

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีอนุโลมให้นำประมวลกฎหมาย
วิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับพนักงานขององค์การสงเคราะห์
ทหารผ่านศึก

องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้มีหนังสือ ที่ กห ๕๑๐๒/๒ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (อผศ.) มีคำสั่งทางปกครองเรียกให้พนักงานผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่พนักงานได้รับทราบคำสั่งแล้วไม่ยอมชดใช้ อผศ. จึงจะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

อผศ. ได้หารือไปที่กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เพื่อขอทราบขั้นตอนการบังคับทางปกครอง กรมบัญชีกลางแจ้งว่า อผศ. สามารถยึดหรืออายัดเงินใดๆ ที่พนักงานของอผศ. ได้รับได้ ยกเว้นเงินหรือสิทธิเรียกร้องที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๕ และมาตรา ๒๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ในระหว่างนั้นกรมบังคับคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ อผศ. อายัดสิทธิเรียกร้อง เงินเดือน ค่าจ้างที่มีสิทธิได้รับก่อนหักรายจ่ายอื่นอัตราร้อยละ ๓๐ โดยให้เหลือไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ บาท ต่อเดือน เงินตอบแทนกรณีออกจากงานของพนักงานและลูกจ้างของ อผศ. ซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

อผศ. จึงขอหารือว่า เงินเดือน ค่าจ้าง เงินตอบแทนกรณีออกจากงาน (บำเหน็จบำนาญรายเดือน) หรือเงินใด ๆ ที่ อผศ. จ่ายให้แก่พนักงานและลูกจ้างของ อผศ. สามารถยึดหรืออายัดตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้หรือไม่และมีวิธีปฏิบัติอย่างไร

นอกจากนี้ มีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากเอกสารที่องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกส่งมาพร้อมกับหนังสือหารือ สรุปได้ดังนี้

อผศ. มีคำสั่งที่ ๓๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ให้นายถนอม เสร็จกิจ นายศักดิ์เกษม ศรีธรรานนท์ นางจินดารัตน์ ธีรพงษ์ธาดา และคำสั่งที่ ๑๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๔ ให้นายวิระ ศิริรัตน์ตระกูล รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีที่ถูกคลังกล่าวกระทำละเมิดต่อ อผศ. และเพื่อบังคับตามคำสั่งนั้น อผศ. ได้หารือไปยังกรมบัญชีกลางเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

กรมบัญชีกลางมีหนังสือ ที่ กค ๐๔๑๐.๒/๓๒๔๒๒ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ ตอบข้อหารือของ อผศ. กรณีที่ อผศ. มีคำสั่งเรียกให้นายศักดิ์เกษม ศรีธรรานนท์ นางจินดารัตน์ ธีรพงษ์ธาดา ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ อผศ. เกี่ยวกับวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินว่า ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ให้ปฏิบัติตาม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม อผศ. จึงสามารถยึดหรืออายัดเงินใด ๆ ที่นายศักดิ์เกษมฯ จะได้รับจาก อผศ. ได้ ยกเว้นเงินหรือสิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๒๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) เบี้ยเลี้ยงชีพซึ่งกฎหมายกำหนดไว้และเงินรายได้เป็นคราว ๆ อันบุคคลภายนอกได้ยกให้เพื่อเลี้ยงชีพ เป็นจำนวนรวมกันไม่เกินเดือนละหนึ่งหมื่นบาท

(๒) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ยหวัด หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของนายศักดิ์เกษมฯ

(๓) เงินสงเคราะห์ บำนาญ หรือบำเหน็จที่หน่วยราชการได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของนายศักดิ์เกษมฯ

(๔) เงินฌาปนกิจสงเคราะห์ที่นายศักดิ์เกษมฯ ได้รับอันเนื่องมาแต่ความตายของบุคคลอื่น เป็นจำนวนตามที่จำเป็นในการดำเนินการฌาปนกิจศพตามฐานะของผู้ตาย

นอกจากนั้น กรมบัญชีกลางยังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๑๐.๒/๒๖๘๓๓ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๓ ตอบข้อหารือเกี่ยวกับขั้นตอนการบังคับให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีนายวีระ ศิริรัตน์ตระกูล ว่า อผศ. สามารถยึดหรืออายัดเงินใด ๆ ที่นายวีระฯ จะได้รับจาก อผศ. ได้ ยกเว้นทรัพย์สิน เงินหรือสิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๒๘๕ และมาตรา ๒๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยเทียบเคียงกับความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๔๔๓/๒๕๕๐

ในระหว่างนั้น อผศ. ได้รับหนังสือจากกรมบังคับคดีแจ้งการอายัดสิทธิเรียกร้องของพนักงานของ อผศ. ซึ่งตกเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา คือ หนังสือกรมบังคับคดี ด่วนมาก ที่ ยธ ๐๕๑๑/๑๖๗๘๕ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๒ แจ้งการอายัดสิทธิเรียกร้อง เงินบำเหน็จค่าตอบแทนออกจากงานของนางอัญชลี อัมพรทัศนีย์ โดยห้ามมิให้ อผศ. จ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ นางอัญชลีฯ แต่ให้ส่งไปยังเจ้าพนักงานบังคับคดี และหนังสือกองอายัดทรัพย์สิน กรมบังคับคดี ที่ ยธ ๐๕๑๑/๐๐๑๗๘๕ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๔ แจ้งขออายัดสิทธิเรียกร้องของนางรัตนษะนี ชุ่มเชื้อ หรือนางรัชรี ชุ่มเชื้อ หรือนางรัชนี ปงเมฆ โดยห้ามมิให้ อผศ. จ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ นางรัตนษะนีฯ แต่ให้ส่งไปยังเจ้าพนักงานบังคับคดี ดังนี้

