

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่อยู่ใน
สถาบันการเงินของผู้กระทำละเมิด

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ ดช ๐๐๑๑.๓๔/๓๕๗ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๘
ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง สรุปความได้ว่า สำนักงาน
ตำรวจแห่งชาติได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการสืบทรัพย์สินในกรณีมีการเรียกให้ข้าราชการ
ตำรวจชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยได้ขอความร่วมมือไปยังสถาบันการเงิน แต่ปรากฏว่าสถาบันการเงิน
หลายแห่งปฏิเสธการให้ข้อมูล โดยให้เหตุผลว่าธนาคารอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติธุรกิจ
สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ห้ามเปิดเผยข้อมูลโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล หากฝ่าฝืน
จะมีโทษทางอาญา หรืออ้างว่าอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐
หรือขอทราบฐานอำนาจตามกฎหมายในการขอข้อมูลดังกล่าว

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้พิจารณาประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการ
ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบมาตรา ๒๗๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แล้ว
เห็นว่า ตามที่กฎหมายให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการสามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่นำเงิน
มาชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐได้ รวมทั้งมีอำนาจในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน
ของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดได้ โดยปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมนั้น
กรณีตามมาตรา ๒๗๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ถ้าเจ้าหน้าที่
ตามคำพิพากษาเชื่อว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีทรัพย์สินที่จะต้องถูกบังคับมากกว่าที่ตนทราบแล้ว
เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลขอให้ศาลทำการไต่สวน
และออกหมายเรียกลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นที่เชื่อว่าอยู่ในฐานะที่จะให้ถ้อยคำอันเป็น
ประโยชน์มาในการไต่สวนเช่นนั้น” โดยในส่วนของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หัวหน้า
ส่วนราชการที่ได้รับความเสียหายมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน
แก่ทางราชการ คำสั่งดังกล่าวหากเจ้าหน้าที่เพิกเฉย หัวหน้าส่วนราชการสามารถใช้มาตรการบังคับ
ทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในลักษณะเดียวกันกับการบังคับคดีตามประมวลกฎหมาย
วิธีพิจารณาความแพ่ง

สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงหาหรือว่า หัวหน้าส่วนราชการที่ออกคำสั่งเรียกให้
เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๒๗๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
ออกหมายเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดหรือบุคคลอื่นรวมถึงธนาคารและสถาบันการเงินเพื่อให้
ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ได้หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๕๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นบทบัญญัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่ว่า คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจโดยเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีผลอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย เมื่อไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองจึงต้องใช้มาตรการบังคับเพื่อให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งกรณีนี้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่เคยวินิจฉัยแนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๙๔-๙๕/๒๕๔๙^๒ และมาตรา ๕๗ วรรคสอง กำหนดว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๔๔๓/๒๕๕๐^๓ และเรื่องเสร็จที่ ๖๗๓/๒๕๕๑^๔ ว่า เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งได้แก่บทบัญญัติในลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ตั้งแต่มาตรา ๒๗๑ ถึงมาตรา ๓๒๓ ซึ่งการใช้บังคับบทบัญญัติกฎหมายโดยอนุโลมคือใช้บังคับเพียงเท่าที่เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะของเรื่องเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณามาตรา ๒๗๗^๕

^๑มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๒บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๑๓๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ถึงมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต และที่ นร ๐๙๐๕/๑๓๖ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ถึงกรมตุลาการ

^๓บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง วิธีปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และทรัพย์สิน เงินหรือสิทธิเรียกร้องที่ไม่อยู่ภายใต้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๕๘๑ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

^๔บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่อยู่ต่างพื้นที่ และความคุ้มครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๑๐๑๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๑ ถึงกรมบัญชีกลาง

^๕มาตรา ๒๗๗ ถ้าเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเชื่อว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีทรัพย์สินที่จะต้องถูกบังคับมากกว่าที่ตนทราบแล้ว เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล ขอให้ศาลทำการไต่สวนและออกหมายเรียกลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นที่เชื่อว่าอยู่ในฐานะที่จะให้ถ้อยคำอันเป็นประโยชน์มาในการไต่สวนเช่นนั้น

เมื่อมีคำขอเช่นนั้นให้ศาลทำการไต่สวนตามกำหนดและเงื่อนไขใด ๆ ที่เห็นสมควร

ในคดีนั้นสาระ หากศาลเห็นเป็นการสมควร ศาลจะออกหมายเรียกลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นมาไต่สวนเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่นอกเหนือจากคำพิพากษาบังคับคดี แล้วจัดแจ้งผลการไต่สวนไว้ในหมายบังคับคดีด้วยก็ได้

แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ หลักทั่วไป ที่บัญญัติว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเชื่อว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีทรัพย์สินที่จะต้องถูกบังคับมากกว่า ที่ตนทราบแล้ว เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล ขอให้ศาล ทำการไต่สวนและออกหมายเรียกลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นที่เชื่อว่าอยู่ในฐานะที่จะให้ ถ้อยคำอันเป็นประโยชน์มาในการไต่สวนเช่นนั้น จะเห็นได้ว่า การออกหมายเรียกตามมาตรา ๒๗๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จะต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาร้องขอต่อศาล ให้ออกหมายเรียกลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นที่เชื่อว่าอยู่ในฐานะที่จะให้ถ้อยคำอันเป็น ประโยชน์มาในการไต่สวน มิใช่กรณีที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาออกหมายเรียกได้เอง ดังนั้น หัวหน้า ส่วนราชการที่ออกคำสั่งเรียกให้ข้าราชการตำรวจที่กระทำละเมิดคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจะใช้อำนาจ ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๒๗๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงไม่สามารถกระทำได้

ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น เมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ออกคำสั่ง เรียกให้ข้าราชการตำรวจที่กระทำละเมิดชำระเงินแก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติภายในกำหนด ระยะเวลาแล้ว ถ้าถึงกำหนดไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องมี หนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติ ตามคำเตือน สำนักงานตำรวจแห่งชาติย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัด ทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาด โดยในการยึดหรืออายัด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีหนังสือ แจ้งไปยังสถาบันการเงินให้ทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของข้าราชการตำรวจที่กระทำละเมิดตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ การยึดหรืออายัดจะกระทำได้ เพียงเท่าที่จำเป็นโดยไม่เกินจำนวนหนี้ที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบ

(นายดิศทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๘

มาตรา ๕๖ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ ผู้ทำคำสั่งนั่นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครอง ดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่น เป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด