจฉัยเดิมโดยถือว่าหน่วยงานของรัฐเมื่อถูกระทำละเมิดไม่ตัดสิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเช่นว่านั้น และศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นหน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นกรณีกรมศุลกากรฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน

ให้กับทางราชการ เมื่อบัตรภาษีที่ผู้ฟ้องคดีออกให้แก่ผู้ขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร ต้องมีการนำไปใช้ประโยชน์เพื่อชำระค่าภาษีอากรแทนจำนวนเงินที่ต้องชำระตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2525 และมีการวางฎีกาเบิกตามมูลค่าบัตรภาษีที่นำไปใช้แล้ว เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2540 ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่ทำละเมิดดังกล่าว วันที่ 18 กันยายน 2550 จึงเป็นวันที่มีการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี กรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินตามคำสั่งหน่วยงานของรัฐมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา 56¹ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และโดยที่มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นมาตรการหนึ่งเพื่อให้ได้ชำระเงินโดยครบถ้วน หากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองก็ไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิทางศาล เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้เงินตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดีได้ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะเสนอข้อพิพาทต่อศาลปกครองซึ่งเป็น

¹ มาตรา 56 บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติ ในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุกเลขาธิการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาค่าอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

องค์กรตุลาการพิจารณาพิพากษารรคดี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผล และยังเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีในอันที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิโดยศาล ดังเช่นในคดีที่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี โดยการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินแก่ผู้ฟ้องคดี แต่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระ และได้ถึงแก่ความตายในภายหลัง โดยผู้ฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะทายาทโดยธรรมของเจ้าหน้าที่ผู้ตายชำระแทนเจ้าหน้าที่แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดจึงจำต้องใช้สิทธิทางศาล เพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้ามรดก โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 127/2554 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 128/2554) และได้มีคำวินิจฉัยกรณีปัญหาไว้เป็นบรรทัดฐานว่า เมื่อหน่วยงานรัฐมีอำนาจในการออกคำสั่งมาตรการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของตน ให้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่หน่วยงานตาม มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งย่อมมีสิทธิในการโต้แย้งคำสั่งและยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 42 วรรคสอง และ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีเป็นไปโดยผลของคำวินิจฉัย

ของศาลปกครองว่า ตัวอย่างเช่น การที่ผู้ฟ้องคดี (กรมศุลกากร) ได้มีคำสั่งลงวันที่ 10 สิงหาคม 2548 ให้ นาย ส. ผู้ตายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการดำเนินการตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการออกคำสั่งให้ใช้เงินหรือใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดระยะเวลาสิบปี นับแต่วันที่ทำการละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หาก นาย ส. ไม่ชำระค่าทดแทนตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีขอกที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต่อ นาย ส. ได้โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินออกขายทอดตลาดตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อันเป็นการกำหนดมาตรการหนึ่งเพื่อให้ได้ชำระเงินโดยครบถ้วน แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ก็ไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิทางศาล กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีขอกที่จะเสนอข้อพิพาทให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการพิจารณาพิพากษารรคดีเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้... (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 184/2556)

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่และขายทอดตลาดตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นการกำหนดมาตรการหนึ่งเพื่อให้ได้รับชำระเงินโดยครบถ้วน แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดี

ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองก็ไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิทางศาล กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะเสนอข้อพิพาทให้ศาล ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้ ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีในอันที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิโดยศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 420/2557)

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดพบว่า ในปัจจุบันประเด็นการฟ้องคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดได้กลับแนววินิจฉัยเดิมที่กำหนดว่า หน่วยงานของรัฐมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพราะอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งหมายความว่า หน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจและดำเนินการด้วยอำนาจของตนเองโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบหรือผ่านการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง อันมีลักษณะเป็นเอกสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่จะใช้มาตรการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เองโดยตรงโดยไม่ต้องยื่นต่อศาล การที่หน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เองถือเป็นอำนาจตามหลักกฎหมายทั่วไปที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะมาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ในกฎหมายย่อมทำให้ผู้ที่อยู่ในบังคับของ

คำสั่งทางปกครองเกรงกลัวไม่กล้าที่จะฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายปกครองเพราะเกรงจะถูกมาตรการบังคับทางปกครอง ศาลจึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งตามคำขอของหน่วยงานของรัฐอีก ส่วนแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดปัจจุบันเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐโดยสภาพยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ว่าจะเหตุผลที่เกี่ยวกับความรู้นุเคราะห์ประมาณหรือบทบัญญัติของกฎหมายของฝ่ายปกครองที่ไม่อาจจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามคำสั่งทางปกครองที่ออกไปได้ และศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักสำคัญเกี่ยวกับการใช้มาตรการทางปกครองคือ “**ไม่ตัดสิทธิหน่วยงานของรัฐที่จะใช้สิทธิทางศาล**” อาจกล่าวได้ว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวได้ยืนยันถึงสิทธิในการฟ้องคดีของหน่วยงานของรัฐผู้ถูกระงับคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดที่มีลักษณะเดียวกับการฟ้องคดีเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดก่อนที่ศาลปกครองเปิดทำการ **ซึ่งมีประเด็นที่อาจเป็นการวางหลักของศาลปกครองว่า หน่วยงานของรัฐสามารถที่จะฟ้องคดีให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบได้โดยตรงโดยไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่** และหน่วยงานของรัฐก็อาจไม่มีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่โดยตรง นอกจากนี้ยังปรากฏถ้อยคำที่เป็นเงื่อนไขในการฟ้องว่า “ยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง” จึงมีปัญหาการตีความทางกฎหมายที่เป็นข้อถกเถียงว่า ที่

