

ผลงานที่เป็นผลการดำเนินงานที่ผ่านมา  
เรื่อง บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด  
อุทธรณ์คำสั่งหักหลักประกัน

และ

ข้อเสนอแนวความคิดเพื่อพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพ  
เรื่อง การออกกระเปาะว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด  
และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ  
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

โดย

นายสุภัค วาณีสุบุตร  
ตำแหน่งนิติกรชำนาญการ

ผู้ขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ  
ตำแหน่งเลขที่ ๖๗ กลุ่มงานอุทธรณ์และละเมิด กองกฎหมาย  
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

## บทคัดย่อ

ส่วนที่ ๑ ผลงานทางวิชาการ เรื่อง บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด อุทธรณ์คำสั่ง หักหลักประกัน ตามหนังสือกรมการจัดหางาน ที่ รง ๐๓๐๘/๒๒๕๒๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ที่อธิบดี กรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง ได้สั่งหักหลักประกันของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด จำนวน ๕๕,๒๖๒.๓๓ บาท (ห้าหมื่นห้าพันสองร้อยหกสิบสองบาทสามสิบสามสตางค์) เพื่อคืน ให้แก่นายธนกร หมื่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ ซึ่งเป็นคนหางาน เพื่อ ใช้เป็นแนวทางในการ พิจารณาอุทธรณ์โดยการทำความเห็นเสนอหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านส่งเสริม ชีตความสามารถในแข่งขันของ ประเทศ ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เริ่มต้นจากการที่บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด โดย นายเศกสรรค์ สุวรรณสาร ในฐานะกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล และผู้รับอนุญาตจัดหางาน ให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งอธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียน จัดหางานกลาง ที่สั่งหักหลักประกันของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด จำนวน ๕๕,๒๖๒.๓๓ บาท (ห้าหมื่นห้าพันสองร้อยหกสิบสองบาทสามสิบสามสตางค์) เพื่อคืนให้แก่นายธนกร หมื่นวงศ์เทพ และ นายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ ซึ่งเป็นคนหางาน เนื่องจากอธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ได้จัดส่งนายธนกร หมื่นวงศ์เทพ และ นายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ คนหางาน ให้เดินทางไปทำงานกับนายจ้าง AMONA RANHILL CONSORTIUM SDN BHD, LIBYA BRANC ประเทศลิเบีย แต่ปรากฏว่าในขณะที่คนหางานทำงานอยู่ในประเทศลิเบียได้เกิด การสู้รบ ขึ้นระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายต่อต้านรัฐบาล และกระทรวงการต่างประเทศเห็นว่าส่งผลกระทบต่อความ ปลอดภัยและชีวิตของคนหางาน จึงได้ดำเนินการอพยพแรงงานไทยเดินทางกลับประเทศไทย ทำให้คนหางาน ดังกล่าวไม่สามารถทำงานได้จบสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญา บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด จึงต้อง คืนเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้แก่คนหางานตามอัตราส่วนกับระยะเวลาที่คนหางานได้ทำงานตามมาตรา ๘๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยต้องคืนเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้แก่คนหางาน หมื่นวงศ์เทพ จำนวน ๒๖,๔๖๗.๘๑ บาท (สองหมื่นหกพันสี่ร้อยหกสิบเจ็ดบาทแปดสิบสี่สตางค์) และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ จำนวน ๒๘,๗๙๔.๕๒ บาท (สองหมื่นแปดพันเจ็ดร้อยเก้าสิบสี่บาทห้าสิบบาทห้าสิบบาทห้าสตางค์) รวมเป็นเงินทั้งสิ้น จำนวน ๕๕,๒๖๒.๓๓ บาท (ห้าหมื่นห้าพันสองร้อยหกสิบสองบาทสามสิบสามสตางค์) เมื่อบริษัทจัดหางานเงิน และทอง พัฒนา จำกัด ได้รับทราบคำสั่งแล้วไม่เห็นด้วยทั้งหมดกับคำสั่งดังกล่าวจึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งเป็น หนังสือต่ออธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เพื่อ ขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว อธิบดีกรมการจัดหางาน พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมด จึงได้รายงาน ความเห็นพร้อมเหตุผลมายังปลัดกระทรวงแรงงาน (หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในแข่งขัน ของประเทศ) ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ตามความในมาตรา ๔๕ วรรคสอง และวรรคสาม แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ เพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ และหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ด้านส่งเสริมขีดความสามารถในแข่งขันของประเทศ พิจารณาเห็นว่าคำอุทธรณ์ทุกประเด็นฟังไม่ขึ้น และบริษัท จัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้แก่คนหางาน หมื่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ เป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๕๕,๒๖๒.๓๓ บาท (ห้าหมื่นห้าพันสองร้อยหกสิบสองบาทสามสิบสามสตางค์) การที่อธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง มีคำสั่งตามหนังสือกรมการจัดหางาน ที่ รง ๐๓๐๘/๒๒๕๒๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙ สั่งหักหลักประกันของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา

จำกัด จำนวน ๕๕,๒๖๒.๓๓ บาท (ห้าหมื่นห้าพันสองร้อยหกสิบสองบาทสามสิบสามสตางค์) เพื่อคืนให้แก่ นายธนกร หมื่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงศ์ คนหางาน นั้น ถูกต้องและเหมาะสมแล้ว จึงวินิจฉัยยก ค่าอุทธรณ์ของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด และแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ที่เกี่ยวทราบ พร้อม แจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นให้บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ทราบ

ส่วนที่ ๒ ผลงานทางวิชาการ เรื่อง การออกระเบียบว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากในปัจจุบันการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ โดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย เมื่อเปรียบเทียบกับ การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลโดยเฉพะของศาลยุติธรรมโดยเจ้าพนักงาน บังคับคดี กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ยังมีประสิทธิภาพต่อยกกว่ามาก ทำให้หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงาน ต้องตระหนักและให้ความสำคัญกับ ปัญหาดังกล่าว โดยหาวิธีการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ได้รับมอบอำนาจให้ใช้ มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เกิดคำสั่งทางปกครองบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริง และยังคงผลดีต่อ เจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติกรตามกฎหมายและทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับชำระค่าสินไหมทดแทนถูกต้อง ครบถ้วน ซึ่งแนวทางหนึ่งที่สามารถกระทำได้โดยหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายเองคือการออก ระเบียบว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตาม มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และ วิธีการในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐให้เกิดความชัดเจน โปร่งใส สามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งต้อง นำมาใช้กับกรณีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุโลม และเป็นเสมือนคู่มือในการปฏิบัติงาน และ เป็นหลักประกันให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติกรบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายมีความเชื่อมั่นเพราะมีหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ที่ละเอียดชัดเจน ทำให้การยึด หรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไป ด้วยความถูกต้อง เหมาะสม โปร่งใสและเป็นธรรมอันจะก่อให้เกิดผลดีต่อหน่วยงานของรัฐ และทำให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่คิดจะกระทำการทุจริตประพฤติมิชอบหรือกระทำการอย่างอื่นให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย มีความเกรงกลัวต่อการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หน่วยงานของรัฐ จึงต้องตระหนักและ เห็นความสำคัญในการหามาตรการเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐให้มีหลักประกันความ ปลอดภัยจากการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และลดปัญหาการไม่สามารถ บังคับใช้กฎหมายได้ภายในกำหนดอายุความ



## คำนำ

จากการที่ผู้ขอรับการประเมินมีโอกาสปฏิบัติหน้าที่ราชการสังกัดกองกฎหมายและข้อพิพาทแรงงาน ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นกลุ่มงานกฎหมาย สำนักบริหารกลาง ปัจจุบันคือกองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน รวมระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาค่าอุทธรณ์ประมาณ ๒๐ ปี ได้รับมอบหมาย ให้เป็นเจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องรับผิดชอบงานการพิจารณาอุทธรณ์เป็นจำนวนมาก ประกอบกับได้จบ การศึกษาจากสำนักศึกษาอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ทำให้ผู้ขอรับการประเมินมีความรู้ ความเข้าใจ ในการใช้บังคับและตีความกฎหมายและทราบถึงปัญหาด้านการจัดส่งคนหางานไปทำงานใน ต่างประเทศ จึงขอนำเสนอผลงานส่วนที่ ๑ เรื่อง บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด อุทธรณ์คำสั่ง ทักหลักประกัน และผลงานส่วนที่ ๒ เรื่อง การออกกระเปาะว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดย การยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขาย ทอดตลาดทรัพย์สินมีประสิทธิภาพ และบรรลุถึงเป้าหมายของการออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของ เจ้าหน้าที่รัฐ ในการจัดทำผลงานทางวิชาการนี้ผู้ขอรับการประเมินได้ถ่ายทอดความรู้ที่ได้รับจากการศึกษา ในสถานศึกษา และประสบการณ์จากการปฏิบัติงาน รวมทั้งได้รวบรวมเนื้อหาสาระจากแหล่งความรู้ต่าง ๆ แล้วเรียบเรียงขึ้นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ รวมถึงผู้ปฏิบัติงานได้ตระหนักถึงความสำคัญของการออก กระเปาะว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตาม มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่รัฐไม่เกิดความผิดพลาดและไม่เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ รวมทั้งเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้อยู่ในบังคับทางปกครอง

ในการจัดทำผลงานทางวิชาการเพื่อขอรับการประเมินแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ นิติกรชำนาญการพิเศษ จึงได้นำเสนอกรณีศึกษานี้ ผู้ขอรับการประเมินหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงาน ทางวิชาการฉบับนี้ซึ่งเป็นผลการดำเนินการที่ผ่านมาและข้อเสนอแนวคิดเพื่อพัฒนางานให้มี ประสิทธิภาพข้างต้นนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานและต่อเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องเพื่อจะใช้ เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ราชการกรณีการพิจารณาค่าอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและแนวทางในการ การออกกระเปาะว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาด ทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

นายสุภัค วาณีสุบุตร

ตุลาคม ๒๕๖๐

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ค
สารบัญ	ง
ส่วนที่ ๑ ผลงานที่เป็นการดำเนินงานที่ผ่านมา	๑
๑. ชื่อผลงาน บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด อุทธรณ์คำสั่งหักหลักประกัน	๑
๒. ระยะเวลาที่ดำเนินการ	๑
๓. ความรู้ทางวิชาการหรือแนวคิดที่ใช้ในการดำเนินการ	๑
๓.๑ หลักการและเหตุผล	๑
๓.๒ ความรู้ทางวิชาการหรือแนวคิด	๒
๓.๒.๑ วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง	๒
๓.๒.๒ ระบบอุทธรณ์คำสั่ง	๓
๓.๒.๓ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี	๓
๓.๒.๔ การยื่นอุทธรณ์	๓
๓.๒.๕ การพิจารณาอุทธรณ์	๖
๓.๒.๖ ความรู้และแนวคิดในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ขอรับการประเมิน	๙
๓.๒.๗ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๙
๓.๒.๘ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.๒๕๒๘	๑๑
๓.๒.๙ ประมวลกฎหมายแพ่ง	๑๑
๓.๒.๑๐ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑	๑๒
๓.๒.๑๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔	๑๒
๓.๒.๑๒ กฎกระทรวง ว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕	๑๒
๓.๒.๑๓ คำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ ๓๒๗/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘	๑๓
เรื่อง แต่งตั้งหัวหน้ากลุ่มภารกิจ	
๔. สรุปสาระและขั้นตอนการดำเนินการ	๑๓
๔.๑ ศึกษาข้อเท็จจริงและเอกสารที่เกี่ยวข้อง	๑๔
๔.๒ การรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และตรวจสอบพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง	๑๕
๔.๓ การประมวลผลและวิเคราะห์	๑๕
๔.๔ การจัดทำรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลและแจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ	๑๗
๕. ผู้ร่วมดำเนินการ	๒๕
๖. ส่วนของงานที่ผู้เสนอผลงานเป็นผู้ปฏิบัติ	๒๕
๗. ผลสำเร็จของงาน	๒๖

๘. การนำไปใช้ประโยชน์	๒๖
๙. ความยุ่งยากในการดำเนินการ/ปัญหา/อุปสรรค	๒๖
๑๐. ข้อเสนอแนะ	๒๗
<b>ส่วนที่ ๒ ข้อเสนอแนวคิดเพื่อพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพ</b>	<b>๒๘</b>
ชื่อเรื่อง การออกกระเปาะเบาะว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และ ขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	
๑. หลักการเหตุผล	๒๘
๒. บทวิเคราะห์/แนวความคิด/ข้อเสนอ	๒๙
๒.๑ บทวิเคราะห์	๒๙
๒.๑.๑ ความหมายของการบังคับทางปกครอง	๒๙
๒.๑.๒ ลักษณะของคำสั่งทางปกครอง	๒๙
๒.๑.๓ หลักการที่สำคัญของการบังคับทางปกครอง	๓๐
๒.๒ แนวความคิด	๓๒
๒.๓ ข้อเสนอ	๓๖
๓. ผลที่คาดว่าจะได้รับ	๓๙
๔. ตัวชี้วัดความสำเร็จ	๔๐
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>๔๐</b>
<b>ภาคผนวก</b>	<b>๔๒</b>



## ส่วนที่ ๑

### งานที่เป็นผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

๑. ชื่อผลงาน บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด อุทธรณ์คำสั่งหักหลักประกัน

๒. ระยะเวลาที่ดำเนินการ ตามกฎหมาย ๓๐ วัน

๓. ความรู้ทางวิชาการหรือแนวความคิดที่ใช้ในการดำเนินการ

#### ๓.๑. หลักการและเหตุผล

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะหรือมีกฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแต่เรื่องนั้นมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องนั้นจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในส่วนของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อคำสั่งทางปกครองได้ระบุงกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ และได้แจ้งระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ด้วย ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๔ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับอุทธรณ์แล้วให้พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานความเห็นพร้อมเหตุผล และสำหรับผลงานทางวิชาการเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีศึกษาบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด อุทธรณ์คำสั่งอธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง นี้ ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งแตกต่างกับคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนจัดหางานกลางที่สั่งพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางาน ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งหักหลักประกันของบริษัทจัดหางานจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ เมื่อบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ได้รับแจ้งคำสั่งนายทะเบียนจัดหางานกลาง ตามหนังสือกรมการจัดหางาน ที่ รง ๐๓๐๘/๒๒๕๒๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ที่สั่งหักหลักประกันของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด เป็นจำนวน ๕๕,๒๖๒.๓๓ บาท (ห้าหมื่นห้าพันสองร้อยหกสิบสองบาทสามสิบสามสตางค์) เพื่อคืนให้แก่นายธนกร หมื่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงศ์ คนหางาน บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด จึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อนายทะเบียนจัดหางานกลาง เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ได้พิจารณาคำอุทธรณ์ดังกล่าวแล้ว ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมด จึงมีหนังสือกรมการจัดหางาน ที่ รง ๐๓๐๒/๒๗๓๘๐ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๙ รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลมายังปลัดกระทรวงแรงงาน (หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ) ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามความในมาตรา ๔๕ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา



จำกัด ทั้งนี้ ฝ่ายอุทธรณ์และคดี กองกฎหมาย ในขณะนั้นเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ในการพิจารณา คำอุทธรณ์และเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ของหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านส่งเสริม ขีดความสามารถในแข่งขันของประเทศ ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วย กลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ พร้อมกับ ยกร่างคำวินิจฉัยอุทธรณ์เสนอเพื่อโปรดพิจารณาลงนาม และหัวหน้าฝ่ายอุทธรณ์และคดีได้มอบหมายให้ ผู้ขอรับการประเมินเป็นเจ้าของเรื่องผู้รับผิดชอบในการพิจารณาเสนอทำความเห็นและยกร่างคำวินิจฉัย อุทธรณ์เสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขัน ของประเทศ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด

