

ปัญหาการบังคับทางปกครองกับทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่
Problems Concerning Enforcement of Administrative Orders Over Heirs
of Government Officials in Performing Duties

หลักชัย บุรณ์เจริญ¹

¹หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Lukchai Booncharoen¹

¹Master of Laws in Public Law, Faculty of Law, Thammasat University

lukkybamboo@outlook.com

รับบทความ : 14 มีนาคม 2566 แก้ไขบทความ 15 พฤษภาคม 2566 ตอรับบทความ 19 มิถุนายน 2566

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้กรณีหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน หากเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ไม่นำเงินมาชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด หน่วยงานของรัฐมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ เมื่อหน่วยงานของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่นั้นแล้ว หากต่อมาเจ้าหน้าที่นั้นถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐมีอำนาจดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปได้ โดยให้ถือว่าทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองนั้น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับทายาท เนื่องจากทายาทต้องตกเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง โดยที่ยังมิได้ทราบถึงคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นฐานอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาคือเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้ทายาทชดเชยค่าสินไหมทดแทน โดยเทียบเคียงหลักการออกคำสั่งให้ลูกหนี้ชำระเงินจากระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

คำสำคัญ: ละเมิดของเจ้าหน้าที่, การบังคับทางปกครอง, ทายาท, เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตาย

Abstract

The literature indicates that the Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (1996), amended in its Third Edition B.E. 2562 (2019), specifies that government agencies may have administrative orders requiring payment. If officers under the administrative order who are required to pay do not do so within a specified time, the state agency is empowered to use administrative enforcement measures by seizing or attaching the property of such officers and auctioning them to complete payment. When the state agency uses administrative force and the officer subsequently dies, state agencies are empowered to continue to govern by assuming that such administrative measures may be enforced with heirs or trustees. Such provisions may

¹ นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

appear unfair to heirs under administrative enforcement measures who are unaware of administrative orders, which provide the power base for administrative enforcement. These findings suggest that comparative legal study showed that the principle of issuing an order for debtors to pay exists in France's legal system as well as rules on using administrative enforcement measures on heirs by seizing and selling property.

Keywords: Abuse of staff, Administrative enforcement measures, Inheritor, Death of wrongful act official

บทนำ

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายจากกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยตรง หรือกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่และหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกแล้ว จึงมาไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ โดยได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่เจ้าหน้าที่นั้นไม่ยินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงิน หน่วยงานของรัฐจึงต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่นั้นโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ตามมาตรา 63/7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองถึงแก่ความตาย และหน่วยงานของรัฐยังมิได้รับการชำระหนี้จากเจ้าหน้าที่นั้นโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐจึงต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่นั้น เพราะมาตรา 1599 และมาตรา 1600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้สิทธิ หน้าที่ และทรัพย์สินของเจ้ามรดกตกทอดแก่ทายาททันทีเมื่อเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย ทายาทจึงมีหน้าที่ต้องชดใช้เงินแก่หน่วยงานของรัฐแทนเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเจ้ามรดก เนื่องจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐมีฐานอำนาจมาจากคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมาตราดังกล่าวให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เฉพาะเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเท่านั้น

กรณีหน่วยงานของรัฐจะนำคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่มีผลผูกพันเฉพาะเจ้าหน้าที่มาเป็นฐานอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาท จึงเกิดปัญหาว่ากรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาท โดยมีฐานอำนาจมาจากคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไรก็ตาม เมื่อมาตรา 63/4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 กำหนดให้ทายาทถือเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง และหน่วยงานของรัฐต้องแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทเพื่อให้ชดใช้เงินแทนเจ้ามรดก ซึ่งการแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทดังกล่าวเป็นการก่อตั้งสิทธิเรียกร้องที่หน่วยงานของรัฐมีต่อทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด อันมีลักษณะเป็นการกอนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดก จึงถือได้ว่าการแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และหน่วยงานของรัฐต้องแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทภายในกำหนดระยะเวลาใด ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐในการใช้อำนาจทางปกครอง ดังนั้น เพื่อให้การบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกเป็นการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงควรศึกษาปัญหาดังกล่าวเพื่อหาแนวทางการแก้ไขต่อไป