หน่วยงานของรัฐจะต้องออกคำสั่งเพื่อดำเนินการ ใช้มาตรการทางปกครองก่อน เมื่อไม่บรรลุผลตามคำสั่ง จึงจะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลกำหนดมาตรการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวได้ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด โดยมีปัญหาต้องพิจารณาก่อนว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลที่ได้กระทำละเมิดจะเป็นคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองหรือไม่ และเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพราะเงื่อนไขการฟ้องคดีของมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (3) มีความแตกต่างกัน และใช้เหตุผลใดกำหนดว่าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เพราะหากหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยที่ยังไม่ได้มีการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ย่อมไม่อาจทราบได้ว่าหน่วยงานของรัฐจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สัมฤทธิ์ผลหรือไม่

ในเรื่องเอกสิทธิ์ของการดำเนินการได้เองของฝ่ายปกครองในการใช้มาตรการบังคับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้รับอิทธิพลแนวคิดมาจากบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองของสาธารณรัฐเยอรมนี (Verwaltungsvollstreckungsgesetz-VwVG) ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการให้

เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง โดยกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองทั้งกรณีของคำสั่งที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำและคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงิน ส่วนแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้น บทบัญญัติกฎหมายมิได้กำหนดนิยามของ “การบังคับทางปกครอง” (execution force des décisions administratives) แต่บางตำราวิชาการ หมายถึง การดำเนินการของฝ่ายปกครองในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครอง เพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครองหรือทำให้นิติกรรมทางปกครองนั้นบรรลุวัตถุประสงค์เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ ในการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองอาจใช้วิธีการแยงเอกชนปฏิบัติต่อเอกชน เช่น ตกลงทำสัญญากับเอกชน หรืออาจใช้ “อำนาจมหาชน” (prerogative de puissance publique) อันเป็น “อำนาจพิเศษ” ซึ่งไม่พบในนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน แต่กฎหมายบัญญัติให้ไว้แก่ฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยอำนาจพิเศษที่เด่นชัดของฝ่ายปกครองคือการทำ “นิติกรรมทางปกครอง” (décisions administratives) การที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจทำนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเอง (decision exécutoire) ได้นี้เป็นไปตามแนวคิดที่ว่าด้วยเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองในการดำเนินการได้เอง (privilege du préalable) กรณีของเอกชนด้วยกัน เอกชนย่อมไม่มีอำนาจที่จะบังคับตามสิทธิได้ด้วยตนเอง แต่ฝ่ายที่จะบังคับตามสิทธิจะต้องขอให้ศาลแสดงสิทธิของตนก่อนจึงจะบังคับให้เป็นไปตามสิทธิได้ แต่สำหรับฝ่ายปกครอง

มีแนวคิดที่ว่าฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องมีคำขอต่อศาลก่อน เนื่องจากฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ฝ่ายปกครองจึงต้องมีอำนาจพิเศษที่จะดำเนินการใด ๆ ได้ทันทีโดยไม่ต้องร้องขอต่อศาลก่อน ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ (continuité du service public) เพราะหากฝ่ายปกครองต้องมีคำขอต่อศาลก่อนที่จะดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เสียแล้ว การจัดทำบริการสาธารณะก็อาจล่าช้าหรือหยุดชะงักได้โดยเอกสิทธิ์ในการดำเนินการได้เองของฝ่ายปกครองนี้มิได้เป็นเพียงอำนาจสำหรับฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่ยังเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองด้วย กล่าวคือ กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษในการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องใช้อำนาจพิเศษดำเนินการในเรื่องนั้นเอง จะมีคำขอให้ศาลดำเนินการในเรื่องนั้นแทนหาได้ไม่² ในเรื่องดังกล่าวนี้ได้ปรากฏในรายงานการวิจัยที่นักวิชาการทางด้านกฎหมาย Hauriou มีความเห็นว่า นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเองมิได้หมายความเฉพาะการมีผลบังคับในทางกฎหมายหรือลักษณะที่อาจบังคับการได้เพียงเท่านั้น แต่หมายถึงนิติกรรมทางปกครองที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับได้เองตามเจตจำนงของตนและด้วย

เครื่องมือและบุคลากรของตนเอง³ ส่วน Jean Romieu มีความเห็นในคดี Société immobilière de Saint-Just ที่วินิจฉัยโดยศาลคดีขัดกัน (Tribunal des conflits) ในปี ค.ศ. 1902⁴ ว่าโดยหลักการแล้วฝ่ายปกครองไม่มีสิทธิทั่วไปที่จะบังคับการโดยตรงได้เอง แต่ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการโดยตรงได้เองเฉพาะในกรณีที่ถือเป็น “ข้อยกเว้น” ได้แก่ กรณีที่มีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดเจน หรือมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนให้ต้องบังคับการโดยทันที หรือไม่มีวิธีการทางกฎหมายอื่นใดที่จะบังคับการของฝ่ายปกครอง อาจกล่าวสรุปได้ว่า เอกสิทธิ์ในการดำเนินการได้เองของฝ่ายปกครอง (privilege du préalable) หมายถึง อำนาจพิเศษในการทำนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเองเท่านั้น มิได้รวมถึงอำนาจในการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองได้เองโดยตรงโดยไม่ผ่านการตรวจสอบของศาล กล่าวอีกนัยหนึ่ง ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ในการดำเนินการได้เองอยู่สองส่วน ส่วนแรกคือ เอกสิทธิ์ในการทำนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเองโดยไม่ต้องขอให้ศาลตรวจสอบและยืนยันสิทธิให้ ส่วนที่สองคือ เอกสิทธิ์ในการบังคับการโดยตรงได้เองโดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบของศาล ซึ่งเอกสิทธิ์ในส่วนที่สองนี้มีอยู่อย่างจำกัดและใช้ได้เฉพาะในบางกรณีเท่านั้น⁵

² คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 30 mai 1913, Préfet de l'Eure, S. 1915, III, p. 9, note Hauriou.

³ EISENMANN (C.) Cours de droit administratif – Tome 2, (Paris : L.G.D.J., 1983), p.748.

⁴ T.C., 2 décembre 1902, S. 1904 III 20.

⁵ DE LAUBADÈRE (A.), VÉNÉZIA (J.-C.), GAUDEMET (Y.), Traité de droit administratif, 15e édition, (Paris : L.G.D.J., 1999), p. 768 et s.

เหตุที่ระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนีแตกต่างจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสตรงที่มี “กฎหมายกลาง” ที่ให้อำนาจเป็นการทั่วไปแก่ฝ่ายปกครองที่จะบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองที่ทำขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ ได้เอง⁶ ฝ่ายปกครองจะต้องร้องขอต่อศาลเพื่อบังคับการเฉพาะในกรณีที่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น การบังคับการโดยตรงโดยฝ่ายปกครองจึงถือเป็น “วิธีการปกติ” ในการบังคับตามนิติกรรมทางปกครอง ขณะที่ระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้นไม่มี “กฎหมายกลาง” ที่ให้อำนาจเป็นการทั่วไปแก่ฝ่ายปกครองที่จะบังคับการโดยตรงได้เอง แต่ฝ่ายปกครองจะบังคับการโดยตรงได้เองเฉพาะในกรณีที่บทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนั้น ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส การบังคับการโดยตรงโดยฝ่ายปกครองจึงเป็น “วิธีการพิเศษ” (proceed exceptionnel) ที่ใช้ได้เฉพาะในบางกรณีเท่านั้น ดังนั้น หากถือตามแนวความคิดเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของประเทศเยอรมนี ฝ่ายปกครองก็สวมบทบาทที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องฟ้องคดีหรือร้องขอต่อศาล ซึ่งจะเห็นตามแนววินิจฉัยเดิมของศาลปกครองสูงสุด อย่างเช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 113/2545 ที่ไม่รับคำสั่งของหน่วยงานของรัฐในกรณีที่ออกคำสั่งทางปกครองแล้วนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เจ้าหน้าที่ชดเชยอีกเพราะศาลมองว่าไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล หน่วยงานของรัฐ

มีกฎหมายเป็นเครื่องมือที่ให้อำนาจทำเองได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีอีก แต่หากมองตามแนวความคิดของประเทศฝรั่งเศสแล้ว มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นเพียงกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายกลาง ให้อำนาจเฉพาะที่ฝ่ายปกครองจะมีสิทธินำมาใช้บังคับกับเอกชนได้ไม่

ในคดีที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งทางปกครอง และอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ เมื่อผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามหน่วยงานของรัฐไม่ได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ปัญหาว่าจะถือเป็นการสละเอกสิทธิ์ฝ่ายปกครองที่พึงมีตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่ให้สิทธิของหน่วยงานของรัฐอย่างมาก การนำคดีมาฟ้องต่อศาลโดยตรงโดยไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงถือเป็นการสละเอกสิทธิ์ของตนตามกฎหมาย เพื่อขอให้องค์กรภายนอกหรือองค์กรตุลาการตรวจสอบและรับไว้พิจารณา จึงมีปัญหาว่า การสละสิทธิ์เช่นนั้นเป็นการสละสิทธิ์แค่นั้นเพียงไร จะเป็นการสละสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งหมดหรือไม่ เพราะหากมองตามแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาที่วินิจฉัยว่าสามารถฟ้องคดีโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครอง ก็ถือเป็นการสละเอกสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ

⁶ มาตรา 146 - 1 แห่งรัฐบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของคอสตาริกา บัญญัติว่า “ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการตามคำสั่งทางปกครองที่มีผลทางกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องร้องขอต่อศาล ไม่ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และไม่ว่าบุคคลผู้ถูกบังคับการจะยินยอมหรือไม่...” ในทำนองเดียวกัน มาตรา 79 แห่งรัฐบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเวเนซุเอลาบัญญัติว่า “ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการตามคำสั่งทางปกครองได้เอง เว้นแต่บทบัญญัติกฎหมายจะกำหนดโดยชัดแจ้งให้ศาลมีคำสั่งบังคับการให้”

เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การขยายระยะเวลาให้ ยาวขึ้นในการฟ้องคดีจาก 1 ปี เป็น 2 ปี หรือนับแต่กระทรวงการคลังมีคำวินิจฉัย⁷ ถือเป็นประโยชน์เพื่ออายุความหลังจากได้มีคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น หากฟ้องคดีได้โดยตรงถือว่าหน่วยงานของรัฐสละประโยชน์จากข้อกฎหมายเรื่องการยกเว้นอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณามาตรการบังคับทางปกครอง เพราะเหตุว่า ไม่มีคำสั่งทางปกครองให้ใช้มาตรการบังคับแล้ว แต่หากเป็นอีกกรณีหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หน่วยงานยังไม่ได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง กรณีถือว่าหน่วยงานของรัฐสละเอกสิทธิ์ที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเอง

ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 127/2554 และคำสั่ง ที่ 128/2554 ที่ให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะเสนอข้อพิพาทต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์การตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี **เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผล...** ปัญหาว่าเป็นการบังคับใช้กฎหมายใดสัมฤทธิ์ผล

จะดีควมอย่างไร เพราะเหตุว่าหากจะตีความว่าให้การบังคับโดยการใช้อำนาจการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สัมฤทธิ์ผลย่อมไม่อาจเป็นไปได้ เพราะถือว่าหน่วยงานของรัฐสละเอกสิทธิ์นั้นแล้ว คงมีแต่เพื่อประโยชน์แห่งการบังคับชำระหนี้ให้สัมฤทธิ์ผลเท่านั้น และประการสำคัญการที่ศาลรับคำฟ้องของหน่วยงานไว้พิจารณาโดยที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่ดำเนินการใด ๆ เพื่อมีมาตรการบังคับไม่ว่าการยึดอายัดทรัพย์หรือขายทอดตลาดแล้วนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ย่อมจะทำให้หน่วยงานของรัฐนำคดีมาฟ้องโดยไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง บทบัญญัติในเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 อาจไม่มีหน่วยงานรัฐนำมาใช้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อตัดปัญหาการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐมาใช้เอกสิทธิ์ในทางศาลโดยนำคดีพิพาทตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทนหน่วยงานของรัฐ มีข้อสังเกตว่าการวางหลักในการรับคำฟ้องคดีพิพาทที่เกิดจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เกิดจากความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นกรณี que la fin que la fin que la fin เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายหรือ

⁷ มาตรา 8 บัญญัติว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำกรณนั้นด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความ เป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมีต้องให้ชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

แก้ไขปัญหาในทางการบริหารของฝ่ายปกครอง เพราะหากเป็นการตีความในทางอุดช่องว่างของกฎหมายย่อมเป็นปัญหาทางข้อกฎหมายที่ศาลมีอำนาจกระทำได้ แต่หากเป็นปัญหาในทางการบริหารของฝ่ายปกครองเพื่อให้การปฏิบัติในการบังคับทางปกครองบรรลุผลจะเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการไปปะปนกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือไม่ เพราะองค์กรของรัฐที่ใช้กฎหมายเฉพาะก็สามารถใช้มาตรการบังคับตัวเองโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

จากการศึกษาการบังคับใช้มาตรการทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีหน่วยงานของรัฐใช้เอกสิทธิ์มาตรการบังคับทางปกครองเอง หรือใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ออกคำสั่งบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง สรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้

1. การศึกษาด้านบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เป็นหลักทั่วไป ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่วนที่ 4 การบังคับทางปกครอง วัตถุประสงค์และเหตุผลของการบัญญัติในหลักกฎหมายเรื่องดังกล่าว ตามหมายเหตุพระราชบัญญัติฉบับนี้ระบุเหตุผลไว้ว่า เพื่อเป็นหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายให้รักษาประโยชน์สาธารณะได้และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอีกทั้งเป็นการป้องกันการทุจริตและ

ประพฤติมิชอบในวงราชการ เมื่อเจตนาารมณ์หรือเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้เพื่อเป็นหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ย่อมหมายถึงผู้ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการทำงานคือหน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร แต่เมื่อไม่สามารถจะบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ จึงนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ออกคำสั่งบังคับในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยใช้อำนาจเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง ซึ่งปัจจุบันศาลปกครองได้วางแนวการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ว่า หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระหนี้โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นออกขายทอดตลาดตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อันเป็นการกำหนดมาตรการหนึ่งเพื่อให้ได้ชำระเงินโดยครบถ้วน แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ก็ไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิทางศาล กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะเสนอข้อพิพาทให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้... (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 184/2556) และกรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่และขายทอดตลาดตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

อันเป็นการกำหนดมาตรการหนึ่งเพื่อให้ได้รับชำระเงินโดยครบถ้วน แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองก็ไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิทางศาล กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะเสนอข้อพิพาทให้ศาล ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้ ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีในอันที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิโดยศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 420/2557) ซึ่งสอดคล้องกับคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้มีคำวินิจฉัยให้กรมส่งเสริมการส่งออกมีวิธีการดำเนินการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้สองวิธี คือ วิธีการที่หนึ่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีหนังสือเตือนให้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ไม่น้อยกว่า 7 วัน หากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำเตือนก็สามารถยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ให้ครบถ้วนได้ วิธีการที่สองฟ้องคดีต่อศาล หากกรมส่งเสริมการส่งออกเห็นว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวิธีที่หนึ่งอาจมีข้อขัดข้องประการใด ๆ ก็อาจฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่อธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออกรู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 284/2542) ซึ่งการที่หน่วยงานฟ้องคดีต่อ

ศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ชำระหนี้คืนให้แก่หน่วยงานของรัฐโดยครบถ้วน แม้จะมีความเห็นของนักกฎหมาย หรือนักวิชาการมองว่า การที่หน่วยงานของรัฐยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นการขอยืมมือศาลใช้อำนาจบริหารให้การบังคับทางปกครองบรรลุผล หรือการที่ศาลปกครองกลับแนววินิจฉัยรับพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว เป็นการวางหลักที่ไม่เหมาะสมเพราะจะทำให้มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นหมันก็ตาม แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า คู่กรณีของคำสั่งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการบริหารประเทศให้เกิดความเจริญมั่นคง ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เครื่องมือที่สำคัญที่ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินบรรลุวัตถุประสงค์และสนองนโยบายของรัฐได้อย่างเป็นธรรมตามหลักเกณฑ์ของสังคมโดยรวมคือกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายใหม่ที่บัญญัติเพื่อเป็นกฎหมายกลางที่บังคับใช้เป็นหลักทั่วไป หากมีบทบัญญัติใดที่ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยไม่บรรลุตามเหตุผลและวัตถุประสงค์ที่ได้ตรากฎหมายขึ้น กรณีเพื่อรักษาประโยชน์ของชาติ และเพื่อการบริการสาธารณะซึ่งหนี้เงินที่เกิดจากการกระทำละเมิดที่หน่วยงานต้องรับผิดชอบ เจ้าหน้าที่ ถือเป็นงบประมาณแผ่นดินที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ หากหน่วยงานไม่สามารถใช้มาตรการบังคับให้เจ้าหน้าที่คืนเงินให้แก่หน่วยงานได้เอง ถือเป็นสิทธิของหน่วยงานของ

รัฐที่เป็นฝ่ายปกครองสามารถกระทำได้ตาม คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา และ แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้มาตรการทางปกครองบรรลุตาม วัตถุประสงค์ และลดข้อขัดข้องในการบริหาร ราชการแผ่นดิน

แต่เมื่อมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังมีได้ ถูกแก้ไขหรือยกเลิก หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิ ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยใช้ อำนาจบริหารมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ในสังกัด ดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดได้ เพื่อ ลดปัญหาการที่ศาลปกครองจะถูกวิจารณ์ทาง วิชาการในการรับพิจารณาพิพากษาคดีพิพาท การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2. การศึกษาด้านองค์กรและเจ้าหน้าที่ของ รัฐผู้ใช้อำนาจบังคับตามมาตรการบังคับทาง ปกครอง

จากการศึกษากฎหมายทั้งในและต่างประเทศ ที่นำมาเปรียบเทียบกับมาตรการบังคับทาง ปกครองในการศึกษาคำวินิจฉัยคดีที่ใช้ใช้ มาตรการบังคับมีความแตกต่างโดยสรุปได้ ดังนี้

ตามหลักกฎหมายไทย

การบังคับคดีทางแพ่งมีความชัดเจนในการ บังคับคดีโดยกรมบังคับคดีตามคำพิพากษาของ ศาลแพ่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีจะถูกแต่งตั้ง โดยคำสั่งของศาลยุติธรรมให้อำนาจหน้าที่ ในการดำเนินการบังคับชำระหนี้ของฝ่ายลูกหนี้ ตามคำพิพากษาแทนเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการบังคับคดีที่มีคู่ความเป็น เอกชนต่อเอกชนด้วยกัน เช่น บุคคลต่อบุคคล

ด้วยกัน หรือสถาบันการเงินเอกชนต่อบุคคลทั่วไป ที่เกิดจากการผิดสัญญาทางแพ่ง หรือการบังคับ ทางปกครองของหน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมาย เฉพาะในการใช้มาตรการบังคับ เช่นกรมสรรพากร บังคับให้ผู้กระทำผิดในการไม่ชำระภาษีให้ ครบถ้วนถูกต้องตามประมวลรัษฎากรชำระ ภาษีให้ครบถ้วนถูกต้องและมีขั้นตอนตาม ระเบียบการใช้มาตรการบังคับที่เป็นคู่มือในการ ทำงานของเจ้าหน้าที่เพื่อป้องกันปัญหาข้อ ผิดพลาด และป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่หรือ หน่วยงานของรัฐโดนร้องเรียนหรือถูกฟ้องคดี ว่ากระทำละเมิดต่อผู้ถูกมาตรการบังคับ

ตามหลักกฎหมายต่างประเทศ

กฎหมายในระบบ Civil Law จากการศึกษา กฎหมายของฝรั่งเศสและระบบกฎหมายของ เยอรมัน ได้มีการวางหลักการบังคับคดีปกครอง ของหน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครองไว้ดังนี้ ตามระบบกฎหมายฝรั่งเศส การบังคับคดี ปกครองกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีคือ เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจสั่งกักตวงยุดติธรรม และเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ กระทรวง การคลัง และตามระบบกฎหมายเยอรมัน การ บังคับคดีปกครองได้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจคือ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่มีอำนาจใช้มาตรการ บังคับโดยเฉพาะ ระบบกฎหมายทั้งของฝรั่งเศส และเยอรมัน จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ มาตรการบังคับทางปกครองไว้อย่างชัดเจน ว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจ ดังกล่าวได้ตามกฎหมายใด ทั้งเป็นลักษณะ ตามกฎหมายเฉพาะและหน่วยงานกลาง แตกต่าง กับหน่วยงานของรัฐในระบบกฎหมายไทยที่ หากไม่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจแล้วแม้จะมี กฎหมายกลางให้อำนาจแต่ยังไม่มียุทธวิธี