(๑) เงินเดือน ค่าจ้างที่มีสิทธิได้รับก่อนหักรายจ่ายอื่น อัตราร้อยละ ๓๐ โดยให้เหลือไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ บาทต่อเดือน

(๒) เงินโบนัส อัตราร้อยละ ๕๐

(๓) เงินตอบแทนกรณีจำเลยออกจากงาน

(๔) เงินตอบแทนการทำงานเป็นครั้งคราว ร้อยละ ๓๐

อผศ. เห็นว่า ความเห็นของกรมบัญชีกลางเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองซึ่งต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม แต่กลับไม่สอดคล้องกับการอายัดสิทธิเรียกร้องในการบังคับคดีแพ่งโดยกรมบังคับคดีตามหนังสือขออายัดสิทธิเรียกร้องที่กรมบังคับคดีส่งมาขอให้ อผศ. อายัดสิทธิเรียกร้องต่าง ๆ ของพนักงาน กล่าวคือ จากแนวทางการตอบข้อหารือของกรมบัญชีกลาง แสดงให้เห็นว่า กรมบัญชีกลางเห็นว่า พนักงานของ อผศ. ถือเป็นเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในหน่วยราชการ การนำมาตรา ๒๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการบังคับทางปกครองจึงเข้าตามมาตรา ๒๘๖ (๒) แต่กรมบังคับคดี เห็นว่า

พนักงานของ อผศ. มีใช้ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในหน่วยราชการเป็นกรณีตามมาตรา ๒๘๖ (๓) อผศ. จึงหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (อผศ.) โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (กรมบังคับคดี) และผู้แทน อผศ. เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดเงินที่ อผศ. ต้องจ่ายให้แก่พนักงานและลูกจ้างนั้น ตามมาตรา ๕๗^๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะต้องดำเนินการโดยนำบทบัญญัติใน (๒) หรือ (๓) ของมาตรา ๒๘๖^๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาอนุโลมใช้บังคับกับพนักงานและลูกจ้างของ อผศ. เห็นว่า หลักในการนำบทบัญญัติกฎหมายมาอนุโลมใช้นั้น จะต้องพิจารณานำมาอนุโลมใช้ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะของเรื่อง กรณีตามข้อหารือนี้ เมื่อ อผศ. เป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๓ (๖)^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐ และพนักงานและลูกจ้างของ อผศ. มีฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เช่นเดียวกับข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยราชการ กรณีจึงต้องปฏิบัติต่อพนักงานและลูกจ้างของ อผศ. ให้

^๑มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๒มาตรา ๒๘๖ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น เงินหรือสิทธิเรียกร้องเป็นเงินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อไปนี้ ไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี

๑.ล๑

๑.ล๑

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

(๓) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ ค่าชดเชย เงินสงเคราะห์ หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของพนักงาน ลูกจ้าง หรือคนงาน นอกจากที่กล่าวไว้ใน (๒) ที่นายจ้างจ่ายให้แก่บุคคลเหล่านั้น หรือคู่สมรส หรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น เป็นจำนวนรวมกันไม่เกินเดือนละหนึ่งหมื่นบาท หรือตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร

๑.ล๑

๑.ล๑

^๓มาตรา ๓ ให้หน่วยงานดังต่อไปนี้ เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๑.ล๑

๑.ล๑

(๖) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก

^๔มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

๑.ล๑

๑.ล๑

เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยราชการอื่น เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายมีมาตรฐานเดียวกันทั้งในส่วนที่เป็นกฎหมายสารบัญญัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และในส่วนที่เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น เมื่อ อผศ. ได้มีคำสั่งตามมาตรา ๑๒^๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เรียกให้พนักงานผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทน แต่พนักงานไม่ยอมชดใช้ อผศ. ย่อมใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นตามมาตรา ๕๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ ส่วนทรัพย์สินที่ไม่อยู่ภายใต้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น จะต้องนำมาตรา ๒๘๖ (๒)^๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาอนุโลมใช้กับกรณีของพนักงานและลูกจ้างของ อผศ. เช่นเดียวกับกรณีของข้าราชการเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในหน่วยราชการ ดังนั้น อผศ. จึงไม่อาจยึดหรืออายัดเงินเดือนหรือเงินอย่างอื่นของพนักงาน อผศ. ตามที่กำหนดในมาตรา ๒๘๖ (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของ อผศ. ในกรณีนี้เป็นการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง มิใช่การบังคับตามคำพิพากษาของศาลในคดีแพ่งจึงไม่ขัดกับแนวทางปฏิบัติของกรมบังคับคดีแต่ประการใด

(นายอัชพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๕

^๕ มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น