เนื้อหา

จากการศึกษาหลักการทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง พบว่า มีหลักการสำคัญ (กมลกานต์ ศรสวรรณ เกวลี มโนภินิเวศ ศรีรัตน์ งามนิสัย, 2552) ที่หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงในการบังคับทางปกครอง ดังนี้

1. หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญที่จำกัดให้หน่วยงานของรัฐต้องกระทำการตามกฎหมายเกณฑ์หรือกฎหมายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือที่หน่วยงานของรัฐเองตราขึ้น โดยอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรตุลาการ เมื่อกฎหมายเป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจะกระทำการใดได้ ก็ต่อเมื่อมีฐานทางกฎหมายรองรับ โดยการบัญญัติให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐกระทำการนั้น ๆ และในการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนจะต้องกระทำโดยการออกกฎหมายใช้บังคับเป็นการล่วงหน้า เพื่อให้ประชาชนคาดหมายการกระทำของตนเองได้ล่วงหน้าว่าอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย หากหน่วยงานของรัฐกระทำการนอกกรอบของกฎหมายนั้น การกระทำทางปกครองดังกล่าวอาจไม่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย หรือก่อให้เกิดผลทางกฎหมายจนกว่าจะถูกเพิกถอนในภายหลัง

2. หลักความพอสมควรแก่เหตุ เนื่องจากกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐกำหนดมาตรการที่มีผลเป็นการก้าวล่วงสิทธิ ก่อภาระหรือหน้าที่แก่บุคคลที่เป็นเอกชนได้ แต่หน่วยงานของรัฐจะใช้อำนาจดังกล่าวลิดรอนสิทธิหรือกำหนดหน้าที่แก่บุคคลนั้นเกินสมควรไม่ได้ ซึ่งการพิจารณาว่ามาตรการที่หน่วยงานของรัฐใช้บังคับกับเอกชนดังกล่าวพอสมควรแก่เหตุกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากมาตรการที่หน่วยงานของรัฐเลือกใช้และข้อเท็จจริงอันเป็นมูลเหตุที่หน่วยงานของรัฐใช้ในการกำหนดมาตรการ ตลอดจนวัตถุประสงค์ของมาตรการนั้นประกอบกัน โดยพิจารณาว่ามาตรการที่หน่วยงานของรัฐนำมาใช้บังคับนั้นสามารถทำให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายได้หรือไม่

3. หลักความชัดเจนแน่นอนและพึงคาดหมายได้ของการกระทำทางปกครอง เมื่อการกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจในทางมหาชนของหน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครองที่มีผลเป็นการกำหนดสิทธิ หน้าที่ เป็นการก่อภาระหรือกำหนดประโยชน์แก่บุคคลที่เป็นเอกชน การกระทำของหน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครองดังกล่าว จึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นที่คาดหมายได้ของผู้ที่จะอยู่ภายใต้บังคับของการกระทำทางปกครอง เมื่อมาตรการบังคับทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลเป็นการรुक้าสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างรุนแรง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่บุคคลนั้น จึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและพึงคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง เพื่อให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งคาดหมายได้ว่าตนจะได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นเพียงใด

ถึงแม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกให้ชดใช้เงินได้ แต่หน่วยงานของรัฐควรต้องใช้อำนาจดังกล่าวอย่างจำกัด และสอดคล้องหลักกฎหมายมรดกด้วย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกที่จะต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับทางปกครองโดยผลของกฎหมาย ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ความรับผิดชอบของมรดกของทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกมีหลักการสำคัญดังนี้

1. หลักกองทรัพย์สินจะมีเฉพาะนิติสัมพันธ์ที่มีค่าเป็นเงินทองเท่านั้น คือ สินทรัพย์และสิทธิที่มีค่าและตีราคาเป็นเงินได้ทุกประเภทที่รวมในกองทรัพย์สิน เช่น กรรมสิทธิ์ สิทธิเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ต่อลูกหนี้ โดยหนี้สินซึ่งเป็นภาระของกองทรัพย์สินก็เป็นส่วนหนึ่งของทรัพย์สินดังกล่าวด้วยเช่นกัน
2. หลักกองทรัพย์สินจะมีลักษณะเป็นการทั่วไปและเป็นหนึ่งเดียวโดยผลของกฎหมาย คือ เมื่อบุคคลเป็นเจ้าของสินทรัพย์ที่เป็นประโยชน์แก่ตนแล้วก็เป็นผู้รับผิดชอบใช้หนี้สินจากสินทรัพย์ที่เป็นประโยชน์แก่ตนด้วยเช่นกัน เมื่อกองทรัพย์สินซึ่งประกอบด้วยสินทรัพย์และหนี้สินมีบุคคลคนเดียวกันเป็นเจ้าของสิทธิของเจ้าหนี้จึงมีอยู่เหนือสินทรัพย์ของเจ้าของซึ่งเป็นลูกหนี้ รวมถึงสินทรัพย์ใหม่ที่เข้าแทนสินทรัพย์เดิมที่จำหน่ายไปในกองทรัพย์สินด้วย แต่เจ้าของซึ่งเป็นลูกหนี้ยังคงมีสิทธิใช้สินทรัพย์ดังกล่าวได้จนกว่าจะถูกเจ้าหนี้อึดหรืออายัดสินทรัพย์ดังกล่าว
3. หลักกองทรัพย์สินจะเกี่ยวกับสภาพบุคคลจนแยกกันไม่ออก เนื่องจากกองทรัพย์สินเป็นส่วนหนึ่งของสภาพบุคคลในทางเศรษฐกิจ ทำให้ผู้ที่จะเป็นเจ้าของกองทรัพย์สินได้นั้นต้องมีสภาพบุคคล ซึ่งกองทรัพย์สินจะผูกพันกับสภาพบุคคลจนกว่าจะสิ้นสภาพบุคคล เมื่อเจ้าของกองทรัพย์สินสิ้นสภาพบุคคล กองทรัพย์สินดังกล่าวย่อมโอนไปรวมในกองทรัพย์สินของทายาทต่อไป ซึ่งทายาทย่อมมีสิทธิใช้จ่ายสินทรัพย์ที่ได้มาเพื่อประโยชน์ของตนได้ ในทางกลับกันทายาทก็ต้องรับผิดชอบใช้หนี้แก่เจ้าหนี้แทนเจ้าของกองทรัพย์สินที่ถึงแก่ความตายด้วย

บทวิเคราะห์

ตามหลักกฎหมายมรดก เมื่อบุคคลผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตาย สิทธิ หน้าที่ และทรัพย์สินของผู้กระทำละเมิดย่อมเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาททันทีเมื่อเจ้ามรดกตาย ตามมาตรา 1599 และมาตรา 1600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ (พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2564 (2564, 10 เมษายน)) และผู้ถูกกระทำละเมิดหรือผู้เสียหายซึ่งเป็นเจ้าหนี้กองมรดกย่อมมีสิทธิเรียกร้องต่อทายาทของบุคคลนั้นให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้โดยการฟ้องคดีต่อศาล (ไพโรจน์ กัมพูสิริ, 2556) แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหนี้ที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ต่อมาในระหว่างการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหนี้ที่ผู้กระทำละเมิด เจ้าหนี้นั้นถึงแก่ความตาย ทำให้สิทธิ หน้าที่ และทรัพย์สินของเจ้าหนี้ที่มีอยู่ก่อนถึงแก่ความตาย เป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทผู้มีสิทธิรับมรดก หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหนี้กองมรดกย่อมมีสิทธิเรียกร้องต่อทายาทของเจ้าหนี้ที่ผู้กระทำละเมิดได้เช่นเดียวกับเจ้าหนี้ทั่วไปตามหลักกฎหมายมรดก ซึ่งในกรณีเจ้าหนี้ทั่วไปที่เป็นเอกชน การใช้สิทธิเรียกร้องนั้นต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้ทายาทชดใช้หนี้ แต่กรณีเจ้าหนี้ที่เป็นหน่วยงานของรัฐ กฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทได้โดยตรง โดยถือว่าทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง ดังนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐทราบถึงความตายของเจ้าหนี้ที่ผู้ถูกกระทำละเมิดอยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องต่อทายาท โดยแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกเพื่อให้ชดใช้เงินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 63/4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 (พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2564 (2564, 10 เมษายน))