กลางที่จะใช้อำนาจการบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้

กฎหมายในระบบ Common Law จากการศึกษาจากตัวอย่างบทกฎหมายของสหรัฐอเมริกาพบว่า การบังคับให้ผู้อยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครองมีลักษณะเป็นกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ไม่มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองต้องใช้อำนาจจากกฎหมายเฉพาะ โดยต้องพิจารณาว่าการกระทำทางปกครองนั้นอาศัยอำนาจมาจากกฎหมายฉบับใด แล้วจึงใช้อำนาจบังคับทางปกครองที่กฎหมายฉบับนั้นกำหนดให้อำนาจไว้

ผลจากการศึกษากฎหมายทั้งระบบ Civil Law และระบบ Common Law พบว่าการพัฒนาเรื่ององค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหลักกฎหมายกลางคือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังมีปัญหาและข้อจำกัดหลายประการเพราะกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นได้ทั้งหน่วยงานของรัฐที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะให้อำนาจการบังคับทางปกครองไว้และหน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายให้อำนาจบังคับทางปกครองไว้เป็นกฎหมายเฉพาะเพราะกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจไว้นั้นเป็นบทบัญญัติที่ใช้ตามอำนาจหน้าที่การบังคับทางปกครองในลักษณะงานที่รับผิดชอบใช้บังคับกับบุคคลภายนอกที่กระทำละเมิดองค์กรรัฐนั้นมิใช่การใช้มาตรการบังคับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำ

ละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่เอง เพราะหากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหน่วยงานใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าเสียหายคืนแก่หน่วยงานตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานของรัฐต้องใช้มาตรการบังคับตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งผู้ศึกษาขอสรุป ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง หน่วยงานของรัฐเลือกฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้มีค่าบังคับในเรื่องการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

เนื่องจากในปัจจุบันเพื่อลดข้อขัดข้องของหน่วยงานที่ต้องการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ศาลปกครองจึงไม่ตัดสินสิทธิการฟ้องคดีปกครองในประเด็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองย่อมมีผลในทางกฎหมาย และมีสำนักบังคับคดีปกครองที่ศาลสามารถออกคำสั่งแต่งตั้งพนักงานคดีปกครองเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ได้เช่นเดียวกับศาลยุติธรรมแต่งตั้งนิติกร กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการยึดอายัด และขายทอดตลาดอย่างชัดเจน หน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจบังคับทางปกครองบังคับเอกชนผู้ทำละเมิดต่ออำนาจหน้าที่ และไม่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจบังคับทางปกครองใช้เอกลักษณ์ทางศาลยื่นฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีค่าบังคับในเรื่องมาตรการบังคับ

ทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้ชำระค่าสินไหมทดแทนคืนแก่หน่วยงานตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กรณีที่สอง หน่วยงานของรัฐเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

หากหน่วยงานของรัฐต้องการให้มีการบังคับทางปกครองที่รวดเร็ว ลดขั้นตอนในการนำคดีขึ้นสู่ศาลที่ต้องดำเนินการพิจารณาคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ต้องมีการจัดทำคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม ตามระบบไต่สวนของศาลปกครอง หน่วยงานของรัฐสามารถเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้เอง

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหน่วยงานของรัฐสามารถเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้เอง แต่หากเป็นกรณีพิพาทที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และเมื่อเกิดการกระทำละเมิดขึ้นเกิดความเสียหายต่องบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก หากหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองแล้วไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้บริหารประเทศในขณะนั้นอาจใช้อำนาจในการใช้กฎหมายพิเศษในการออกคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

■ ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางแก้ไขเพื่อให้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐบรรลุผล ดังนี้

1. หน่วยงานของรัฐต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองก่อนที่จะใช้สิทธิทางศาล เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เป็นหลักทั่วไปเป็นที่ยอมรับของผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป หน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการด้วยอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะบังคับให้เจ้าหน้าที่ชำระหนี้ตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ และเมื่อนำคดีขึ้นสู่ศาลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ผู้ใช้อำนาจบริหารต้องมีเหตุผลและหลักฐานที่แสดงให้ศาลเห็นว่าได้ใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้วอย่างไร และเกิดข้อขัดข้องในขั้นตอนใด เพื่อจะอธิบายต่อสังคมได้ว่าฝ่ายปกครองไม่ได้ยืมมือศาลเพื่อประโยชน์ของฝ่ายปกครองทั้งที่มีอำนาจที่จะใช้ได้ตามกฎหมาย และลดปัญหาที่ศาลปกครองถูกข้อคิดเห็นในทางวิชาการกล่าวหาว่าเป็นการก้าวล่วงอำนาจบริหารของฝ่ายปกครอง ซึ่งผิดหลักระบอบประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่อาจมีข้อยกเว้นในกรณีที่ข้อพิพาทกระทบต่อนโยบายสาธารณะ และการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐและงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมาก

2. จัดให้มีระเบียบกลางในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยกำหนดขั้นตอนวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เป็นระเบียบกลางที่ทุกหน่วยงานของรัฐ ที่ใช้มาตรการบังคับที่เกิดจากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิด

ต้องถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกันเพื่อป้องกันปัญหาการตีความประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม หากมีระเบียบกลางกำหนดขั้นตอนดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการบังคับทางปกครองก็จะมี ความชัดเจนในการปฏิบัติงานและลดปัญหาการโต้แย้งเรื่องการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ เช่น การร้องขอทรัพย์สิน การขอเจ็ลลีย์ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคลภายนอกเหนือทรัพย์สินที่ยึดอายัด และขายทอดตลาด

3. แก้ไขกฎหมายและจัดทำระเบียบปฏิบัติ เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ควรมีระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เป็นระเบียบกลางเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องใช้มาตรการบังคับสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเป็นไปในขั้นตอนที่ชัดเจน และถูกต้องทำให้การบังคับบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและนโยบายของฝ่ายบริหาร ซึ่งควรมอบให้กรมบังคับคดีผู้เชี่ยวชาญเรื่องการบังคับคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ร่วมกับกระทรวงการคลัง ผู้ดูแลงบประมาณแผ่นดินและมีอำนาจพิจารณาความผิดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด และผู้แทนจากศาลปกครองผู้ที่มีอำนาจพิจารณา คดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พิจารณาร่วมกันในการออกระเบียบดังกล่าวต่อไป

4. จัดตั้งหน่วยงานกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่ประสบปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ส่งให้หน่วยงานกลางที่จัดตั้งขึ้นใช้อำนาจบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้บรรลุผลเป็นรูปธรรมต่อไป

และเนื่องจากมาตรการบังคับทางปกครองเป็นการใช้อำนาจบริหารที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดิน การจัดตั้งหน่วยงานกลางอาจอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรีผู้ดูแลเรื่องงานนโยบายของฝ่ายบริหาร หรือกระทรวงการคลังผู้ดูแลตรวจสอบงบประมาณแผ่นดิน โดยอาจกำหนดให้สำนักบังคับคดีปกครองเป็นหน่วยงานกลางดังกล่าว

5. การทำข้อตกลงระหว่างหน่วยงานของรัฐ ในปัจจุบันเพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปด้วยความรวดเร็วและลดรายจ่ายงบประมาณแผ่นดิน ในขณะนี้หน่วยงานของรัฐหลายแห่งได้มีการจัดทำ “บันทึกข้อตกลง” (Memorandum Of Agreement) หรือ “บันทึกความเข้าใจ” (Memorandum Of Understanding) เป็นหนังสือหรือข้อสัญญาซึ่งมีข้อตกลงที่ฝ่ายหนึ่งแสดงความสมัครใจจะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ระบุ ข้อความไว้เป็นหลักเกณฑ์ที่ประชุมหรือตกลงร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องทั้งผู้ร้องขอและผู้รับคำขอ ให้ดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อป้องกันการถูกฟ้องละเมิดของหน่วยงานที่รับข้อตกลงและทำสัญญาร่วมกันดังกล่าว การทำบันทึกข้อตกลงที่มีนิติสัมพันธ์ต่อกัน มีผลผูกพันหรือบังคับทางกฎหมายต้องมีเนื้อหาที่ระบุเจตนาให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมาย และมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน เช่น บันทึกข้อตกลงความร่วมมือเรื่องความร่วมมือในกระบวนการยุติธรรมระหว่างศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดร้อยเอ็ด กับสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดร้อยเอ็ด ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2556 เป็นการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมในการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ

แก่ประชาชนให้เป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส และเป็นธรรม โดยเจ้าหน้าที่สถานพินิจฯ มารับตัวผู้ต้องหรือจำเลย หรือคำสั่งให้ควบคุมตัว หมายถึงแจ้งวิธีการระหว่างอุทธรณ์ฎีกาหมายปล่อยหรือหมายแจ้งวิธีการเมื่อคดีถึงที่สุดรวมทั้งหนังสือที่จะส่งให้กับสถานพินิจฯ ในช่วงเวลา 12.00 นาฬิกา และ 16.00 นาฬิกา และศาลจะอำนวยความสะดวกในการมารับหมายโดยจัดเตรียมหมายและสมุดลงนามรับหมาย รวมทั้งหนังสือที่จะส่งให้กับสถานพินิจฯ ไว้ให้เจ้าหน้าที่เป็นประจำทุกวันทำงานรับฟ้อง หากมีกรณีเร่งด่วนเจ้าหน้าที่ศาลสามารถประสานทางโทรศัพท์ไปยังสถานพินิจฯ ได้ตลอดเวลา

■ บรรณานุกรม

กมลกานต์ ศรสวรรณ เกวลี มโนภินิเวศ และ ศรีรัตน์ งานนิตย์. (2552). รายงานวิจัยเรื่อง **สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539** สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2524). **กฎหมายปกครอง** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2537). **พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมนี** กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด.

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2539). **กฎหมายปกครอง** – คำบรรยายสรุปบทความรายงานการศึกษาและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2544). **หลักกฎหมายปกครองเยอรมนี** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2551). **กฎหมายปกครอง**: คำบรรยายสรุป บทความ รายงานการศึกษา (พิมพ์ครั้งที่ 7) กรุงเทพฯ กันยายน 2551.

กิริพจน์ ผลพฤษ. (2555). : สรุปความและเรียบเรียงจากการบรรยายพิเศษของอาจารย์ Dr.Jorge Menzel ณ สำนักงานศาลปกครอง.