### ๓.๒ ความรู้ทางวิชาการหรือแนวความคิด

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง โดยหลักความชอบด้วยกฎหมายเรียกร้องให้การกระทำที่ปวงของ องค์กรฝ่ายปกครองต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย รวมทั้งหลักกฎหมายทั่วไป คำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นการเฉพาะรายย่อมอยู่ภายใต้หลักดังกล่าวด้วย โดยองค์กรตุลาการมีอำนาจควบคุมตรวจสอบว่าคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นชอบด้วย กฎหมายหรือไม่ การตรวจสอบคำสั่งทางปกครองอาจกระทำโดยองค์กรฝ่ายปกครองเอง โดยเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองเป็นผู้เริ่มทบทวนและเพิกถอนคำสั่งเอง หรือทบทวนตามคำขอของคู่กรณีผู้ได้รับผลกระทบจาก คำสั่งทางปกครองที่อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

#### ๓.๒.๑ วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีความมุ่งหมายสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่

(๑) ให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ประชาชน วัตถุประสงค์ในการอุทธรณ์เป็นไปเพื่อ การเยียวยาผลกระทบที่เกิดแก่คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งคำสั่งและขอให้ ฝ่ายปกครองทบทวนและเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่ง โดยนัยนี้ การอุทธรณ์จึงเป็นกระบวนการที่ คุ้มครองสิทธิของประชาชนและเป็นวิธีการที่ช่วยแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของคู่กรณีได้ดีกว่า กระบวนการทางศาล นอกจากนี้ ในการพิจารณาอุทธรณ์ฝ่ายปกครองยังสามารถทบทวนคำสั่งในแนวทางที่ ยืดหยุ่นและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องในแต่ละกรณีได้อย่างเหมาะสม ผิดกับศาลที่ต้องวินิจฉัยคดีพิพาท ไปตามบทกฎหมายและยึดถือแนวคำพิพากษาเป็นสำคัญ ยกที่จะพิพากษาเป็นรายกรณีไปโดยคำนึงถึงความเป็น ธรรมเฉพาะกรณี เพราะจะทำให้แนวคำพิพากษาไม่มีเอกภาพ

(๒) ส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง โดยที่การออกคำสั่งทางปกครองใน แต่ละเรื่องมีความยุ่งยากซับซ้อน อีกทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีภาระหน้าที่งานจำนวนมากและต้อง ปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จโดยเร็ว บางกรณีจึงอาจมีการออกคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดได้ไม่อาจจะในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือเรื่องความเหมาะสม ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจึงเป็นโอกาสที่ฝ่ายปกครองจะได้ ตรวจสอบการใช้อำนาจของตน ซึ่งหากเห็นว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสมอย่างไรก็ อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งเสียได้ ซึ่งการทบทวนคำสั่งทางปกครองอาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำ คำสั่งทางปกครองนั่นเอง หรือโดยเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปที่ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ได้

(๓) แบ่งเบาภาระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ช่วยกลั่นกรองข้อพิพาทและลดจำนวนคดีพิพาทที่จะขึ้นสู่ศาล เนื่องจากข้อพิพาทอาจระงับลงในชั้นอุทธรณ์ โดยฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์และเปลี่ยนแปลงคำสั่งตามคำขอของผู้คู่กรณี หรือคู่กรณี อาจพิจารณาเหตุผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วยอมรับว่าคำสั่งที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นชอบด้วยกฎหมายและเหมาะสมแล้ว จึงไม่ตั้งใจที่จะโต้แย้งคำสั่งต่อไปในชั้นศาลอีก



### ๓.๒.๒. ระบบอุทธรณ์บังคับ

สำหรับประเทศไทยใช้ระบบอุทธรณ์บังคับหรือการอุทธรณ์เป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองอาจเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะฉบับต่างๆ ที่กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นพิเศษ หรือหากกฎหมายในเรื่องใดมิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นระบบการอุทธรณ์ทั่วไปตามกฎหมายกลาง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะหรือตามกฎหมายกลาง คู่กรณีที่ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองมีหน้าที่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน หากไม่อุทธรณ์หรืออุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดย่อมเป็นอันต้องห้ามมิให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายในเรื่องนั้นก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

### ๓.๒.๓. คำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี

บางกรณีกฎหมายเฉพาะอาจกำหนดให้คู่กรณีโต้แย้งคำสั่งโดยฟ้องต่อศาลหรือบัญญัติให้คำสั่งเป็นที่สุด คือไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งภายในฝ่ายปกครองต่อไปได้อีกหรือกำหนดห้ามมิให้อุทธรณ์ กรณีเช่นนี้ ผู้รับคำสั่งย่อมไม่อาจใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายได้ จึงฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน นอกจากนี้ ในบางกรณีแม้ว่ากฎหมายเฉพาะจะมีได้ห้ามมิให้อุทธรณ์ แต่ก็อาจพิเคราะห์ได้ว่ากฎหมายมีวัตถุประสงค์ไม่ให้คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์ เช่น คำสั่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่ไม่ให้คนต่างด้าวอยู่ชั่วคราวในราชอาณาจักรตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เพราะเป็นการสั่งการที่ถือเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐ จึงถือว่ากฎหมายมีวัตถุประสงค์ไม่ให้คนต่างด้าวมียุทธสิทธิอุทธรณ์ กรณีจึงไม่อาจนำเรื่องการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับได้

ศาลปกครองสูงสุดเคยมีแนวคำวินิจฉัยว่า คำสั่งทางปกครองทั่วไป ก็ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจอุทธรณ์และไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี คำสั่งทางปกครองทั่วไปที่เป็น “นิติกรรมทางปกครองลูกผสม” ระหว่าง “กฎ” แต่ขณะเดียวกันก็มีผลเป็นรูปธรรมโดยใช้บังคับกับข้อเท็จจริงในกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ ในลักษณะเดียวกันกับ “คำสั่งทางปกครอง” เช่น ประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกหรือสอบแข่งขันเข้ารับราชการที่กำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งใช้บังคับกับการคัดเลือกหรือการสอบเพียงครั้งเดียว ทั้งนี้ โดยที่คำสั่งทางปกครองทั่วไปมีผลบังคับแก่กรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่มิได้เจาะจงตัวผู้รับคำสั่งไว้ว่าจะใช้บังคับกับบุคคลใด ผู้มีส่วนได้เสียจึงไม่อาจได้รับแจ้งให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้โดยสภาพ กรณีจึงเป็นคำสั่งที่นำมาฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนในทำนองเดียวกันกับกฎซึ่งไม่อยู่ในบังคับต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ไม่ว่าจะประกาศประกวดราคา ประกาศเชิญชวนเสนอโครงการพัฒนาที่ดิน หรือประกาศรับสมัครคัดเลือกบุคคลเป็นพนักงาน

### ๓.๒.๔. การยื่นอุทธรณ์

หลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองอาจเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะในแต่ละเรื่องหรือเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง หากกฎหมายฉบับใดกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้แล้ว กรณีย่อมเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายฉบับนั้น โดยไม่จำเป็นต้องเปรียบเทียบว่ามีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่อย่างไร เพราะถือว่าผู้ตรากฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ไว้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของเรื่องนั้นๆ แล้ว ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนกรณีที่ถูกกฎหมาย

เฉพาะในเรื่องใดมิได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ การยื่นอุทธรณ์ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

### (๑) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์

บุคคลผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองคือ “คู่กรณี” ซึ่งโดยปกติได้แก่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่ได้รับแจ้งคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ ส่วนบุคคลอื่นที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่อยู่ฐานะคู่กรณีที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองย่อมไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดี ทั้งนี้ โดยที่มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คู่กรณีอาจแต่งตั้งบุคคลที่บรรลุนิติภาวะให้กระทำการแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ คู่กรณีจึงมีสิทธิแต่งตั้งบุคคลอื่นให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแทนได้

### (๒) เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องยื่นอุทธรณ์

มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้คู่กรณียื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หากคู่กรณียื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่ใช่ผู้ทำคำสั่งถือว่ามิได้อุทธรณ์ตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติ และเป็นอันเสียสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น อุทธรณ์คำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านต่อประธาน อ.ก.ค. กรมสามัญศึกษา แทนที่จะอุทธรณ์ต่อผู้อำนวยการโรงเรียนซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่ง อุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธไม่บรรจุกลับเข้ารับราชการต่อ ก.พ. แทนที่จะอุทธรณ์ต่ออธิบดี ซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่ง อย่างไรก็ตาม แม้คู่กรณีจะยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่อื่น ศาลก็อนุโลมว่าได้อุทธรณ์ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้วและรับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่น อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของตน หรืออุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไปแทนที่จะอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ ทั้งนี้ การที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์ผิดตัวเจ้าหน้าที่อาจมีสาเหตุมาจากความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ในกรณีเช่นนี้ ย่อมต้องให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีโดยอนุโลมว่ามีการอุทธรณ์โดยชอบแล้ว เช่น คำสั่งทางปกครองไม่ได้จัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์ทำให้คู่กรณีไม่รู้ว่าต้องอุทธรณ์ต่อผู้ใด จึงอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแทนที่จะอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง การยื่นอุทธรณ์ย่อมไม่เสียไปแต่รัฐมนตรีอาจส่งหนังสืออุทธรณ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป หรือกรณีคำสั่งทางปกครองที่จัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์ผิดพลาด เป็นเหตุให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ. แทนที่จะอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งต้องถือว่าคู่กรณีเข้าใจโดยสุจริตว่ามีสิทธิอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในคำสั่งเพื่อความเป็นธรรมศาลจึงต้องรับคำฟ้องไว้พิจารณา

### (๓) ระยะเวลาอุทธรณ์

#### (๓.๑) การนับระยะเวลา

มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ซึ่งหลักเกณฑ์การแจ้งและวันที่ถือว่าคู่กรณีได้รับแจ้งเป็นไปตามหมวด ๔ การแจ้ง มาตรา ๖๘ ถึงมาตรา ๗๔ ที่กำหนดการแจ้งโดยวิธีการต่างๆ ไว้ โดยคำสั่งทางปกครองจะต้องจัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์โดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๔๐ ด้วย จึงจะมีผลให้เริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ได้ เมื่อคู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองที่มีการจัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้โดยถูกต้องแล้วระยะเวลาอุทธรณ์จะเริ่มนับโดยไม่นับวันแรกแห่งระยะเวลารวมเข้าด้วยตามที่บัญญัติในมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง เพราะไม่เต็มวัน ในทางปฏิบัติจึงเริ่มนับวันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งเป็นวันที่หนึ่งของระยะเวลาอุทธรณ์ กรณีที่วันสุดท้ายของระยะเวลาอุทธรณ์เป็นวันหยุดต้องถือว่าระยะเวลาสิ้นสุดในวันทำงานถัดจากวันหยุดตามที่บัญญัติในมาตรา ๖๔ วรรคสาม ทั้งนี้ หลักที่ให้นับระยะเวลาอุทธรณ์ตั้งแต่วันที่

คู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งย่อมนำไปใช้กับการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะด้วย หากกฎหมายเฉพาะในเรื่องใด กำหนดหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณี

### (๓.๒) การขยายระยะเวลา

ระยะเวลาอุทธรณ์สิบห้าวันที่กฎหมายกำหนดไว้อาจมีการขยายออกไปได้สองกรณีด้วยกัน กรณีแรกเป็นการขยายระยะเวลาโดยผลของกฎหมายตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้จัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์โดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในวรรคหนึ่ง และไม่มีแจ้งคำสั่งใหม่พร้อมสิทธิอุทธรณ์และระยะเวลาอุทธรณ์สั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปี นับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง โดยกรณีที่เจ้าหน้าที่แจ้งคำสั่งทางปกครองใหม่แต่แจ้งไม่ถูกต้อง เช่น แจ้งสำเนาคำสั่งที่ลงนามโดยผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ย่อมถือว่าไม่ใช่การแจ้งคำสั่งใหม่พร้อมสิทธิอุทธรณ์โดยถูกต้อง ระยะเวลาอุทธรณ์ย่อมขยายเป็นหนึ่งปีเช่นกัน ส่วนกรณีที่สองเป็นการขยายระยะเวลาตามคำขอของคู่กรณี โดยคู่กรณีอาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่ขยายระยะเวลาอุทธรณ์โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายในกรณีที่มีพฤติการณ์ที่จำเป็นเป็นเหตุให้คู่กรณีไม่อาจกระทำการได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยการขยายระยะเวลามีเงื่อนไขสองประการ ประการแรก พฤติการณ์ที่ทำให้คู่กรณีไม่อาจกระทำการภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายจะต้องมิใช่ปัญหาข้อขัดข้องทั่วไป ที่คู่กรณีอาจประสบได้ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง แต่เป็นพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้คู่กรณีไม่อาจกระทำการใดๆ โดยสิ้นเชิง และพฤติการณ์ดังกล่าวมิได้เกิดจากความผิดของคู่กรณีเอง ประการที่สอง คู่กรณีจะต้องมีคำขอขยายระยะเวลาอย่างช้าที่สุดภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่พฤติการณ์นั้นได้สิ้นสุดลง และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ขยายระยะเวลาให้แล้ว คู่กรณีจะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนดด้วย โดยกรณีที่ถือว่าเป็นพฤติการณ์ที่จำเป็นอันเป็นเหตุให้คู่กรณีขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ได้ เช่น เกิดภัยพิบัติธรรมชาติทำให้เอกสารสำหรับการจัดทำคำอุทธรณ์สูญหายหรือถูกทำลาย แต่คู่กรณีคงไม่สามารถอ้างความยุ่งยากซับซ้อนของข้อกฎหมายในการอุทธรณ์มาเป็นเหตุขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ได้ เพราะเป็นปัญหาข้อขัดข้องทั่วไปในการพิจารณาทางปกครองอยู่แล้ว

### (๓.๓) วันที่อุทธรณ์มีผล

การพิจารณาว่าคู่กรณีได้ยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ในเบื้องต้นอาจต้องพิจารณาก่อนว่าการยื่นอุทธรณ์มีผลเมื่อใด หากคู่กรณีไปยื่นหนังสืออุทธรณ์ที่หน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งย่อมนับถือว่าวันที่หน่วยงานลงทะเบียนรับหนังสืออุทธรณ์ไว้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ เป็นวันที่ยื่นอุทธรณ์ตามกฎหมายหรือวันที่อุทธรณ์มีผล แต่ถ้าคู่กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์อาจมีปัญหาต้องพิจารณาว่าการอุทธรณ์มีผลในวันใด โดยเฉพาะกรณีที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ก่อนครบกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ไปแล้วจะถือว่าวันที่คู่กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์หรือวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์เป็นวันที่ยื่นอุทธรณ์หรือวันที่อุทธรณ์มีผล ทั้งนี้ กฎหมายเฉพาะในบางเรื่องได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้โดยให้ถือว่าวันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ซึ่งปรากฏตามหลักฐานทางไปรษณีย์ เช่น ใบรับฝากหรือตราประทับที่ซองหนังสือเป็นวันยื่นอุทธรณ์ แต่กฎหมายอีกหลายเรื่องรวมทั้งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ ทำให้องค์กรทางกฎหมายมีแนวคำวินิจฉัยแตกต่างกันไป โดยกรณีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นว่า เมื่อคำนึงถึงความสะดวกของคู่กรณีและการคุ้มครองสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ต้องถือว่าวันส่งหนังสืออุทธรณ์เป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผล ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำหลักดังกล่าวมาใช้ในการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยให้ความเห็นว่าการใช้สิทธิ



อุทธรณ์เงินค่าทดแทนมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ส่งเจตนา วันที่คู่กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์จึงเป็นวันที่ การแสดงเจตนา มีผล อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยในอีกทางหนึ่งว่าวันที่ผู้มีอำนาจพิจารณา อุทธรณ์ได้รับหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนเป็นวันที่อุทธรณ์มีผล อันเป็นการนำมาตรา ๑๖๙ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติว่า การแสดงเจตนาที่กระทบต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้าให้ถือว่ามิผลนับ แต่เวลาที่การแสดงเจตนาไปถึงมาใช้บังคับ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเคยนำหลักนี้ไปใช้กับการอุทธรณ์ตาม กฎหมายฉบับอื่นด้วย รวมทั้งการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

### (๓.๔) ผลของอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลา

ในกรณีที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และเจ้าหน้าที่ไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา คู่กรณีย่อมเป็นอันเสียสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพราะถือว่า ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี ส่วนปัญหาว่าเจ้าหน้าที่จะรับ อุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลาไว้พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครองได้ให้ความเห็นโดยวางหลักไว้ว่า ระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่กำหนดในกฎหมาย มีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้คำสั่งทางปกครองอาจถูกโต้แย้งโดยไม่มีที่สิ้นสุดอันจะทำให้เกิดความไม่มั่นคงแน่นอนทาง กฎหมาย จึงเป็นระยะเวลาที่มีผลบังคับทั้งต่อคู่กรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์และต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณา อุทธรณ์ กรณีที่มีการยื่นอุทธรณ์เมื่อล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว คู่กรณีย่อมเสียสิทธิที่จะได้รับการพิจารณา อุทธรณ์ และขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีอำนาจที่จะรับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาเพื่อวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยเจ้าหน้าที่มีอำนาจรับอุทธรณ์ที่ล่วงเลยระยะเวลาไว้พิจารณาได้เฉพาะกรณีที่มิชอบด้วยกฎหมายกำหนดให้ อำนาจไว้เท่านั้น เช่น กรณีของมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ กรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาเนื่องจากยื่นเกินระยะเวลา คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ถือเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งเพราะเป็นการปฏิเสธสิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับการทบทวนคำสั่ง คู่กรณีจึงมีสิทธิ อุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งได้ แต่ถ้าคู่กรณียังอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้ พิจารณาเกินระยะเวลาอีก เจ้าหน้าที่ชอบที่จะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาเป็นครั้งที่สองโดยไม่จำเป็นต้องจัดแจ้ง สิทธิอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งนั้นอีก แต่ให้จัดแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป

### (๓.๕) รูปแบบของคำอุทธรณ์

มาตรา ๔๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ ดังนั้น การอุทธรณ์ด้วยวาจาจึงไม่ใช้การอุทธรณ์ตามเงื่อนไขที่กฎหมาย บัญญัติ นอกจากนี้ คำอุทธรณ์จะต้องระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไว้ด้วย การมีหนังสือขอทราบ เหตุผลการนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำนาญ จึงมิใช่การอุทธรณ์การคำนวณบำนาญ หรือมีหนังสือร้องขอ ความเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่โดยมิได้ระบุข้อโต้แย้งหรือร้องขอให้ดำเนินการใดๆ ก็ไม่ถือเป็นกรอุทธรณ์ หรือคำอุทธรณ์ ที่มีเหตุผลว่าคำสั่งไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมอย่างไร ก็เป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย กำหนดเช่นเดียวกับคำอุทธรณ์ที่มีข้อความว่า “ประสงค์ขออุทธรณ์คำสั่งลงโทษ...รายละเอียดจัดส่งมาภายหลัง ฉบับหนึ่ง” โดยไม่ได้แสดงข้อเท็จจริงและเหตุผลว่าถูกลงโทษโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมอย่างไร ก็เป็นคำอุทธรณ์ ที่ไม่ชอบ

## ๓.๒.๕. การพิจารณาอุทธรณ์

### (๑) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นระบบ อุทธรณ์สองชั้น โดยมาตรา ๔๕ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาในชั้นต้น เพราะเป็นผู้ที่รู้ถึงเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นอย่างดี และเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปซึ่งเป็น

ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงาน เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นที่สอง หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของคู่กรณี ทั้งนี้ เพื่อควบคุมตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งว่าการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นมีความถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร ซึ่งจะทำให้การควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองเป็นไปอย่างรอบคอบโดยเจ้าหน้าที่ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นที่สองเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีต่างๆ ไว้โดยละเอียด เช่น กรณีที่อธิบดีเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ย่อมได้แก่ปลัดกระทรวง อย่างไรก็ตาม บางกรณีการชี้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อาจเป็นเรื่องยุ่งยากอยู่บ้าง เช่น กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจทำคำสั่งทางปกครอง อาจต้องพิจารณาว่าผู้ว่าราชการจังหวัดกระทำการในฐานะใด หากผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในฐานะราชการส่วนภูมิภาค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยย่อมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๒(๑๑) ของกฎกระทรวงฯ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้แก่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งเป็นผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งตามข้อ ๒(๑๔) ของกฎกระทรวงฯ หรือกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจหรือได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่อื่น แนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองถือว่าการใช้อำนาจทำคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจหรือได้รับมอบหมายเป็นการกระทำในฐานะผู้มอบอำนาจหรือผู้มอบหมาย กรณีเจ้าหน้าที่ทำคำสั่งโดยอธิบดีเป็นผู้มอบอำนาจหรือมอบหมาย ย่อมถือเป็นการกระทำในฐานะอธิบดี ปลัดกระทรวงจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๒(๔) ของกฎกระทรวงฯ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่า กรณีที่มีใช้การมอบอำนาจตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่เป็นการมอบหมายตามกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการมอบหมายไว้เป็นกรณีพิเศษ บุคคลที่ได้รับมอบหมายย่อมมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการใดๆ ดังเช่นเป็นอำนาจของตน หากใช้เป็นการทำแทนผู้มอบหมาย นอกจากนี้ คำสั่งทางปกครองในบางกรณีซึ่งมีกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งที่มีเจ้าหน้าที่ร่วมพิจารณาหลายรายก็อาจมีปัญหาในการตีความว่าเจ้าหน้าที่ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เช่น กรณีที่ผู้อำนวยการสำนักงานการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครองเป็นผู้ออกใบอนุญาตจัดเล่นพนันไพโป้เกอริ์ในเขตกรุงเทพมหานครตามกฎหมายการพนัน โดยต้องให้อธิบดีกรมการปกครองเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ การอนุญาตหรือไม่อนุญาตนั้นผู้ทำคำสั่งทางปกครองย่อมหมายถึงอธิบดีกรมการปกครอง ดังนั้น ปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๒(๔) ของกฎกระทรวงฯ และโดยที่กระทรวงมหาดไทยมีการจัดกลุ่มภารกิจ การพิจารณาอุทธรณ์จึงเป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจ

#### (๒) ขั้นตอนและระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์

ในระบบอุทธรณ์สองชั้นตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ในชั้นต้น ซึ่งหากเจ้าหน้าที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งเดิมและมีคำสั่งใหม่แจ้งไปยังคู่กรณีได้ โดยพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไปภายในระยะเวลาดังกล่าว โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ ก็อาจมีหนังสือแจ้งผู้อุทธรณ์ก่อนครบกำหนดระยะเวลาโดยขยายระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวัน สำหรับระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น พึงเข้าใจให้ชัดเจนว่าเป็นระยะเวลาเร่งรัดที่

ผู้ตรากฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์โดยไม่ชักช้าเท่านั้น มิใช่ระยะเวลาบังคับที่มีผลต่อดำนาจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์หรือทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพียงแต่การครบกำหนดระยะเวลาที่มีผลทำให้คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้เท่านั้น โดยถือเป็นระยะเวลาอันสมควรในการวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ หากกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้

#### (๓) ขอบเขตของการพิจารณาอุทธรณ์

มาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไป มีอำนาจอย่างกว้างขวางในการพิจารณาอุทธรณ์ โดยสามารถทบทวนคำสั่งได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสม และอาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งไปในทางใดก็ได้ ดังนั้น การทบทวนคำสั่งทางปกครองจึงไม่จำเป็นต้องกระทำในทางที่เป็นผลดีต่อผู้อุทธรณ์เสมอไป แต่อาจทบทวนในทางที่เป็นผลร้ายแก่ผู้อุทธรณ์ก็ได้ เพราะมีแนวคิดในทางกฎหมายปกครองว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ไม่ผูกพันอยู่กับคำขอของผู้อุทธรณ์ แต่ต้องพิจารณาและมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญ และหากจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงคำสั่งในทางที่เป็นผลร้ายยิ่งขึ้น ก็สามารถกระทำได้ ซึ่งการที่ผู้อุทธรณ์ขอให้ทบทวนคำสั่งทางปกครองเท่ากับผู้อุทธรณ์ทำให้เกิดความไม่มั่นคงแน่นอนของคำสั่งทางปกครองนั่นเอง จึงต้องยอมรับความเสี่ยงที่เจ้าหน้าที่อาจพิจารณาในทางที่เป็นผลร้ายกับผู้อุทธรณ์

#### (๔) คำวินิจฉัยอุทธรณ์

โดยที่คำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นคำสั่งทางปกครองและการพิจารณาอุทธรณ์เป็นการพิจารณาทางปกครอง กรณีจึงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ในเรื่องขั้นตอนการทำคำสั่งทางปกครองและรูปแบบของคำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองในกรณีอื่นๆ โดยผู้อุทธรณ์มีสิทธิในฐานะคู่กรณี ในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิได้รับแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง สิทธิการได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนที่มีการออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิ สิทธิในการขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นสิทธิในการ มีทนายความหรือที่ปรึกษา เป็นต้น สำหรับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องจัดให้มีเหตุผลในคำสั่งหรือเอกสารแนบท้ายด้วย โดยเหตุผลต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ นอกจากนี้ คำวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องจัดแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้คู่กรณีทราบด้วย โดยระบุวิธีการและระยะเวลายื่นคำฟ้อง ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

#### (๕) การถอนอุทธรณ์

กฎหมายเฉพาะในบางเรื่องอาจกำหนดให้คู่กรณีมีสิทธิถอนอุทธรณ์ที่ยื่นไปแล้ว รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการถอนอุทธรณ์ไว้ด้วย สำหรับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการถอนอุทธรณ์ไว้ แต่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ให้ความเห็นว่า เมื่อการอุทธรณ์เป็นสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง คู่กรณีย่อมสละสิทธิดังกล่าวได้โดยขอถอนอุทธรณ์ที่ยื่นไปแล้ว แต่ต้องถอนอุทธรณ์ในระหว่างที่ยังอยู่ในการพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งจะมีผลให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นอันระงับ แต่ถ้าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว กระบวนการพิจารณารุทธรณ์ย่อมเป็นเสร็จสิ้นลงและล่วงพ้นขั้นตอนที่จะถอนอุทธรณ์ได้ เจ้าหน้าที่ต้องสั่งไม่รับคำขอถอนอุทธรณ์ สำหรับรูปแบบของคำขอถอนอุทธรณ์ เมื่อคำอุทธรณ์ต้องทำเป็น



หนังสือ คำขออนุญาตก็ย่อมต้องทำเป็นหนังสือเช่นกัน ส่วนประเด็นว่าหากคู่กรณีได้ถอนอุทธรณ์ไปแล้วแต่ระยะเวลาอุทธรณ์ยังเหลืออยู่ คู่กรณีจะยื่นอุทธรณ์ใหม่ได้อีกหรือไม่นั้น เห็นว่าการถอนอุทธรณ์มิได้มีผลให้สิทธิอุทธรณ์ที่มีอยู่ตามกฎหมายระงับไป ตราบใดที่ระยะเวลาอุทธรณ์ยังไม่สิ้นสุด คู่กรณีย่อมใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ใหม่ได้ แต่จะต้องเป็นการอุทธรณ์ในประเด็นอื่น มิใช่ประเด็นเดิมที่เคยอ้างในอุทธรณ์ที่ถอนไป มิฉะนั้นย่อมเป็นการอุทธรณ์ซ้ำซึ่งไม่น่าจะกระทำได้ ทั้งนี้ การที่คู่กรณีถอนอุทธรณ์อาจเป็นเพราะไม่ติดใจที่จะโต้แย้งคำสั่งทางปกครองอีกหรือไม่อยากเสี่ยงต่อการที่เจ้าหน้าที่จะพิจารณาอุทธรณ์ในทางที่เป็นผลร้ายยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามก็คู่กรณีควรคิดให้รอบคอบก่อนถอนอุทธรณ์เพราะการถอนอุทธรณ์ย่อมทำให้ระงับไปซึ่งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพราะถือว่ามีได้อุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี

### ๓.๒.๖ ความรู้และแนวคิดในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ขอรับการประเมิน

ในการทำความเข้าใจเพื่อประกอบการพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กรณีบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด มีหนังสือลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๙ ยื่นคำอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนจัดหางานกลาง ตามหนังสือกรมการจัดหางาน ที่ รง ๐๓๐๘/๒๒๕๒๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ที่สั่งหักหลักประกันของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด จำนวน ๕๕,๒๖๒.๓๓ บาท (ห้าหมื่นห้าพันสองร้อยหกสิบสองบาทสามสิบสามสตางค์) เพื่อคืนให้แก่นายธนกร หมื่นวงษ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ คนหางานต่อนายทะเบียนจัดหางานกลาง ซึ่งอธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้พิจารณาคำอุทธรณ์ดังกล่าวแล้ว ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมดของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ผู้ขอรับการประเมินได้พิจารณาทบทวนความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองทั้งข้อเท็จจริงข้อกฎหมาย และความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง โดยมีข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๕๕ คำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ ๓๒๗/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งหัวหน้ากลุ่มภารกิจ และระเบียบ ข้อบังคับ กฎเกณฑ์และนโยบายของทางราชการในการจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

#### พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ฯลฯ

มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

ฯลฯ

#### มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใดๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้น จะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

ฯลฯ

มาตรา ๓๖ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือนและปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น

มาตรา ๓๗ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ ต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- (๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

ฯลฯ

มาตรา ๔๐ คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุงรณที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง

ฯลฯ

มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนคำอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง

มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๔๖ ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

ฯลฯ

**พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๗**

ฯลฯ

มาตรา ๔๖ ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศไม่สามารถ จัดให้คนหางานเดินทางได้ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๓๘ หรือในกรณีที่คนหางานไม่ได้งานตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางานหรือได้ค่าจ้างต่ำกว่าหรือได้ตำแหน่งงาน หรือสิทธิประโยชน์อื่นไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางาน และคนหางานไม่ประสงค์ที่จะทำงานนั้น ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ ต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เรียกเก็บจากคนหางานไปแล้วทั้งหมดให้แก่คนหางานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๓๘ หรือนับแต่วันที่คนหางานเดินทางกลับถึงประเทศไทยแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่คนหางานไม่สามารถทำงานได้จนสิ้นสุดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางาน เพราะถูกเลิกจ้างโดยมิใช่สาเหตุจากคนหางาน ผู้รับอนุญาตต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากคนหางานไปแล้วเป็นอัตราส่วนกับระยะเวลาที่คนหางานได้ทำงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คนหางานขอรับคืน