จากการศึกษาพบว่า มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหนี้ที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ในกรณีเจ้าหนี้ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย เมื่อหน่วยงานของรัฐได้

คดีใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอกแล้วจึงมาไล่เบี้ยเอากับเจ้าหน้าที่ และกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายโดยตรง ด้วยเหตุที่อำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครองนั้น มีฐานอำนาจมาจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดนั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด แต่เนื่องจากคานียามของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดเพียงว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด ประกอบกับตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เจ้าหน้าที่ซึ่งหมายความรวมถึงผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐด้วย เช่น ผู้แทนบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการสถาบันการบินพลเรือน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2556) หรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรตำบล เจ้าหน้าที่ตำบลและหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล มีอำนาจหน้าที่ป้องกันภัยอันตรายและรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบลหรือหมู่บ้าน รวมถึงราษฎรที่ได้รับแจกจ่ายอาวุธปืนและปฏิบัติหน้าที่ตามที่ราชการมอบหมายก็มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเช่นกัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แม้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะมีใช้ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ แต่ก็ถือได้ว่าเป็นผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นให้แก่หน่วยงานของรัฐอันอยู่ในความหมายของคำว่าเจ้าหน้าที่ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2547) ซึ่งคานียามดังกล่าวมิได้หมายความรวมถึงทายาทของเจ้าหน้าที่เมื่อเจ้าหน้าที่นั้นถึงแก่ความตายแต่อย่างใด ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ตามคานียามดังกล่าวเท่านั้น หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจออกคำสั่งเพื่อใช้บังคับแก่ทายาทของเจ้าหน้าที่นั้นได้ โดยจะเห็นได้ว่าทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดมิได้มีนิติสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐในลักษณะของผู้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชา ได้แก่ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด ตามคานียามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดจึงมิใช่เจ้าหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดให้คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นมีผลผูกพันต่อทายาทให้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ประกอบกับทายาทนั้นมิได้เป็นคู่กรณีกับหน่วยงานของรัฐตั้งแต่ในชั้นการพิจารณาทางปกครอง ทายาทจึงมีสิทธิที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักความชัดเจนแน่นอนและพึงคาดหมายได้ของการกระทำทางปกครอง ฉะนั้น กรณีที่มาตรา 63/7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 กำหนดว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และคำสั่งดังกล่าวถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2561) จึงแสดงให้เห็นว่าอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินของหน่วยงานของรัฐ มีฐานอำนาจมาจากการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงินของเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อคำสั่งเรียก

ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมิได้มีผลผูกพันต่อทายาทให้ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง กรณีทายาทไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจึงไม่สามารถนำมาตรการบังคับทางปกครองซึ่งเป็นการบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงินมาใช้บังคับแก่ทายาทได้ เนื่องจากไม่มีฐานอำนาจจากคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่มีผลผูกพันต่อทายาท

อย่างไรก็ตาม กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ยินยอมชดใช้เงิน ตามคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เจ้าหน้าที่นั้นย่อมตกเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่นั้นถึงแก่ความตาย มาตรา 63/4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 กำหนดให้ หน่วยงานของรัฐดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปได้ ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นมีทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดก ให้ถือว่า ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองนั้น และให้หน่วยงานของรัฐ แจ้งมาตรการบังคับทางปกครองไปยังทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกต่อไป อย่างไรก็ตาม มาตรการบังคับทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจใช้บังคับแก่ทายาทนั้น ต้องเป็นผลสืบเนื่องมาจากกรณีที่ทายาทไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงินที่มีผลผูกพันต่อทายาท หากทายาทไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของทายาทนั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ แต่ไม่เกินทรัพย์สินมรดกที่ตกทอดแก่ทายาทนั้น ตามมาตรา 1601 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ นอกจากนี้ กรณีที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจดำเนินการบังคับทางปกครองได้ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองจะถึงแก่ความตาย โดยถือว่า ทายาทเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องดำเนินการแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทเพื่อให้ชดใช้เงินแทนเจ้ามรดกตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งการแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวเป็นการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับทายาท เพื่อให้ทายาทนำทรัพย์สินมรดกมาชำระหนี้แก่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานของรัฐจึงต้องดำเนินการแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทโดยมีรายละเอียดรูปแบบและเนื้อหา ตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ ซึ่งเป็นไปตามหลักความชัดเจนแน่นอนและพึงคาดหมายได้ของการกระทำทางปกครอง