กิริพจน์ ผลพฤษ. (2555). : สรุปความและเรียบเรียงในการสัมมนาโต๊ะกลมความรับผิดชอบละเมิดของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในประเทศเยอรมนี (Tort - Liability of Public Authorities and Officers in Germany) โดยท่าน Judge Dr.Lars Hein LL.M. ณ สำนักงานศาลปกครอง.

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

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2550). **คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ณัฐญา ลำดับวงศ์. (2549). **ปัญหาทางกฎหมายในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องรับผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539** ศึกษารณีกาไฟฟ้าส่วนภูมิภาค : วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2555). **กฎหมายปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา.

- บรรเจิด ลิงคะเนติ. (2542). **เงื่อนไขการพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน** : วารสารนิติศาสตร์ 29.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537). **กฎหมายมหาชน 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ประจักษ์ พุทธิสมบัติ. (2540). **คำบรรยายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาคบังคับคดี** กรุงเทพมหานคร: ศรีสมบัติการพิมพ์.
- ประยูร กาญจนดุล. (2538). **คำบรรยายกฎหมายปกครอง** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพฑูริย์ เอกจริยกร. (2526). **เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของฝ่ายปกครองในประเทศไทย** : วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พูนศักดิ์ ไวสารจ. (2528). **นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส** : วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 4 ตอน 2.
- เพ็ง เป็งนิต. (2545). **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง** แก้ไขเพิ่มเติม (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพมหานคร:สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา.
- โกคิน พลกุล. (2529). **คดีปกครองในฝรั่งเศส** : วารสารอัยการ.
- มานิตย์ จุมปา. (2551). **คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร** (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพมหานคร : บริษัท วี.พรินท์ (1991) จำกัด.
- มานิตย์ จุมปา. (2554). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการ**
- รังสิกร อุพงษ์. (2539). **ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง** : วารสารนิติศาสตร์ 26. **กระทำทางปกครอง ตอนที่ 1.** กรุงเทพมหานคร : บริษัท วี.พรินท์ (1991) จำกัด.
- มานิตย์ วงศ์เสวี. (2546). **คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง** กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รังสิกร อุพงษ์. (2543). **ทฤษฎีทั่วไปว่าด้วยความรับผิดของรัฐและเจ้าหน้าที่** : เอกสารประกอบการบรรยายการอบรมหลักสูตรพิเศษประกาศนียบัตร สาขาวิชาการกฎหมายปกครอง รุ่นที่ 2 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- รุ่งธรรม พุ่มเล็ก. (2542). **ความรับผิดทางแพ่งของฝ่ายปกครองในประเทศไทย (ศึกษาเฉพาะกรณีความรับผิดทางละเมิด)** : วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548). **รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง** แก้ไขเพิ่มเติม (พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิทยุชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). **วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิทยุชน.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม) กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน พ.ศ. 2549.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). **กฎหมายปกครองภาคทั่วไป** กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). **กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ** : สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์.

วรนาวี ลิงโต. (2545). **คำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน ศึกษากรณี : มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539** วิทยานิพนธ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). **ข้อความคิดว่าด้วยการกระทำทางปกครอง** : เอกสารประกอบการบรรยายคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ม.ป.ป.).

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2541). **กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ : วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 28 ฉบับที่ 2.**

วิษณุ วรรณฤณ ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธ์ และเจตน์ สถาวรศีลพร. (2551). **ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

บรรเจิด ลิงคะเนติ. (2548). **หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ศุภวัฒน์ สิงห์สูงงษ์. (2552). **รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส** สำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. จิตาภามูลนิธิธนเสถียร **ปัญหาในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539** : ศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมยศ เชื้อไทย. (2530). **การกระทำทางปกครอง** วารสารนิติศาสตร์.

สมยศ เชื้อไทย. (2553). **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น** (พิมพ์ครั้งที่ 6) กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา.

สะท้อน ชูสกุล. (2540). **พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539** สาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : เอกสารเผยแพร่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2548). **สรุปหลักกฎหมายปกครอง เรื่องดุลพินิจของฝ่ายปกครอง** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง.

สุจิน ซื่อสุวรรณ. (2553). **การอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539** : ศึกษานิตยสารกรุงเทพมหานคร : วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สุขุม ศุภนิตย์. (2543). **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะ**

- ละเมิด (พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.
- อำพน เจริญชัยวินทร์. (2546). **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ** พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิเจ.พรินติ้ง.
- อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส. (2526). **คำสอนวิชากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ** (พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพมหานคร : รุ่งศิลป์การพิมพ์
- อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส. (2531). **เอกลักษณ์ของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองฝรั่งเศส** (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน พี.พี.ซี. คิมพิวกราฟฟิค.
- รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ (2553). สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง มูลนิธิคอนราตอาเดนาัวร์ กรุงเทพ.
- บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือชอกกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ 494/2545).
- บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (เรื่องเสร็จที่ 94 – 95/2549).
- บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องแนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่อยู่ต่างพื้นที่ฯ (เรื่องเสร็จที่ 673/2551).
- Georges Vedel et Pierre Delvolvé. (1988) *Driot administrative Paris : Presses Universitaires de France.*
- Mahendra P.Singh. (1985). *German Administrative Law in Common Law Perspective* (Germany: Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- คลังปัญญาไทย WWW. PANYATHAI.OR.TH.
<http://www.pub-law.net> (2010)