ในกรณีที่คนหางานได้ค่าจ้างต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางานแต่คนหางานยังประสงค์จะทำงานนั้น ผู้รับอนุญาตต้องคืนค่าบริการที่เรียกเก็บจากคนหางานไปแล้วเป็นอัตราส่วนกับค่าจ้างที่คนหางานได้รับจริงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คนหางานขอรับคืน

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หรือวรรคสาม ให้นายทะเบียนจัดหางานกลาง หักค่าบริการและค่าใช้จ่ายดังกล่าวจากหลักประกันที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ (๗) คืนให้แก่คนหางาน

เมื่อนายทะเบียนได้ดำเนินการตามวรรคสี่แล้ว ให้แจ้งให้ผู้รับอนุญาตทราบโดยเร็ว

ฯลฯ

**ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์**

ฯลฯ

มาตรา ๔ กฎหมายนั้น ต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใดๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษรหรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้นๆ



เมื่อไม่มีกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นนั้น ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นนั้นไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป

ฯลฯ

มาตรา ๑๕๐ การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย เป็นการพนันวิสัย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ

ฯลฯ

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ฯลฯ

ข้อ ๒ การพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๔) ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า

ฯลฯ

**พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑**

ฯลฯ

มาตรา ๑๑๘ วรรคสอง การเลิกจ้างตามมาตรา นี้ หมายความว่า การกระทำใดที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานต่อไปและไม่จ่ายค่าจ้างให้ ไม่ว่าจะเป็เพราะเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างหรือเหตุอื่นใด และหมายความรวมถึงกรณีที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงานและไม่ได้รับค่าจ้างเพราะเหตุที่นายจ้างไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไป

ฯลฯ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕

ฯลฯ

มาตรา ๒๑ วรรคหก ในกรณีที่กระทรวงใดมีการจัดกลุ่มภารกิจ จะให้มีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจก็ได้ และให้อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

กฎกระทรวง ว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

ฯลฯ

ข้อ ๑๖ กระทรวงแรงงานมีกลุ่มภารกิจ ดังนี้

(ก) กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

๑. กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

๒. กรมการจัดหางาน

ฯลฯ

ข้อ ๓๒ ในกรณีที่มีการคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ และ ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ถ้าฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๔๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ปลัดกระทรวงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ในกระทรวงที่มีการแบ่งกลุ่มภารกิจให้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๒) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นอธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าในกลุ่มภารกิจให้เป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจ

ฯลฯ

คำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ ๓๒๗/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งหัวหน้ากลุ่มภารกิจ

ฯลฯ

๒. แต่งตั้งนายสุเมธ มโหสถ รองปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รับผิดชอบราชการและบังคับบัญชาข้าราชการของกรมการจัดหางานและกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

ฯลฯ

#### ๔. สรุปสาระและขั้นตอนการดำเนินการ

อธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ได้มีหนังสือกรมการจัดหางาน ที่ รง ๐๓๐๒/๒๗๓๘๐ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๙ รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลมายังปลัดกระทรวงแรงงาน ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ตามความในมาตรา ๔๕ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด เนื่องจากอธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง ได้พิจารณาคำอุทธรณ์กรณีบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด โดยนายเศกสรรค์ สุวรรณสาร ในฐานะผู้รับอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนจัดหางานกลาง เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ที่สั่งหักหลักประกันของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด จำนวน ๕๕,๒๖๒.๓๓ บาท (ห้าหมื่นห้าพันสองร้อยหกสิบสองบาทสามสิบสามสตางค์) เพื่อคืนให้แก่นายธนกร หมั่นวงษ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงศ์ คนหางาน ซึ่งอธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง ได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด แล้ว ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมดเมื่อกองกฎหมาย ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาคำอุทธรณ์ของหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ และกองกฎหมาย โดยฝ่ายอุทธรณ์และคดี ได้มอบหมายให้ผู้ขอรับการประเมินเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับอุทธรณ์ในเรื่องนี้ต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ มาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณา ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว โดยให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว และแจ้งให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทราบโดยไม่ชักช้า ในการดำเนินการพิจารณาเสนอความเห็นการพิจารณาคำอุทธรณ์ ผู้ขอรับการประเมินต้องดำเนินการเพื่อให้หัวหน้า

กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณา และลงนามในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่กระทรวงแรงงานได้รับรายงานความเห็นพร้อม เหตุผลจากอธิบดีกรมการจัดหางาน ผู้ขอรับการประเมินจึงได้วางแผนการดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ตาม ขั้นตอนพอสังเขป ได้แก่ ขั้นตอนที่ ๑ การศึกษาข้อเท็จจริงและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนที่ ๒ การรวบรวม ข้อมูล ข้อเท็จจริง และตรวจสอบพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนที่ ๓ การประมวลผลและวิเคราะห์ ขั้นตอนที่ ๔ การจัดทำรายงานความเห็นพร้อมเหตุผล และขั้นตอนที่ ๕ การแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ คู่กรณีผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ซึ่งมีรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

#### ๔.๑ ขั้นตอนที่ ๑ การศึกษาข้อเท็จจริงและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

๔.๑.๑ ศึกษาข้อมูลของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ปรากฏว่า บริษัทมีสถานที่ ตั้งอยู่เลขที่ ๔๐/๗๑๒-๗๑๔ ชั้นที่ ๑-๒ ซอยนวมินทร์ ๑๑๑ แขวงนวมินทร์ เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร และมีนายเศกสรรค์ สุวรรณสาร เป็นกรรมการบริษัทผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล และเป็นผู้รับอนุญาตจัดหางานให้คนงานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศจากนายทะเบียนจัดหางานกลาง ใบอนุญาตจัดหางานเลขที่ ต.๑๐๖๖/๒๕๔๖ ใบอนุญาตใช้ได้จนถึงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๐

๔.๑.๒ ศึกษาความชอบด้วยกฎหมายของหนังสืออุทธรณ์ว่า บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือไม่ การยื่นอุทธรณ์ได้กระทำภายในระยะเวลาอุทธรณ์ ตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้หรือไม่ ผู้ยื่นอุทธรณ์มีฐานะใดและ สามารถยื่นอุทธรณ์ในนามของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ได้หรือไม่ และหนังสืออุทธรณ์ได้ระบุ ข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วยหรือไม่ ผลการตรวจสอบปรากฏว่าบริษัทจัดหางาน เงินและทอง พัฒนา จำกัด ได้ยื่นอุทธรณ์ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการอุทธรณ์ และการที่อธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาก็ถูกต้องตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

๔.๑.๓ ศึกษาความสมบูรณ์ของคำสั่งหลักประกันของอธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียน จัดหางานกลาง ตามหนังสือกรมการจัดหางาน ที่ รง ๐๓๐๘/๒๒๕๒๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ว่า อธิบดี กรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง ซึ่งมีคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือได้ปฏิบัติถูกต้องตาม หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ กล่าวคือ หนังสือคำสั่งหลักประกันได้ระบุนั้น เดือน และปี ที่ทำคำสั่งหรือไม่ มีชื่อและตำแหน่งเจ้าหน้าที่ ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งหรือไม่ คำสั่งหลักประกันได้จัดให้มีเหตุผล ได้แก่ ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญของการทำคำสั่ง ข้อกฎหมายที่อ้างอิง รวมถึงข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการ ใช้ดุลพินิจหรือไม่ คำสั่งหลักประกันเป็นคำสั่งที่อาจอุทธรณ์ได้หรือไม่ มีการระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์ การยื่น อุทธรณ์และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ไว้ด้วยหรือไม่ ผลการตรวจสอบปรากฏว่าคำสั่งหลักประกันของ อธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง มีความสมบูรณ์ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

๔.๑.๔ ศึกษารายงานความเห็นพร้อมเหตุผลของอธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียน จัดหางานกลาง เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งหลักประกันของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ซึ่งได้ พิจารณาคำอุทธรณ์ของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด แล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมด และได้มี หนังสือกรมการจัดหางาน ที่ รง ๐๓๐๒/๒๗๓๘๐ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๙ รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลมายัง ปลัดกระทรวงแรงงาน ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ตามความในมาตรา ๔๕ วรรคสอง และวรรคสาม



แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อพิจารณาค่าอุทธรณ์ของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของนายทะเบียนจัดหางานกลาง โดยมีประเด็นอุทธรณ์สรุปได้ดังนี้

(๑) การเดินทางกลับประเทศไทยของนายธนกร หมื่นวงษ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ คนหางาน เกิดจากภาวะสงครามภายในประเทศลิเบียในช่วงระยะเวลาของสัญญาจ้างงานทำให้แรงงานไทยไม่สามารถทำงานอยู่ได้จนครบสัญญาเป็นสิ่งที่ไม่อาจก้าวล่วงได้ และหาใช่เกิดขึ้นจากการกระทำของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด หรือบริษัทนายจ้างที่ประเทศลิเบียแต่อย่างใด บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด จึงไม่เห็นด้วยกับการร้องทุกข์ของนายธนกร หมื่นวงษ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์

(๒) บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ได้ให้ความช่วยเหลือนายธนกร หมื่นวงษ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ เป็นเงินจำนวนคนละ ๑๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท โดยนายธนกร หมื่นวงษ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ ได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความไว้กับบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ยินยอมสละสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ ทั้งสิ้น รวมทั้งค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่ทั้งสองคนได้ใช้ไปในการเดินทางไปทำงานที่ประเทศลิเบีย นายธนกร หมื่นวงษ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ จึงไม่มีสิทธิจะยื่นคำร้องทุกข์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้อีก ประกอบกับบรรดาแรงงานไทยทั้งหลายที่ต้องเดินทางกลับก่อนครบสัญญาจ้างจาก เหตุภัยสงครามดังกล่าวยังได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศอีกรายละ ๑๕,๐๐๐ บาท ซึ่งคนหางานทั้งสองต่างพอใจ

#### ๔.๒ ขั้นตอนที่ ๒ การรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และตรวจสอบพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในขั้นตอนนี้ได้ทำการรวบรวมและตรวจสอบความมีอยู่จริง และความถูกต้องของข้อมูล ข้อเท็จจริงที่ได้จากการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดส่งคนหางานไปทำงานที่ประเทศลิเบียของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ข้อมูลของนายจ้างที่ประเทศลิเบีย ข้อมูลของคนหางานที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งหักหลักประกัน ข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด กับคนหางาน ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์สงครามในประเทศลิเบีย และข้อมูลการดำเนินการพิจารณาทางปกครองของอธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หนังสือคำสั่งของกรมการจัดหางาน ที่ รง ๐๓๐๘/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙ และหนังสือรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลของอธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง

#### ๔.๓ ขั้นตอนที่ ๓ การประมวลผลและวิเคราะห์

เมื่อวันที่ ๑๑ และ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ผู้รับอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ โดยนายเศกสรรค์ สุวรรณสาร ผู้ได้รับใบอนุญาตให้จัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ ใบอนุญาตจัดหางานเลขที่ ต.๑๐๖๖/๒๕๕๖ สำนักงานตั้งอยู่เลขที่ ๔๐/๗๑๒-๗๑๔ ชั้นที่ ๑-๒ ซอยนวมินทร์ ๑๑๑ แยก ๑ แขวงนวมินทร์ เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร ใบอนุญาตใช้ได้จนถึงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๐ ได้จัดส่งนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ และนายธนกร หมื่นวงษ์เทพ คนหางาน ไปทำงานในประเทศลิเบียกับนายจ้าง AMONA RANHILL CONSORTIUM SDN BHD, LIBYA BRANC ตำแหน่งช่างทาสี ค่าจ้าง ๕๖๐ เหรียญสหรัฐต่อเดือน สัญญาจ้าง ๒ ปี โดยนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ ได้โอนเงินเข้าบัญชีธนาคารให้กับบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด เป็นค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานที่ประเทศลิเบีย ผ่านบัญชีธนาคารของลูกจ้างหรือตัวแทนไม่จดทะเบียนของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด จำนวน ๓ ครั้ง คือ ครั้งที่ ๑ วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ จำนวน ๒๐,๐๐๐ บาท โอนเข้าบัญชีธนาคารให้กับนายจือจืออี สุวรรณสาร ซึ่งเป็นลูกจ้างหรือตัวแทนไม่จดทะเบียนของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ครั้งที่ ๒ และครั้งที่ ๓ วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ จำนวน ๖๕,๐๐๐ บาท โอนเข้าบัญชีธนาคาร

ให้กับนายจิวอิจิไอ สุวรรณสาร ซึ่งเป็นลูกจ้างหรือตัวแทนไม่จดทะเบียนของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด และจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท ได้ออนให้กับนางเกสร สันติพิทักษ์สกุล ซึ่งเป็นลูกจ้างหรือตัวแทนไม่จดทะเบียนของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด รวมเป็นจำนวนเงินที่โอนให้แก่บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ทั้งสิ้น ๑๑๕,๐๐๐ บาท ส่วนนายธนกร หมื่นวงศ์เทพ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ได้ออนเงินเข้าบัญชีธนาคารให้กับบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด เป็นค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานที่ประเทศลิเบีย ผ่านบัญชีธนาคารของลูกจ้างหรือตัวแทนไม่จดทะเบียนของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด จำนวน ๑๐๘,๕๐๐ บาท โดยโอนให้กับ MS ARROUNA PH ซึ่งเป็นลูกจ้างหรือตัวแทนไม่จดทะเบียนของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ซึ่งในระหว่างที่คนหางานทั้งสองคนทำงานอยู่ในประเทศลิเบียตามสัญญาปรากฏว่าเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ภายในประเทศลิเบียได้เกิดการสู้รบระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายต่อต้านรัฐบาล และกระทรวงการต่างประเทศเห็นว่าส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยและชีวิตของคนหางาน จึงได้เร่งแก้ปัญหาโดยจะดำเนินการอพยพแรงงานไทยเดินทางกลับประเทศไทย ซึ่งนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ และนายธนกร หมื่นวงศ์เทพ คนหางาน ประสงค์ขอเดินทางกลับประเทศไทย และเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔ คนหางานทั้งสองคนได้เดินทางกลับประเทศไทยก่อนสิ้นสุดระยะเวลาการทำงานตามสัญญา ซึ่งบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ได้มอบเงินช่วยเหลือให้แก่คนหางานทั้งสองคนเป็นจำนวนคนละ ๑๕,๐๐๐ บาท นอกจากนี้คนหางานทั้งสองคนได้รับเงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศเนื่องจากกรณีประสบปัญหาต้องเดินทางกลับประเทศไทยก่อนสิ้นสุดการเป็นสมาชิกกองทุนเนื่องจากภัยสงครามเป็นจำนวนคนละ ๑๕,๐๐๐ บาท ต่อมาเมื่อนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ และนายธนกร หมื่นวงศ์เทพ คนหางาน เดินทางกลับถึงประเทศไทยแล้วได้ร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่กรมการจัดหางานเพื่อขอให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการกับบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ในการคืนเงินที่บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ได้เรียกเก็บไปเป็นค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานที่ประเทศลิเบียคืน เจ้าหน้าที่กรมการจัดหางานได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง และตรวจสอบข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่างๆ รวมทั้งข้อกฎหมายแล้ว อธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง ได้มีคำสั่งหักหลักประกันของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด โดยคิดคำนวณตามอัตราส่วนกับระยะเวลาที่คนหางานได้ทำงาน จำนวน ๕๕,๒๖๒.๓๓ บาท (ห้าหมื่นห้าพันสองร้อยหกสิบสองบาทสามสิบสามสตางค์) ตามหนังสือกรมการจัดหางาน ที่ รง ๐๓๐๘/๒๒๕๒๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เพื่อคืนเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ได้เรียกเก็บไปจากนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ และนายธนกร หมื่นวงศ์เทพ คนหางาน

บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด โดยนายเศกสรรค์ สุวรรณสาร ในฐานะกรรมการ ผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล และผู้รับอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของนายทะเบียนจัดหางานกลาง จึงมีหนังสือลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ ยื่นคำอุทธรณ์คำสั่งต่ออธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง โดยมีประเด็นคำอุทธรณ์สรุปได้ดังนี้

(๑) การเดินทางกลับประเทศไทยของนายธนกร หมื่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ คนหางานเกิดจากภาวะสงครามภายในประเทศลิเบียในช่วงระยะเวลาของสัญญาจ้างจนทำให้แรงงานไทยไม่สามารถทำงานอยู่ได้จนครบสัญญาเป็นสิ่งที่ไม่อาจก้าวล่วงได้ และหาใช่เกิดขึ้นจากการกระทำของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด หรือบริษัทนายจ้างที่ประเทศลิเบียแต่อย่างใด บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด จึงไม่เห็นด้วยกับการร้องทุกข์ของนายธนกร หมื่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์

(๒) บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ได้ให้ความช่วยเหลือนายธนกร หมื่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ เป็นเงินจำนวนคนละ ๑๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท โดยนายธนกร หมื่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ ได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความไว้กับบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ยินยอมสละสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ ทั้งสิ้น รวมทั้งค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่ทั้งสองคนได้ใช้ไปในการเดินทางไปทำงานที่ประเทศลิเบีย นายธนกร หมื่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์

จึงไม่มีสิทธิจะยื่นคำร้องทุกข์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้อีก ประกอบกับบรรดาแรงงานไทยทั้งหลายที่ต้องเดินทางกลับก่อนครบสัญญาจ้างจาก เหตุภัยสงครามดังกล่าวยังได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศอีกรายละ ๑๕,๐๐๐ บาท ซึ่งคนหางานทั้งสองต่างพอใจ

อธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งหักหลักประกันของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ได้พิจารณาคำอุทธรณ์แล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมด จึงมีหนังสือกรมการจัดหางาน ที่ รง ๐๓๐๒/๒๗๓๘๐ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๙ รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลมายัง ปลัดกระทรวงแรงงาน ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ตามความในมาตรา ๔๕ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ เพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ต่อไป

ผู้ขอรับการประเมินได้พิจารณาคำสั่งนายทะเบียนจัดหางานกลาง รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลของนายทะเบียนจัดหางานกลาง คำอุทธรณ์ของบริษัท จัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด คำให้การของนายเศกสรรค์ สุวรรณสาร ในฐานะกรรมการ ผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล และผู้รับอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ คำให้การของนางนิรมล หมื่นวงศ์เทพ ผู้รับมอบอำนาจจากนายธนกร หมื่นวงศ์เทพ และนางทองพา เตชะวงศ์ ผู้รับมอบอำนาจจากนายรุ่งโรจน์ เตชะวงศ์ และพยานหลักฐานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อกฎหมาย และพฤติการณ์ทั้งหลายแล้วเห็นว่า คำอุทธรณ์ของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ทุกประเด็นฟังไม่ขึ้น และบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้แก่นายธนกร หมื่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงศ์ เป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๕๕,๒๖๒.๓๓ บาท (ห้าหมื่นห้าพันสองร้อยหกสิบสองบาทสามสิบสามสตางค์) ดังนั้น การที่อธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง มีคำสั่งตามหนังสือกรมการจัดหางาน ที่ รง ๐๓๐๘/๒๒๕๒๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙ สั่งหักหลักประกันของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด จำนวน ๕๕,๒๖๒.๓๓ บาท (ห้าหมื่นห้าพันสองร้อยหกสิบสองบาทสามสิบสามสตางค์) เพื่อคืนให้แก่ นายธนกร หมื่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงศ์ คนหางาน นั้น ถูกต้องและเหมาะสมแล้ว

ผู้ขอรับการประเมินได้ดำเนินการยกร่างคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถของประเทศ เป็นหนังสือ โดยกำหนดวางรูปแบบของคำสั่งให้เป็นไปตามรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง และมีสาระสำคัญถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๒๙

#### ๔.๔ ขั้นตอนที่ ๔ การจัดทำรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลและแจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

การจัดทำรายงานความเห็นพร้อมเหตุผล และยกร่างคำวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยเสนอตามลำดับชั้น ดังนี้

##### ๔.๔.๑ เรื่องเดิม

อธิบดีกรมการจัดหางาน มีหนังสือกรมการจัดหางาน ที่ รง ๐๓๐๒/๒๗๓๘๐ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๙ รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลมายังปลัดกระทรวงแรงงาน ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณา คำอุทธรณ์ตามความในมาตรา ๔๕ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ เพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ กรณีบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด โดยนายเศกสรรค์ สุวรรณสาร ในฐานะผู้รับอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ มีหนังสือลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๙ ยื่นคำอุทธรณ์ คำสั่งนายทะเบียนจัดหางานกลาง ตามหนังสือกรมการจัดหางาน ที่ รง ๐๓๐๘/๒๒๕๒๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ที่สั่งหักหลักประกันของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด จำนวน ๕๕,๒๖๒.๓๓ บาท (ห้าหมื่นห้าพันสองร้อยหกสิบสองบาทสามสิบสามสตางค์) เพื่อคืนให้แก่ นายธนกร หมื่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงศ์ คนหางาน ต่อนายทะเบียนจัดหางานกลาง ซึ่งอธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้พิจารณาคำอุทธรณ์ดังกล่าวแล้ว ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมดของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด



#### ๔.๔.๒ ข้อรายงาน

(๑) อธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง มีคำสั่งตามหนังสือกรมการจัดหางาน ที่ รง ๐๓๐๘/๒๒๕๒๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙ สั่งหักหลักประกันของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด จำนวน ๕๕,๒๖๒.๓๓ บาท (ห้าหมื่นห้าพันสองร้อยหกสิบสองบาทสามสิบสามสตางค์) เพื่อคืนให้แก่นายธนกร หมื่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ คนหางาน เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่าบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ได้จัดส่งนายธนกร หมื่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ คนหางานให้เดินทางไปทำงานกับนายจ้าง AMONA RANHILL CONSORTIUM SDN BHD, LIBYA BRANC ประเทศลิเบีย ตำแหน่งช่างทาสี ค่าจ้าง ๕๖๐ เหรียญสหรัฐต่อเดือน สัญญาจ้าง ๒ ปี ขณะที่คนหางานทำงานได้เกิดการสู้รบระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายต่อต้านรัฐบาล และกระทรวงการต่างประเทศเห็นว่าส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยและชีวิตของคนหางาน จึงได้ดำเนินการอพยพแรงงานไทยเดินทางกลับประเทศไทย กรณีดังกล่าวจึงเป็นอันยุติว่าคนหางานไม่สามารถทำงานได้จนสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญาบริษัทจัดหางานเงิน และทอง พัฒนา จำกัด จึงต้องคืนเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้แก่คนหางานตามอัตราส่วนกับระยะเวลาที่คนหางานได้ทำงานตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยคืนเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้แก่นายธนกร หมื่นวงศ์เทพ จำนวน ๒๖,๔๖๗.๘๑ บาท (สองหมื่นหกพันสี่ร้อยหกสิบเจ็ดบาทแปดสิบสี่สตางค์) และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ จำนวน ๒๘,๗๙๔.๕๒ บาท (สองหมื่นแปดพันเจ็ดร้อยเก้าสิบสี่บาทห้าสิบสองสตางค์) รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๕๕,๒๖๒.๓๓ บาท (ห้าหมื่นห้าพันสองร้อยหกสิบสองบาทสามสิบสามสตางค์)

(๒) บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด โดยนายเศกสรรค์ สุวรรณสาร ในฐานะกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล และผู้รับอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของนายทะเบียนจัดหางานกลาง จึงมีหนังสือลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๙ ยื่นคำอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนจัดหางานกลาง โดยมีประเด็นคำอุทธรณ์สรุปได้ดังนี้

(๒.๑) การเดินทางกลับประเทศไทยของนายธนกร หมื่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ คนหางาน เกิดจากภาวะสงครามภายในประเทศลิเบียในช่วงระยะเวลาของสัญญาจ้างจนทำให้แรงงานไทยไม่สามารถทำงานอยู่ได้จนครบสัญญาเป็นสิ่งที่ไม่อาจก้าวล่วงได้ และหาใช่เกิดขึ้นจากการกระทำของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด หรือบริษัทนายจ้างที่ประเทศลิเบียแต่อย่างใด บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด จึงไม่เห็นด้วยกับการร้องทุกข์ของนายธนกร หมื่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์

(๒.๒) บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ได้ให้ความช่วยเหลือนายธนกร หมื่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ เป็นเงินจำนวนคนละ ๑๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท โดยนายธนกร หมื่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ ได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความให้ไว้กับบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ยินยอมสละสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ ทั้งสิ้น รวมทั้งค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่ทั้งสองคนได้ใช้ไปในการเดินทางไปทำงานที่ประเทศลิเบีย นายธนกร หมื่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ จึงไม่มีสิทธิจะยื่นคำร้องทุกข์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้อีก ประกอบกับบรรดาแรงงานไทยทั้งหลายที่ต้องเดินทางกลับก่อนครบสัญญาจ้างจากเหตุภัยสงครามดังกล่าวยังได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศอีกrayละ ๑๕,๐๐๐ บาท ซึ่งคนหางานทั้งสองต่างพอใจ

(๓) อธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งหักหลักประกันของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ได้พิจารณาคำอุทธรณ์ แล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมด จึงมีหนังสือกรมการจัดหางาน ที่ รง ๐๓๐๒/๒๗๓๘๐ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๙ รายงาน

ความเห็นพร้อมเหตุผลมายังปลัดกระทรวงแรงงาน ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ตามความในมาตรา ๔๕ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ เพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ต่อไป

#### ๔.๔.๓ ข้อกฎหมาย

(๑) พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๗

ฯลฯ

มาตรา ๔๖ ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศไม่สามารถจัดให้คนหางานเดินทางได้ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๓๘ หรือในกรณีที่คนหางานไม่ได้งานตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางานหรือได้ค่าจ้างต่ำกว่าหรือได้ตำแหน่งงาน หรือสิทธิประโยชน์อื่นไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางาน และคนหางานไม่ประสงค์ที่จะทำงานนั้น ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เรียกเก็บจากคนหางานไปแล้วทั้งหมดให้แก่คนหางานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๓๘ หรือนับแต่วันที่คนหางานเดินทางกลับถึงประเทศไทยแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่คนหางานไม่สามารถทำงานได้จนสิ้นสุดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางาน เพราะถูกเลิกจ้างโดยมิใช่สาเหตุจากคนหางาน ผู้รับอนุญาตต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่าย ที่เรียกเก็บจากคนหางานไปแล้วเป็นอัตราส่วนกับระยะเวลาที่คนหางานได้ทำงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คนหางานขอรับคืน

ในกรณีที่คนหางานได้ค่าจ้างต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางานแต่คนหางานยังประสงค์จะทำงานนั้น ผู้รับอนุญาตต้องคืนค่าบริการที่เรียกเก็บจากคนหางานไปแล้วเป็นอัตราส่วนกับค่าจ้างที่คนหางานได้รับจริงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คนหางานขอรับคืน

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หรือวรรคสาม ให้นายทะเบียนจัดหางานกลาง หักค่าบริการและค่าใช้จ่ายดังกล่าวจากหลักประกันที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ (๗) คืนให้แก่คนหางาน

เมื่อนายทะเบียนได้ดำเนินการตามวรรคสี่แล้ว ให้แจ้งให้ผู้รับอนุญาตทราบโดยเร็ว

ฯลฯ

(๒) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ฯลฯ

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใดๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และ การรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

## (๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของ ผู้นั้น จะถูกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

ฯลฯ

มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนคำอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง

มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๔๖ ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครอง ได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระ หรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

ฯลฯ

## (๓) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ฯลฯ

มาตรา ๔ กฎหมายนั้น ต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใดๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้นๆ



เมื่อไม่มีกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นนั้น ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นนั้น ก็ไม่มีด้วยให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป

ฯลฯ

มาตรา ๑๕๐ การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย เป็นการพันวิสัย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ

ฯลฯ

(๔) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ฯลฯ

ข้อ ๒ การพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วย กับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๔) ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า

ฯลฯ

(๕) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑

ฯลฯ

มาตรา ๑๑๘ วรรคสอง การเลิกจ้างตามมาตรา นี้ หมายความว่า การกระทำใด ที่ นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานต่อไปและไม่จ่ายค่าจ้างให้ ไม่ว่าจะเป็เพราะเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างหรือเหตุอื่นใด และหมายความรวมถึงกรณีที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงานและไม่ได้รับค่าจ้างเพราะเหตุที่นายจ้างไม่สามารถดำเนิน กิจการต่อไป

ฯลฯ

(๖) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕

ฯลฯ

มาตรา ๒๑ วรรคหก ในกรณีที่กระทรวงใดมีการจัดกลุ่มภารกิจ จะให้มี รองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจก็ได้ และให้อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่เกี่ยวกับ ราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น ทั้งนี้ เว้นแต่จะมี กฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

(๗) กฎกระทรวง ว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ว่า ด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

ฯลฯ

ข้อ ๑๖ กระทรวงแรงงานมีกลุ่มภารกิจ ดังนี้

(ก) กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

๑. กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

๒. กรมการจัดหางาน

ฯลฯ

ข้อ ๓๒ ในกรณีที่มีการคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ และ ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ถ้าฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๔๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ปลัดกระทรวงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ในกระทรวงที่มีการแบ่งกลุ่มภารกิจให้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๒) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นอธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าในกลุ่มภารกิจให้เป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจ

ฯลฯ

(๘) คำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ ๓๒๗/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งหัวหน้ากลุ่มภารกิจ

ฯลฯ

๒. แต่งตั้งนายสุเมธ มโหสถ รองปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รับผิดชอบราชการและบังคับบัญชาข้าราชการของกรมการจัดหางานและกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