เนื่องจากมาตรา 1754 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ อันมีต่อเจ้ามรดก มิให้เจ้าหนี้นั้นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนด 1 ปี นับแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2561) เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มิได้กำหนดระยะเวลาในการแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกโดยหน่วยงานของรัฐไว้ ประกอบกับการแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองนั้นไม่ใช่ว่าฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ออกคำสั่งบังคับแก่ทายาทให้ชดใช้เงิน ดังนั้น ระยะเวลาในการแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกจึงมิได้อยู่ภายในกำหนดระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหนี้ที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา 1754 ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม กรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกไว้ ย่อมทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจในเรื่องดังกล่าวแตกต่างกันได้ เช่น หน่วยงานของรัฐ บางแห่งอาจแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทเมื่อล่วงพ้นระยะเวลา 3 ปี หรือแจ้งมาตรการดังกล่าวเมื่อล่วงพ้นระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รู้ถึงความตายของเจ้าหนี้นั้น ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันของหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง กฎหมายจึงควรมีการกำหนดระยะเวลาในการแจ้ง

มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทให้ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งเป็นไปตามหลักความชัดเจนแน่นอนและพึงคาดหมายได้ของการกระทำทางปกครอง

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศพบว่า ประเทศไทยได้นำแนวทางของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในการออกคำสั่งให้ชำระเงิน ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือกรณีไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอก มาเป็นต้นแบบในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งหลักการออกคำสั่งให้ชำระเงินในระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้น กฎหมายกำหนดให้นิติบุคคลมหาชนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้แก่ รัฐ เทศบาล และองค์การมหาชนของเทศบาล หรือองค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การมหาชนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์การมหาชน เพื่อความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด โรงพยาบาลของรัฐ มีอำนาจออกคำสั่งให้บุคคลชำระเงินได้ หากบุคคลดังกล่าวเป็นลูกหนี้ของนิติบุคคลมหาชน ซึ่งคำสั่งให้ชำระเงินดังกล่าวมีสถานะเป็นคำสั่งบังคับที่สามารถนำไปบังคับชำระหนี้ได้ทันทีโดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีให้อีก

ตามระเบียบการบัญชีภาครัฐ (règlement général sur la comptabilité publique-RGCP) ซึ่งตราขึ้นใช้บังคับโดยรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 62-1587 ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1962 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 92-1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ 1992 ต่อมาหากลูกหนี้ของนิติบุคคลมหาชนนั้นถึงแก่ความตาย นิติบุคคลมหาชนย่อมมีอำนาจดำเนินการบังคับชำระหนี้แก่ทายาทของลูกหนี้นั้นได้โดยไม่ต้องออกคำสั่งให้ชำระเงินใหม่ (ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์, 2552) ซึ่งในระบบกฎหมายไทย พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ทายาทของเจ้าหน้าที่นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ถึงแม้ว่าทายาทนั้นมีหน้าที่ชดใช้เงินในมูลหนี้ละเมิดแก่หน่วยงานของรัฐแทนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามหลักกฎหมายมรดกแล้วก็ตาม ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลักการในการออกคำสั่งให้ชำระเงินในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายไทยมีความแตกต่างกันในแง่ของอำนาจในการออกคำสั่งให้บุคคลที่เป็นลูกหนี้ของรัฐชำระเงิน โดยในระบบกฎหมายไทย หน่วยงานของรัฐมีอำนาจเพียงออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น

ดังนั้น การใช้สิทธิเรียกร้องให้ทายาทชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐในระบบกฎหมายไทย ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้ทายาทชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ประเทศไทยจึงควรนำแนวทางในการออกคำสั่งให้ชำระเงินของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาใช้ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกตกเป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน หากทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดก โดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินซึ่งเป็นทรัพย์สินมรดกที่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกได้รับมา นอกจากนี้ ยังเป็นการลดข้ออ้างของกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องต่อทายาทของหน่วยงานของรัฐ และเป็นการลดขั้นตอนของหน่วยงานของรัฐในการใช้สิทธิเรียกร้องต่อทายาทอีกทางหนึ่ง เพราะกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจใช้สิทธิเรียกร้องต่อ