ฯลฯ

#### ๔.๔.๔ ข้อพิจารณา

ข้อเท็จจริงโดยสรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๑ และ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ผู้รับอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ โดยนายเศกสรรค์ สุวรรณสาร ผู้ได้รับใบอนุญาตให้จัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ ใบอนุญาตจัดหางานเลขที่ ต.๑๐๖๖/๒๕๕๖ สำนักงานตั้งอยู่เลขที่ ๔๐/๗๑๒-๗๑๔ ชั้นที่ ๑-๒ ซอยนวมินทร์ ๑๑๑ แยก ๑ แขวงนวมินทร์ เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร ใบอนุญาตใช้ได้จนถึงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๐ ได้จัดส่งนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ และนายธนกร หมื่นวงษ์เทพ คนหางาน ไปทำงานในประเทศลิเบียกับนายจ้าง AMONA RANHILL CONSORTIUM SDN BHD, LIBYA BRANC ตำแหน่งช่างทาสี ค่าจ้าง ๕๖๐ เหรียญสหรัฐต่อเดือน สัญญาจ้าง ๒ ปี โดยนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ ได้โอนเงินเข้าบัญชีธนาคารให้กับบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด เป็นค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานที่ประเทศลิเบีย จำนวน ๓ ครั้ง คือ ครั้งที่ ๑ วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ จำนวน ๒๐,๐๐๐ บาท โอนให้กับนายจืออิจิไอ สุวรรณสาร ลูกจ้างหรือตัวแทนไม่จดทะเบียน ครั้งที่ ๒ และครั้งที่ ๓ วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ จำนวน ๖๕,๐๐๐ บาท โอนให้กับนายจืออิจิไอ สุวรรณสาร ลูกจ้างหรือตัวแทนไม่จดทะเบียน และจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท โอนให้กับนางเกสร สันติพิทักษ์สกุล ลูกจ้างหรือตัวแทนไม่จดทะเบียน รวมเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๑๑๕,๐๐๐ บาท ส่วนนายธนกร หมื่นวงษ์เทพ ได้โอนเงินเข้าบัญชีธนาคารให้กับบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด เป็นค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานที่ประเทศลิเบีย เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ จำนวน ๑๐๘,๕๐๐ บาท โดยโอนให้กับ MS ARROUNA PH ลูกจ้างหรือตัวแทนไม่จดทะเบียน ซึ่งในระหว่างที่คนหางานทั้งสองคนทำงานอยู่ในประเทศลิเบียตามสัญญาปรากฏว่าเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ประเทศลิเบียประสบปัญหาภัยสงครามและคนหางานประสงค์ขอเดินทางกลับประเทศไทย และเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔ คนหางานทั้งสองคนได้เดินทางกลับประเทศไทยก่อนสิ้นสุดระยะเวลาการทำงานตามสัญญา ซึ่งบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ได้มอบเงินช่วยเหลือให้แก่คนหางานทั้งสองคนเป็นจำนวนคนละ ๑๕,๐๐๐ บาท นอกจากนี้คนหางานทั้งสองคนได้รับเงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศเนื่องจากกรณีประสบปัญหาต้องเดินทางกลับประเทศไทยก่อนสิ้นสุดการเป็นสมาชิกกองทุนเนื่องจากภัยสงครามเป็นจำนวนคนละ ๑๕,๐๐๐ บาท

มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยตามประเด็นคำอุทธรณ์ของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ดังนี้

(๑) คำอุทธรณ์ของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ประเด็นนี้พิจารณาแล้วเห็นว่า อธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง ได้มีหนังสือกรมการจัดหางาน ที่ รง ๐๓๐๘/๒๒๕๒๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙ แจ้งคำสั่งพักหลักประกัน บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด จำนวน ๕๕,๒๖๒.๓๓ บาท เพื่อคืนให้แก่ นายธนกร หมิ่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ คนหางาน ซึ่งบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด รับทราบคำสั่งดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙ และวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๙ บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด โดย นายเศกสรรค์ สุวรรณสาร ในฐานะกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล และผู้รับอนุญาตจัดหางานให้คนหางาน เพื่อไปทำงานในต่างประเทศ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๙ ยื่นอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนจัดหางานกลาง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ได้รับแจ้งคำสั่ง โดยได้ระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย การยื่นอุทธรณ์ของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด จึงขอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(๒) คำอุทธรณ์ของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ฟังขึ้นหรือไม่

(๒.๑) ประเด็นที่บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด อุทธรณ์ว่าการเดินทางกลับประเทศไทยของนายธนกร หมิ่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ คนหางาน เกิดจากภาวะสงครามภายในประเทศลิเบียในช่วงระยะเวลาของสัญญาจ้างจนทำให้แรงงานไทยไม่สามารถทำงานอยู่ได้จนครบสัญญาเป็นสิ่งที่ไม่อาจก้าวล่วงได้ และหาใช่เกิดขึ้นจากการกระทำของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด หรือบริษัทนายจ้างที่ประเทศลิเบียแต่อย่างใด บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด จึงไม่เห็นด้วยกับการร้องทุกข์ของนายธนกร หมิ่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ นั้น

ประเด็นนี้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่นายธนกร หมิ่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ คนหางาน เดินทางกลับประเทศไทยอันมีสาเหตุมาจากเกิดภาวะสงครามภายในประเทศลิเบีย และกระทรวงการต่างประเทศเห็นว่าส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยและชีวิตของคนหางาน จึงได้ดำเนินการอพยพแรงงานไทยเดินทางกลับประเทศไทย ประกอบกับคนหางานทั้งสองคนประสงค์จะเดินทางกลับประเทศไทยก่อนครบกำหนดตามสัญญาจ้างเนื่องจากเกิดความไม่สงบจากภาวะสงครามภายในประเทศลิเบีย จากพฤติการณ์ดังกล่าว แม้การเดินทางกลับประเทศไทยของคนหางานทั้งสองคนหาใช่เกิดขึ้นจากการกระทำของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด หรือบริษัทนายจ้างที่ประเทศลิเบีย แต่ก็ได้เกิดจากความผิดของคนหางานทั้งสองคนอันจะถือว่าเป็นการเกิดจากพฤติการณ์ซึ่งคนหางานทั้งสองคนต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด กรณีดังกล่าวถือว่าเป็นกรณีที่คนหางานไม่สามารถทำงานได้จนสิ้นสุดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางานเพราะถูกเลิกจ้างเนื่องจากเหตุที่นายจ้างไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้และมีเหตุจากคนหางาน ตามนัยมาตรา ๑๑๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ บริษัทจัดหางานเงินและทองพัฒนา จำกัด ในฐานะผู้รับอนุญาตต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากคนหางานทั้งสองคนไปแล้วเป็นอัตราส่วนกับระยะเวลาที่คนหางานได้ทำงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คนหางานขอรับคืน ตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๗ คำอุทธรณ์ของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ในประเด็นนี้ฟังไม่ขึ้น

(๒.๒) ประเด็นที่บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด อุทธรณ์ว่า บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ได้ให้ความช่วยเหลือนายธนกร หมิ่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ เป็นเงินจำนวนคนละ ๑๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท และนายธนกร หมิ่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์



ได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความให้ไว้กับบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ยินยอมสละสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ ทั้งสิ้น รวมทั้งค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่ทั้งสองคนได้ใช้ไปในการเดินทางไปทำงานที่ประเทศลิเบีย นายธนกร หมิ่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ จึงไม่มีสิทธิจะยื่นคำร้องทุกข์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ประกอบกับบรรดาแรงงานไทยทั้งหลายที่ต้องเดินทางกลับก่อนครบสัญญาจ้างจากเหตุภัยสงครามดังกล่าวยังได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศรายละ ๑๕,๐๐๐ บาท ซึ่งคนหางานทั้งสองคนต่างพอใจ นั้น

ประเด็นนี้พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ มีเจตนารมณ์มุ่งให้ความคุ้มครองคนหางานในการได้รับการคืนเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายจากผู้รับอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคืนเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่ได้เรียกเก็บไปแล้วให้แก่คนหางานไว้อย่างชัดเจน เพื่อคุ้มครองมิให้คนหางานถูกเอารัดเอาเปรียบ จึงเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ต้องตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัด การที่บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ได้ให้ความช่วยเหลือนายธนกร หมิ่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ เป็นเงินจำนวนคนละ ๑๕,๐๐๐ บาท บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท โดยนายธนกร หมิ่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ ได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความให้ไว้กับบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ยินยอมสละสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ ทั้งสิ้น รวมทั้งค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่ทั้งสองคนได้ใช้ไปในการเดินทางไปทำงานที่ประเทศลิเบีย นายธนกร หมิ่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ จึงไม่มีสิทธิจะยื่นคำร้องทุกข์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว นั้น ข้อตกลงดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เป็นการขัดต่อบทบัญญัติตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ อันเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ข้อตกลงประนีประนอมยอมความดังกล่าวไม่อาจใช้บังคับกับคนหางานได้ตามกฎหมาย

ส่วนกรณีที่คนหางานซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนรายละ ๑๕,๐๐๐ บาท ซึ่งคนหางานทั้งสองต่างพอใจนั้น เห็นว่าการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือให้คนหางานได้รับการคุ้มครอง ดูแลสิทธิประโยชน์ในการทำงานในต่างประเทศและได้รับการสงเคราะห์เมื่อประสบอันตราย ประสบปัญหา เจ็บป่วยหรือเสียชีวิต ซึ่งเป็นคนละส่วนและไม่เกี่ยวข้องกับสิทธิเรียกร้องเงินหรือสิทธิประโยชน์อย่างอื่นที่คนหางานได้รับการคุ้มครองอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด จะยกเหตุนี้ขึ้นอ้างเพื่อให้ตนพ้นจากความรับผิดชอบในการคืนเงินให้แก่คนหางานทั้งสองคนหาได้ไม่ คำอุทธรณ์ของ บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ในประเด็นนี้ฟังไม่ขึ้น

(๓) บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ต้องคืนเงินให้แก่ นายธนกร หมิ่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ คนหางาน เป็นจำนวนคนละเท่าใด

กรณี นายธนกร หมิ่นวงศ์เทพ ได้จ่ายค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้แก่บริษัท จัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด เป็นเงินจำนวน ๑๐๘,๕๐๐ บาท โดยโอนให้กับ MS ARROUNA PH ลูกจ้างหรือตัวแทนไม่จดทะเบียน เมื่อนายธนกร หมิ่นวงศ์เทพ ไม่สามารถทำงานได้จนสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญา บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด จะต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้แก่ นายธนกร หมิ่นวงศ์เทพ ตามอัตราส่วนกับระยะเวลาที่คนหางานได้ทำงานเป็นเงินจำนวน ๔๑,๔๖๗.๘๑ บาท แต่บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ได้คืนเงินให้แก่ นายธนกร หมิ่นวงศ์เทพ ไปแล้วเป็นเงินจำนวน ๑๕,๐๐๐ บาท ดังนั้น บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด จึงต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้แก่ นายธนกร หมิ่นวงศ์เทพ เป็นเงินจำนวน ๒๖,๔๖๗.๘๑ บาท (สองหมื่นหกพันสี่ร้อยหกสิบเจ็ดบาทแปดสิบเอ็ดสตางค์)

กรณี นายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ ได้จ่ายค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้แก่บริษัท จัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด เป็นเงินจำนวน ๑๑๕,๐๐๐ บาท โดยโอนเงินเข้าบัญชีธนาคารให้กับบริษัทจัดหางานเงิน

และทอง พัฒนา จำกัด จำนวน ๓ ครั้ง คือ ครั้งที่ ๑ วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ จำนวน ๒๐,๐๐๐ บาท โอนให้กับนายจีโอจีโอ สุวรรณสาร ลูกจ้างหรือตัวแทนไม่จดทะเบียน ครั้งที่ ๒ และครั้งที่ ๓ วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ จำนวน ๖๕,๐๐๐ บาท โอนให้กับนายจีโอจีโอ สุวรรณสาร ลูกจ้างหรือตัวแทนไม่จดทะเบียน และจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท โอนให้กับนางเกสร สันติพิทักษ์สกุล ลูกจ้างหรือตัวแทนไม่จดทะเบียน เมื่อนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ ไม่สามารถทำงานได้ จนสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญา บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด จะต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้แก่ นายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ ตามอัตราส่วนกับระยะเวลาที่คนหางานได้ทำงานเป็นเงินจำนวน ๔๓,๗๙๔.๕๒ บาท แต่บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ได้คืนเงินให้แก่ นายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ ไปแล้วเป็นเงินจำนวน ๑๕,๐๐๐ บาท ดังนั้น บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด จึงต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้แก่ นายธนกร หมื่นวงษ์เทพ เป็นเงินจำนวน ๒๘,๗๙๔.๕๒ บาท (สองหมื่นแปดพันเจ็ดร้อยเก้าสิบบาทห้าสิบบองสตางค์)

รวมค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ต้องคืนให้แก่ นายธนกร หมื่นวงษ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ เป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๕๕,๖๖๒.๓๓ บาท (ห้าหมื่นห้าพันสองร้อยหกสิบบองบาทสามสิบบองสตางค์)

ด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเหตุผลตามข้อพิจารณาดังกล่าวข้างต้นผู้ขอรับ การประเมินจึงเห็นว่า ค่าอุทธรณ์ของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ทุกประเด็นฟังไม่ขึ้น และบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้แก่ นายธนกร หมื่นวงษ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ เป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๕๕,๖๖๒.๓๓ บาท (ห้าหมื่นห้าพันสองร้อยหกสิบบองบาทสามสิบบองสตางค์) และเห็นว่าการที่อธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง มีคำสั่งตามหนังสือกรมการจัดหางานที่ รง ๐๓๐๘/๒๒๕๒๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙ สั่งหักหลักประกันของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด เป็นจำนวน ๕๕,๖๖๒.๓๓ บาท (ห้าหมื่นห้าพันสองร้อยหกสิบบองบาทสามสิบบองสตางค์) เพื่อคืนให้แก่ นายธนกร หมื่นวงษ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงค์ คนหางาน นั้น ถูกต้องและเหมาะสมแล้ว จึงเสนอความเห็นให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โปรดพิจารณาลงนามในร่าง คำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด

## ๕. ผู้ร่วมดำเนินการ

เป็นการดำเนินการพิจารณาและเสนอความเห็นการพิจารณาอุทธรณ์กรณี บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด อุทธรณ์คำสั่งหักหลักประกันของนายทะเบียนจัดหางานกลาง จนแล้วเสร็จ ซึ่งมีผู้ดำเนินการจำนวน ๑ คน คือ นายสุภักดิ์ วาณิสบุตร ตำแหน่งนิติกรชำนาญการ ผู้ขอรับการประเมิน สัดส่วนของผลงานร้อยละ ๑๐๐

## ๖. ส่วนของงานที่ผู้เสนอผลงานเป็นผู้ปฏิบัติ

การพิจารณาอุทธรณ์กรณี บริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด อุทธรณ์คำสั่งหักหลักประกันของนายทะเบียนจัดหางานกลาง ผู้ขอรับการประเมินได้ดำเนินการทั้งหมดตามข้อ ๔ ตามลำดับขั้นตอนดังนี้

- ๖.๑ ขั้นตอนที่ ๑ ศึกษาเอกสารและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- ๖.๒ ขั้นตอนที่ ๒ รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และตรวจสอบพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- ๖.๓ ขั้นตอนที่ ๓ การประมวลผลและวิเคราะห์
- ๖.๔ ขั้นตอนที่ ๔ การจัดทำรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลและแจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

## ๗. ผลสำเร็จของงาน(เชิงปริมาณ/คุณภาพ)

### ๗.๑ ผลสำเร็จของงานเชิงปริมาณ

อธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะนายทะเบียนจัดหางานกลาง สามารถดำเนินการหักหลักประกันของบริษัทจัดหางานเงินและทอง พัฒนา จำกัด ที่ธนาคารพาณิชย์ได้ทำสัญญาค้ำประกันไว้แก่นายทะเบียนจัดหางานกลาง

จำนวน ๕๕,๒๖๒.๓๓ บาท (ห้าหมื่นห้าพันสองร้อยหกสิบสองบาทสามสิบสามสตางค์) เพื่อคืนให้แก่นายธนกร หมื่นวงศ์เทพ และนายรุ่งโรจน์ เตชะวงศ์ คนหางาน ได้ตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๗.๒ ผลสำเร็จของงานเชิงคุณภาพ