ทนายทได้เองโดยตรง จึงไม่ต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้ทนายทชำระเงินอีก ซึ่งสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายและบทบัญญัติในมาตรา 63/4 ประกอบมาตรา 63/7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับรูปแบบและเนื้อหาของหนังสือแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองแก่ทนายทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกนั้น เมื่อการแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงควรมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับรูปแบบและเนื้อหาของหนังสือแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองแก่ทนายทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกเพื่อให้เกิดความชัดเจน โดยการนำรูปแบบและเนื้อหาเกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 37 และมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาปรับใช้ กล่าวคือ กำหนดให้การแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองแก่ทนายทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดก ตามมาตรา 63/4 ต้องทำเป็นหนังสือและต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย โดยเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ ตลอดจนให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้งและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ในหนังสือแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองแก่ทนายทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดก ซึ่งการกำหนดแนวทางปฏิบัติดังกล่าวส่งผลให้ทนายทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกได้ทราบถึงมูลเหตุแห่งหน้าที่ทนายทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกต้องชดใช้แก่หน่วยงานของรัฐ จำนวนหนี้ รวมทั้งกระบวนการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐ หากทนายทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกเห็นว่าหน่วยงานของรัฐดำเนินการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ย่อมมีสิทธิโต้แย้งมาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวได้

นอกจากนี้ ในประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาในการแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองแก่ทนายทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกโดยหน่วยงานของรัฐนั้น เมื่อการแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองมีลักษณะเป็นการออกคำสั่งเรียกให้ทนายทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกชำระเงิน และการดำเนินการดังกล่าวมิใช่การฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้ทนายทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกชดใช้เงิน เมื่อมาตรา 63/4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มิได้กำหนดระยะเวลาการดำเนินการดังกล่าวโดยหน่วยงานของรัฐไว้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงสมควรได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม โดยนำระยะเวลาในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาปรับใช้ โดยกำหนดว่า ในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองถึงแก่ความตาย ให้แจ้งมาตรการบังคับทางปกครองไปยังทนายทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดก แล้วแต่กรณี ภายในระยะเวลา 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้หน่วยงานของรัฐมีระยะเวลาในการแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองแก่ทนายทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกที่ชัดเจน ตลอดจนส่งผลให้ทนายทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกทราบถึงระยะเวลาในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ หากหน่วยงานของรัฐแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ทนายทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกย่อมมีสิทธิโต้แย้งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐได้

บทสรุป

ด้วยเหตุที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจพิเศษ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เอง เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้รับแจ้งคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่ไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามคำสั่งได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นฐานอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หากปราศจากคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานของรัฐย่อมไม่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายในระหว่างใช้มาตรการบังคับทางปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 กลับกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกได้ ในฐานะเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมาตรา 63/4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มิได้กำหนดให้คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีผลผูกพันทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกไว้โดยชัดเจน โดยทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกจะมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองตายก่อนสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองและไม่ได้ยื่นอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และกรณีผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองตายหลังสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองและไม่ได้ยื่นอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดจากความผิดของเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองเท่านั้น รวมทั้งมิได้กำหนดขอบเขตความรับผิด วิธีการและขั้นตอนการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกไว้โดยชัดเจน การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้คำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงินมีผลผูกพันทายาทของเจ้าหน้าที่ด้วย ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่มีฐานอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทถึงแม้ว่าหน้าที่ในการรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในมูลหนี้ละเมิดจะตกทอดแก่ทายาทแล้วตามหลักกฎหมายมรดก แต่เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดให้คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีผลผูกพันทายาท การที่ทายาทไม่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในมูลหนี้ละเมิดแก่หน่วยงานของรัฐ ย่อมถือไม่ได้ว่าทายาทเป็นผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้ทายาทปฏิบัติตามคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย และหลักการบังคับทางปกครองต้องใช้กับคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับได้

นอกจากนี้เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดระยะเวลา หน่วยงานของรัฐจึงต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาท โดยการยึด การอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์มรดกของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 จะกำหนดวิธีการและขั้นตอนในการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไว้ เป็น 2 ส่วน ได้แก่ การบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งต้องดำเนินการบังคับทางปกครองตามวิธีการและขั้นตอนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 และกฎกระทรวงกำหนด และการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งต้องดำเนินการบังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่การบังคับตามคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นกระบวนการบังคับที่หน่วยงานของรัฐก่อตั้งสิทธิเรียกร้องตามอำนาจที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ผ่านการตรวจสอบขององค์กรฝ่ายตุลาการ อีกทั้งรูปแบบและขั้นตอนในการยึด การอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาขององค์กรตุลาการที่กำหนดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาชำระหนี้ ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามคำสั่งของศาล แต่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น เป็นการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ซึ่งเป็นอำนาจของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นอำนาจของหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่ง แต่เมื่อพิจารณาตามหลักนิติรัฐ หน่วยงานของรัฐต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการกระทำการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดก โดยการยึด การอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ไม่ได้มีการกำหนดรูปแบบและขั้นตอนที่ชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องดำเนินการโดยอาศัยดุลพินิจของตน ในการดำเนินการ ย่อมทำให้การยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมีความแตกต่างกัน ในแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งอาจกระทำการทางปกครองที่เกินกรอบอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ ดังนั้น รูปแบบและขั้นตอนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและพึงคาดหมายได้ตามหลักความชัดเจนแน่นอนและพึงคาดหมายได้ของการกระทำทางปกครอง เพื่อให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองคาดหมายได้ว่าตนอาจจะได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างไร ปัญหา รูปแบบและขั้นตอนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดก จึงเป็นปัญหาที่สมควรได้รับการแก้ไข โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมาตรา 63/4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ เพื่อสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายและไม่ก่อให้เกิดภาวะกับทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกจนเกินสมควร

ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองกับทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ส่งผลให้ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกเป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว หน่วยงานของรัฐย่อมสามารถเข้ามาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดก โดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินซึ่งเป็นทรัพย์สินมรดกที่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกได้รับมา เพื่อให้สอดคล้องกับ

บทบัญญัติในมาตรา 63/4 และมาตรา 63/7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

ในประเด็นเกี่ยวกับรูปแบบและเนื้อหาในการแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกนั้น ผู้เขียนขอเสนอให้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับรูปแบบและเนื้อหาในการแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกไว้ในกฎกระทรวงเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งออกตามความในมาตรา 63/12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 โดยการนำรูปแบบและเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 37 และมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาปรับใช้ กล่าวคือ กำหนดให้การแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดก ตามมาตรา 63/4 ต้องทำเป็นหนังสือและต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย โดยเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ ตลอดจนให้ระบุกรณีที่น่าจะอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ในหนังสือแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดก เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกันทุกหน่วยงาน

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาในการแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกนั้น ผู้เขียนขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 63/4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 โดยกำหนดว่า ในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองถึงแก่ความตาย ให้แจ้งมาตรการบังคับทางปกครองไปยังทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดก แล้วแต่กรณี ภายในระยะเวลา 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อป้องกันปัญหาการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันของหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง

เอกสารอ้างอิง

- กมลกานต์ ศรสวรรณ เกวลี มโนภินิเวศ ศรีรัตน์ งามนิสัย. (2552). **สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2552). **รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2561). **หลักการและแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539**. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- _____. (2561). **หลักการและแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539**. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- _____. (2547). **บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด : กรณีอาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืนของหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองเกิดความเสียหาย เรื่องเสร็จที่ 553/2547**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกฤษฎีกา.

- _____. (2556). บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบ
ละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีการบรรจุแต่งตั้งพนักงานของสถาบันการbinพลเรือนที่ไม่ชอบด้วยระเบียบ
ข้อบังคับ เรื่องเสร็จที่ 878/2556. เข้าถึงเมื่อ 21 มกราคม 2566 จาก https://comment.ocs.go.th/main/download/dlf/pdf/043c2_0878_2556
- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2564. (2564, 10 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 138 ตอนที่ 26ก หน้า 1-19.
- ไพโรจน์ กัมพูสิริ. (2556). **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ครอบครวั** (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.