(๑) ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เห็นชอบตามที่ผู้ขอรับการประเมิน เสนอความเห็น

(๒) การดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๓) การดำเนินการมีความละเอียด รอบคอบ ถูกต้องทุกขั้นตอนและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

## ๘. การนำไปใช้ประโยชน์

๘.๑ เป็นการวางบรรทัดฐานในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โดยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายว่าเมื่อ มีสถานะการณ์หรือเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อชีวิตและความปลอดภัยของคนงานทำให้ไม่สามารถทำงานต่อไป ได้และจำเป็นต้องเดินทางกลับประเทศไทยในระหว่างที่ยังไม่สิ้นสุดสัญญาจ้างซึ่งไม่ใช่ความผิดอันเกิดจากการ กระทำของนายจ้าง และบริษัทจัดหางาน แต่เกิดจากความสมัครใจของคนงานที่จะเดินทางกลับประเทศเอง เช่นนี้บริษัทจัดหางานที่จัดส่งคนงานไปทำงานในต่างประเทศมีหน้าที่ความรับผิดชอบต้องคืนเงินค่าบริการและ ค่าใช้จ่ายที่ได้เรียกเก็บไปแล้วจากคนงานหรือไม่ อย่างไร และต้องคืนเงินจำนวนเท่าใดจึงจะถูกต้องตาม บทบัญญัติและเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย

๘.๒ เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เจ้าของเรื่องผู้ได้รับมอบหมายให้พิจารณาและทำความเข้าใจสามารถใช้ศึกษาและ เป็นแบบอย่างในการกำหนดขั้นตอนและวิธีการของกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อประโยชน์ในการทำ ความเห็นเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์กรณีเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ไม่มีกฎหมายกำหนด วิธีการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ

๘.๓ เป็นประโยชน์ต่อการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายในกรณีที่กฎหมายเฉพาะเรื่องมิได้มีบทบัญญัติไว้ เป็นการเฉพาะและต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นบทกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับกับกรณี การคืนเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่บริษัทจัดหางานเรียกเก็บไปแล้วจากคนงาน

๘.๔ บุคคลภายนอกและนักศึกษาที่สนใจสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการศึกษา

## ๙. ความยุ่งยากในการดำเนินการ/ปัญหา/อุปสรรค

๙.๑ กรณีนี้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณา คำอุทธรณ์ต้องพิจารณาและวินิจฉัยคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานความเห็น พร้อมเหตุผลจากเจ้าหน้าที่ขึ้นต้นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ประกอบกับผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีนโยบายให้ เจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามลำดับชั้นโดยให้ผู้มีอำนาจพิจารณา คำอุทธรณ์ต้องมีเวลาพอสมควรในการพิจารณาคำอุทธรณ์ด้วย จึงทำให้ระยะเวลาดำเนินการของผู้ขอรับ การประเมินมีไม่มากนักสำหรับการแสวงหาข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐาน การรับฟังคำชี้แจงของ คู่กรณี และการชี้แจงนำพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาให้ความเห็นทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย และการทบทวนความถูกต้องเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง รวมถึงการจัดทำร่างคำวินิจฉัยอุทธรณ์ พร้อมทั้งการจัดเตรียมข้อมูลกรณีต้องชี้แจงต่อผู้มีอำนาจในการพิจารณาคำอุทธรณ์

๙.๒ จากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งคำสั่งทางปกครองเป็นเหตุการณ์ที่ผู้ขอรับการประเมินและ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายอุทธรณ์และคดีไม่เคยมีประสบการณ์ในการพิจารณาคำอุทธรณ์มาก่อนเนื่องจาก มูลเหตุแห่งการร้องทุกข์เพื่อขอให้บริษัทจัดหางานคืนเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยเหตุ ปัจจัยภายนอก มิใช่เหตุอันเกิดจากความผิดของนายจ้างในต่างประเทศ และบริษัทจัดหางาน คนงานเอง ก็สมัครใจเดินทางกลับประเทศไทยโดยไม่ได้รับความยินยอมจากนายจ้างในต่างประเทศและบริษัทจัดหางาน



อีกทั้งเมื่อคนหางานได้เดินทางกลับประเทศไทยแล้วได้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความให้ไว้กับบริษัท จัดหางาน ยินยอมสละสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ ทั้งสิ้น รวมทั้งค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่ทั้งสองคน ได้ใช้ไปในการเดินทางไปทำงานที่ประเทศลิเบียด้วย ในการพิจารณาค่าอุทธรณ์เพื่อเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจ พิจารณาค่าอุทธรณ์จึงต้องใช้ความละเอียดรอบคอบ ต้องศึกษาข้อกฎหมาย และแนวคำพิพากษาเทียบเคียง ประกอบด้วยเพื่อประโยชน์ในการตีความกฎหมาย

๙.๓ โดยที่จุดประสงค์ของการพิจารณาค่าอุทธรณ์เพื่อคืนเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่บริษัทจัดหางานเรียก รับไปจากคนหางาน ในการเสนอความเห็นผู้ขอรับการประเมินต้องใช้ความละเอียดรอบคอบในการแสวงหา ข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการที่คนหางานได้จ่ายเงินเป็นค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้แก่ บริษัทจัดหางานเพื่อเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย และต้องไม่มีความผิดพลาดในจำนวนเงินที่บริษัทจัดหางานต้องคืนให้แก่คนหางาน

๙.๔ ในการดำเนินการพิจารณาค่าอุทธรณ์จะต้องมีความละเอียดรอบคอบในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามขั้นตอน และกระบวนการพิจารณาค่าอุทธรณ์อย่างเคร่งครัด เพื่อมิให้เกิดจุดอ่อนเมื่อคู่กรณีที่ได้รับผลกระทบจาก คำวินิจฉัยอุทธรณ์ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลต่อไป

## ๑๐. ข้อเสนอแนะ

๑๐.๑ เจ้าหน้าที่ที่จะได้รับมอบหมายให้ดำเนินการพิจารณาค่าอุทธรณ์เพื่อเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจ พิจารณาค่าอุทธรณ์โดยเฉพาะในกรณีที่มีปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่สลับซับซ้อนไม่เคยมีแนว การพิจารณาค่าอุทธรณ์มาก่อนจำเป็นต้องมอบหมายเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจในการบังคับใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย และการปรับข้อเท็จจริงกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพราะการไม่เข้าใจบทบัญญัติ แห่งกฎหมายอย่างถ่องแท้อาจนำไปสู่การเสนอความเห็นที่ผิดพลาด ซึ่งจะมีผลเสียหายต่อคู่กรณีเป็นเหตุให้ คู่กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมาย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และคู่กรณีย่อมไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ทำให้ต้องนำคดี ไปฟ้องร้องต่อศาลอันเป็นการเพิ่มปริมาณคดีในชั้นศาลโดยไม่จำเป็น

๑๐.๒ กรมการจัดหางาน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหางาน และคุ้มครองคนหางาน ควรทำความเข้าใจกับบริษัทที่ประกอบธุรกิจจัดหางานในกรณีมีเหตุการณ์ต่างๆ เกิดขึ้นทำให้คนหางานไม่สามารถทำงานในต่างประเทศตามสัญญาจ้างต่อไปได้ โดยมีใช้ความผิดของนายจ้าง ในต่างประเทศและบริษัทจัดหางาน เพื่อหาแนวทางให้เกิดความเข้าใจ และป้องกันการเกิดปัญหาข้อพิพาท ระหว่างบริษัทจัดหางานและคนหางาน

## ส่วนที่ ๒

### ข้อเสนอแนวคิดเพื่อพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพ

ชื่อเรื่อง การออกกระเปียบว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาด  
ทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

#### ๑. หลักการและเหตุผล

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนที่ ๘ การบังคับทางปกครอง ได้วางหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการบังคับทางปกครองไว้ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกคำสั่งทางปกครอง และผู้ที่อยู่ในบังคับทางปกครองเพิกเฉยหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะคำสั่งทางปกครองนั้นจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้อยู่ในบังคับทางปกครองกระทำ หรือละเว้นกระทำ หรือคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้อยู่ในบังคับทางปกครองชำระเงิน ซึ่งกระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีความมุ่งหมายให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผลโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาล ซึ่งอำนาจของหน่วยงานของรัฐในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองหากเปรียบเทียบกับกระบวนพิจารณาในศาลก็คือการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล การใช้อำนาจตามมาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่จึงเสมือนเป็นการใช้อำนาจเทียบเท่าคำสั่งบังคับโดยคำพิพากษาของศาลนั่นเอง สำหรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาพร้อมกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในมาตรา ๑๒ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนดในกรณีหน่วยงานของรัฐได้ใช้เงินให้แก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ และหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเพิกเฉยหรือละเลยไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนให้ถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามนัยมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑ (๒) ซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่กล้าที่จะใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เพื่อดำเนินการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่สั่งให้ชำระเงินแก่หน่วยงานของรัฐ เนื่องจากเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนในทางปฏิบัติ หากปฏิบัติผิดพลาดจะเกิดผลเสียหายต่อตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติได้ เพราะการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน นั้นตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะรวมทั้งกระทรวงการคลังก็ไม่ได้แนวทางปฏิบัติเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการ ในเรื่องนี้ไว้ ดังนั้น หาก

เจ้าหน้าที่รัฐผู้ใดได้รับมอบอำนาจจากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องนำหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการดำเนินการยึด หรืออายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำหน้าที่ในเรื่องนี้มีใช้เจ้าพนักงานบังคับคดีของกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ย่อมไม่มีความรู้ ความชำนาญในทางปฏิบัติเพื่อดำเนินการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน หากเจ้าหน้าที่ดำเนินการอาจส่งผลเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายได้ เพราะดำเนินการบังคับเอากับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับทางปกครองผิดขั้นตอน หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ตรงตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครอง จึงจำเป็นต้องออกระเบียบว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

## ๒ บทวิเคราะห์/แนวคิด/ข้อเสนอ

### ๒.๑ บทวิเคราะห์

คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นนิติกรรมทางปกครองชนิดหนึ่ง ซึ่งเป็นการตัดสินใจกระทำการโดยฝ่ายปกครองเพียงฝ่ายเดียวแต่ว่ามีผลผูกพันต่อประชาชนให้ต้องปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครองนั้นโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนแต่อย่างใด นิติกรรมทางปกครองแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ “กฎ” ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป กับ “คำสั่งทางปกครอง” ที่มีผลบังคับเป็นการเฉพาะราย เมื่อฝ่ายปกครองมีคำสั่งทางปกครองแล้ว หากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจในการปฏิบัติการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองแล้ว คำสั่งทางปกครองก็จะขาดสภาพบังคับกับผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง กฎหมายจึงจำเป็นต้องมอบอำนาจบางประการให้กับฝ่ายปกครองเพื่อที่จะดำเนินการทำให้คำสั่งทางปกครองมีความศักดิ์สิทธิ์และบรรลุเป้าหมายของการออกคำสั่งทางปกครองอย่างแท้จริง ซึ่งก็คือการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั่นเอง

### ความหมายของการบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครอง หมายถึง การดำเนินการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่โดยการบังคับทางปกครองเอากับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่มีภาระผูกพันต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้การเป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง การบังคับทางปกครองจึงเป็นมาตรการภายหลังจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครอง และผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองทราบแล้วแต่เพิกเฉยหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามที่สั่งไว้ในคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ก็อาจจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้ไว้ ซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองด้วย

### ลักษณะของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ๒ ลักษณะ คือ คำสั่งทางปกครองที่มีผลอยู่ในตัวโดยสภาพของคำสั่งนั่นเอง ซึ่งกรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐ



ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องมีการปฏิบัติการเพื่อบังคับทางปกครองกับกรณีคำสั่งทางปกครองที่ยังไม่มีผลบังคับผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองอยู่ในตัวโดยสภาพ จึงจำเป็นต้องมีการปฏิบัติการทางกายภาพ หรือ บังคับให้มีการกระทำทางกายภาพเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครอง ในกรณีนี้จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในการบังคับผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเพื่อให้ออกคำสั่งทางปกครองบรรลุผลตรงตามความประสงค์ของคำสั่งทางปกครองต่อไป คำสั่งทางปกครองที่มีผลในตัวโดยสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่ไม่ต้องมีการบังคับทางปกครอง ได้แก่ การออกใบอนุญาต ที่ก่อให้เกิดสิทธิต่าง ๆ เช่น กรณีของการออกใบอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ การออกใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าว การจดทะเบียนการออกใบรับรองสิทธิต่าง ๆ หรือคำสั่งลงโทษทางวินัย รวมทั้งคำสั่งปฏิเสธสิทธิต่าง ๆ ด้วย เหล่านี้จะมีผลในตัวโดยสภาพไม่ต้องมีการบังคับใด ๆ ทั้งสิ้น อันมีลักษณะเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลปกครอง เช่น คำพิพากษาให้เพิกถอนกฎ เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีผลอยู่ในตัวโดยไม่ต้องบังคับแต่อย่างใด ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการปฏิบัติการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งซึ่งจะต้องกระทำทางกายภาพ สามารถจำแนกได้ ๒ ประเภท คือ คำสั่งให้ชำระเงินตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งฝ่ายปกครองสั่งให้ชำระเงิน เช่น สั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ชำระค่าธรรมเนียมภาษี ชำระค่าเงินเพิ่ม เบี้ยปรับ เช่นนี้เมื่อฝ่ายปกครองสั่งแล้วถ้าผู้ที่มีหน้าที่ชำระไม่ชำระให้ถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่ต้องมีการปฏิบัติทางกายภาพเพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้ชำระหนี้ จึงมีความจำเป็นที่กฎหมายต้องให้อำนาจฝ่ายปกครองมีเครื่องมือในการบังคับ ซึ่งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้แก่การใช้วิธีการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินสามารถใช้ได้โดยไม่จำกัดพื้นที่ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด หรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นการบังคับเอากับทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินโดยไม่คำนึงว่าทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ใดเพราะมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้จำกัดพื้นที่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ ซึ่งมีความแตกต่างจากการบังคับคดีตามคำพิพากษาในศาลยุติธรรมโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีของกรมบังคับคดี ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งกำหนดแนวทางดำเนินการโดยให้ศาลที่ได้ออกหมายบังคับคดีส่งเรื่องไปให้อีกศาลหนึ่งซึ่งมีเขตอำนาจศาลในการออกหมายบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีแทน

ส่วนคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่น สั่งให้รื้อถอนอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือสั่งให้รื้อถอน ทำลาย หรือขนย้ายสิ่งกีดขวาง แขนว วางหรือกองไว้ในเขตทางหลวง ถ้าผู้ที่เป็นเจ้าของไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับ ซึ่งการบังคับอย่างนี้กฎหมายต้องบัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ โดยวิธีการที่กฎหมายให้อำนาจไว้มี ๓ ประการ คือ

๑. เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการเอง
๒. มอบหมายให้ผู้อื่นกระทำการแทน
๓. กรณีกำหนดค่าปรับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับจำนวนเท่าใด

### หลักการที่สำคัญของการบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองเป็นมาตรการที่จะต้องกระทบกระเทือนถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นเจ้าหน้าที่จะต้องใช้ดุลพินิจเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยคำนึงถึงหลักการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้ คือ ๑. หลักความสมเหตุสมผล ๒. หลักการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็น ๓. หลักความแน่นอนและชัดเจน ซึ่งหลักการที่สำคัญเหล่านี้ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายแล้ว คือ หลักความสมเหตุสมผลและหลักการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็นตามที่บัญญัติในมาตรา ๕๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

ปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนหลักของความแน่นอนและชัดเจนได้ถูกกำหนดไว้ตามความในมาตรา ๕๙ วรรคสอง และมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หลักสำคัญที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ประกอบด้วย ๓ ประการ ประการแรก มาตรการบังคับทางปกครองนั้นต้องสมเหตุสมผล และบังคับเท่าที่จำเป็นตามมาตรา ๕๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดไว้ว่า ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น ให้เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองโดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด ประการที่สอง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องมีความแน่นอนชัดเจนตามมาตรา ๕๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในเรื่องของการใช้มาตรการบังคับเกี่ยวกับการกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการนั้น จะต้องมิหนังสือเตือนแล้วระบุมตรการบังคับที่ชัดเจน และต้องใช้มาตรการหนึ่งมาตรการใดเท่านั้น จะกำหนดใช้มาตรการมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวไม่ได้ เช่น ให้รื้อถอน หรือชำระค่าปรับ จะใช้มาตรการทั้งสองอย่างพร้อมกันไม่ได้ และในมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ว่า เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือนตามมาตรา ๕๙ การเปลี่ยนแปลงมาตรการจะกระทำได้อีกต่อเมื่อปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความแน่นอนชัดเจน ประการที่สาม การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะ กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจได้ ถ้ามาตรการตามกฎหมายเฉพาะมีลักษณะที่เกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับทางปกครองในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามบทบัญญัติของมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นมาตรการที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นระบบ ระเบียบ และมีขั้นตอนที่ละเอียดรอบคอบ ส่วนมาตรการบังคับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะซึ่งอาจจะมีข้อบกพร่องหรือไม่ทันสมัยหรือไม่สมบูรณ์แบบ ฝ่ายปกครองสามารถเลือกใช้มาตรการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แทนมาตรการในกฎหมายเฉพาะ แต่ว่าในทางปฏิบัติอาจจะตรงกันข้าม คือผู้ที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ซึ่งตามประมวลรัษฎากรมีระเบียบกฎหมายที่ตายตัวหน่วยงานที่ใช้ วิธีปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่มีกฎหมายละเอียดรอบคอบไม่มี ผู้ใดกล้าใช้เพราะในทางปฏิบัติจะเคยชินกับกฎหมายเฉพาะมากกว่าปัจจุบัน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้อำนาจแล้วก็ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับการที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจ การไม่ใช้อำนาจดุลพินิจนั้นถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะดำเนินการโดยไปฟ้องศาลศาลสั่งไม่รับเพราะหน่วยงานของรัฐมีอำนาจที่จะบังคับตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จึงไม่เป็นความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การฟ้องคดีเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือฝ่ายปกครองบังคับทางปกครองก็มีผลเท่ากันทุกประการ เพียงแต่ความเคยชินของฝ่ายปกครอง ถ้าศาลไม่พิจารณาพิพากษาและกำหนดค่าบังคับมาให้คู่ความปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ก็จะไม่กล้าปฏิบัติ ปฏิบัติแล้วเสี่ยงต่อการถูกฟ้อง แต่ที่สำคัญคือความผิดตามกฎหมายอาญาเพราะเจ้าหน้าที่จะไม่ได้รับการคุ้มครอง ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่เจ้าหน้าที่จะต้องมีระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อง่ายต่อการทำความเข้าใจและสามารถปฏิบัติได้จริง เพื่อลดความเสี่ยงต่อการถูกดำเนินการทั้งทางวินัย แพ่ง และอาญาในภายหลังได้

## ๒.๒ แนวความคิด

### การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และขายทอดตลาดนั้นใช้ในกรณีที่ต้องดำเนินการให้ได้เงินมาเพื่อชำระหนี้ที่ผูกพันต้องชำระใน ๒ กรณี คือ

๑. หนี้ที่ผูกพันต้องชำระตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. หนี้ค่าปรับทางปกครองที่เกิดจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำและเจ้าหน้าที่ได้กำหนดค่าปรับทางปกครองให้ผู้ที่ฝ่าฝืนที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งชำระตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะหนี้ที่ผูกพันต้องชำระตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงินถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วนให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด หรืออายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” จากหลักกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขอบเขตและหลักการที่สำคัญของการบังคับทางปกครองแล้วยังต้องถือปฏิบัติตามบทบัญญัติในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งประกอบด้วยหลักสำคัญ ๔ ประการ คือ

๑. ต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน
๒. มาตรการบังคับทางปกครองต้องใช้กับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง
๓. ต้องใช้วิธีการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

๔. ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองภายในอายุความ

#### ๑. กรณีต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

กรณีที่ต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินนั้น จะต้องเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งทางปกครองโดยใช้อำนาจตามกฎหมายตามบทนิยามของ “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นการที่มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินไว้โดยชัดแจ้งเป็นการเฉพาะ เพราะกรณีการใช้มาตรการการบังคับทางปกครองในการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้ที่ไม่ได้ปฏิบัติตามคำเตือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวโดยตรง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ การกระทำการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้ใดเพื่อนำออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนนั้น จึงต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไว้โดยชัดแจ้ง เช่น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หากกรณีการออกคำสั่งทางปกครองใดโดยมิได้มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งหน่วยงานทางปกครองที่ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวก็ไม่มีอำนาจที่จะใช้มาตรการการบังคับทาง



ปกครองได้แต่ความรับผิดชอบในกรณีดังกล่าวจะเป็นไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามความหมายของมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการการบังคับทางปกครองได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำคดีฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งบังคับเท่านั้น

## ๒. มาตรการบังคับทางปกครองต้องใช้กับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

มาตรการบังคับทางปกครองได้ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อใช้เป็นมาตรการในการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่เพื่อให้คำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลผูกพันกับบุคคลเกิดผลจริงในทางปฏิบัติ มิใช่มีเพียงการออกคำสั่งบังคับบุคคลใดบุคคลหนึ่งแล้วแต่ไม่สามารถปฏิบัติได้ ในคำสั่งทางปกครองจะต้องมีข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเหตุผลที่สนับสนุนการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และจะต้องมีสภาพบังคับผูกพันให้บุคคลที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติตามการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้การเป็นไปตามกฎหมาย หากบุคคลที่อยู่ในบังคับทางปกครองเพิกเฉยหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองได้เท่านั้น จะขยายขอบเขตของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไปกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นที่อยู่ภายนอกคำสั่งทางปกครองไม่ได้

ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำหรือร่วมกันกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดหรือกระทำละเมิดร่วมกันนั้นชดเชยค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนดได้ หากเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้

## ๓. ต้องใช้วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๗ วรรคสอง บัญญัติว่า วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ลักษณะ ๒ การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง มี ๒ หมวด คือ หมวด ๑ หลักทั่วไป และหมวด ๒ วิธียึดทรัพย์ อายัดทรัพย์ และการจ่ายเงิน เมื่อมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในเรื่องวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินซึ่งก็คือบทบัญญัติในลักษณะ ๒ หมวด ๒ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยมีได้บัญญัติให้นำหลักทั่วไปในหมวด ๑ มาปฏิบัติโดยอนุโลมด้วย จึงไม่อาจนำบทบัญญัติในหมวด ๑ มาปฏิบัติได้เพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ เช่น ไม่อาจนำเรื่องการขอค้นสวน การร้องขัดทรัพย์ การขอเฉลี่ยทรัพย์ ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด ๑ มาปฏิบัติได้ อย่างไรก็ตาม กระบวนการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กรณีลูกหนี้ตามคำพิพากษาฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งก็จะเริ่มตั้งแต่ศาลออกหมายบังคับคดีตามคำขอของเจ้าหนี้ตามวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ได้มีแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ ๖๗๓/๕๑) ไว้ว่า “มาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลมซึ่งได้แก่

บทบัญญัติในลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยนำมาใช้ทั้งหมด ๑ หลักทั่วไป (มาตรา ๒๗๑ ถึง มาตรา ๓๐๒) และหมวด ๒ วิธียึดทรัพย์ आयัดทรัพย์ และการจ่ายเงิน (มาตรา ๓๐๓ ถึงมาตรา ๓๒๓) ทั้งนี้ การใช้ออโณโลมดังกล่าวจะต้องนำมาใช้บังคับเท่าที่เหมاسبกับลักษณะของเรื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินเท่านั้นตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีที่ ๔๔๓/๒๕๕๐ และอาจสรุปขั้นตอนการยึด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ ดังนี้

### การยึดเอกสารและสังหาริมทรัพย์มีรูปร่าง

มาตรา ๓๐๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจยึดทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยเอาทรัพย์มาอยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่เพื่อรวบรวมแล้วขออนุญาตต่อศาลเพื่อทำการขายทอดตลาดต่อไปได้ ทั้งนี้ มาตรา ๓๐๓ (๑) และ (๒) กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถยึดทรัพย์นั้นมาอยู่ในความดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดีเองหรือมอบให้บุคคลอื่นดูแลรักษาทรัพย์นั้นแทนได้แต่เจ้าพนักงานต้องแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ทราบด้วย จากบทบัญญัติดังกล่าวเจ้าหน้าที่ปฏิบัติกรตามคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองย่อมมีอำนาจเอาทรัพย์มาอยู่ในความดูแลของตนได้แต่ต้องแจ้งการยึดให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองทราบด้วย

### การยึดอสังหาริมทรัพย์

มาตรา ๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีนำหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินมารักษาไว้ และแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานที่ดินทราบและหากหนังสือสำคัญยังไม่ได้ออกหรือนำมาแสดงไม่ได้หรือหาไม่พบ ให้ถือว่ากรที่ได้แจ้งการยึดต่อลูกหนี้และเจ้าพนักงานที่ดินถือเป็นการยึดที่สมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว ดังนั้น เจ้าหน้าที่ปฏิบัติกรตามคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องนำหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินมารักษาไว้ และแจ้งการยึดให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและเจ้าพนักงานที่ดินทราบ

### การอายัดทรัพย์สิน

มาตรา ๓๑๐ ทวิ และมาตรา ๓๑๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดการอายัดไว้ว่า ให้อายัดโดยคำสั่งอายัดซึ่งศาลออกให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาตามที่เจ้าหนี้ร้องขอห้ามลูกหนี้ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องให้งดเว้นการจำหน่ายสิทธิเรียกร้องตั้งแต่วันได้ส่งคำสั่งนั้นให้ลูกหนี้และมีข้อห้ามบุคคลภายนอกซึ่งเป็นลูกหนี้ตามสิทธิเรียกร้องไม่ให้ชำระหรือส่งมอบสิ่งของให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาแต่ให้ชำระหรือส่งมอบให้แก่ศาลหรือเจ้าพนักงานบังคับคดี ณ เวลาหรือภายในเวลาตามที่กำหนดไว้ ดังนั้น ในการดำเนินการของเจ้าหนี้ที่จะต้องมีการสั่งของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐไปยังเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้งดเว้นหรือห้ามจำหน่ายจ่ายโอนสิทธิ

อนึ่ง การอายัดที่ดินนั้น กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๓๕/๒๕๔๗ เรื่อง การอายัดที่ดินซึ่งกรมที่ดินได้แจ้งเวียนคำสั่งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบและถือปฏิบัติแล้วตามหนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๕/ว ๓๙๕๓๐ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ การอายัดที่ดินจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวด้วย

### การขายทอดตลาดทรัพย์สิน

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยในเรื่องเสรีที่ ๑๗๓/๒๕๕๑ ว่าการดำเนินการขายทอดตลาดจะต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งในการอนุโลมใช้จะต้องเทียบเคียงอำนาจของผู้พิพากษามาเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๕๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ผู้มีอำนาจในการอนุมัติให้

ขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ได้ทำการยึด หรือทำการอายัดตามการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงได้แก่ เจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒)

สำหรับแนวทางปฏิบัติ หน่วยงานผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองอาจสอบถามแนวทางในการดำเนินการจากหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เช่น กรมบังคับคดี หรือกรมสรรพากร เพื่อที่จะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง”

มีข้อสังเกตว่า คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นตอนหนึ่งว่า “...ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ซึ่งได้แก่บทบัญญัติในลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยนำมาใช้ทั้งหมด ๑ หลักทั่วไป (มาตรา ๒๗๑ ถึง มาตรา ๓๐๒) และหมวด ๒ วิธียึดทรัพย์ อายัดทรัพย์ และการจ่ายเงิน (มาตรา ๓๐๓ ถึง มาตรา ๓๒๓)” ซึ่งสำนักงานคดีปกครองสงขลาเห็นว่า การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ไม่อาจนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมและไม่อาจนำบทบัญญัติในลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งหมวด ๑ หลักทั่วไป (มาตรา ๒๗๑ ถึง มาตรา ๓๐๒) มาใช้ได้ดังความเห็นข้างต้น เพราะมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติเพียงว่าวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง นั่นคือให้ปฏิบัติตามวิธีการในหมวด ๒ หากกฎหมายประสงค์จะให้นำหมวด ๑ มาปฏิบัติโดยอนุโลมก็ต้องมีการแก้ไขบทมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้สอดคล้องกันเสียก่อน โดยบัญญัติเพิ่มเติมให้นำหลักทั่วไปในหมวด ๑ ลักษณะ ๒ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม

อนึ่ง คำว่า ปฏิบัติตามโดยอนุโลม ในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ น่าจะหมายความว่า เป็นการกำหนดหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมเท่านั้น ไม่น่าจะหมายความรวมถึงให้มีอำนาจหรือสิทธิต่าง ๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งด้วย มิฉะนั้นกฎหมายคงจะใช้คำว่าให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาบังคับใช้โดยอนุโลม เพราะคำว่านำมาบังคับใช้โดยอนุโลม น่าจะมีความหมายว่า ให้มีอำนาจหน้าที่และสิทธิต่าง ๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ลักษณะ ๒ หมวด ๒ (วิธียึดทรัพย์ อายัดทรัพย์ และการจ่ายเงิน) มาตรา ๓๐๙ ตรี เรื่อง การบังคับคดีของผู้ซื้อสังหาริมทรัพย์จากการขายทอดตลาด หากทรัพย์ที่โอนนั้นมีลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวารอยู่อาศัยและบุคคลผู้นั้นไม่ยอมออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ ผู้ซื้อมีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับให้บุคคลผู้นั้นออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ได้โดยไม่ต้องยื่นฟ้องต่อศาล กรณีดังกล่าวเป็นการให้สิทธิแก่ผู้ซื้ออสังหาริมทรัพย์จากการขายทอดตลาดแต่เมื่อมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้บัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับใช้โดยอนุโลม (เพียงแต่บัญญัติว่า วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม) จึงไม่อาจนำมาตรา ๓๐๙ ตรี ซึ่งแม้จะบัญญัติไว้ในลักษณะ ๒ หมวด ๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับได้ ผู้ซื้ออสังหาริมทรัพย์จากการขายทอดตลาดตามมาตรการบังคับทางปกครองต้องยื่นฟ้องไม่อาจยื่นคำขอได้ กรณีที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ที่ต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ย่อมแตกต่างไปจากที่กฎหมายบัญญัติ

#### ๔. ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองภายในอายุความ

เมื่อได้มีการออกคำสั่งให้ชำระเงินภายในอายุความตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงอายุ



ความในการออกคำสั่ง ทั้งนี้ ในทำนองเดียวกันกับกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในอายุความการฟ้องคดี ต่อมาแม้จะพ้นอายุความฟ้องคดีแต่ก็ยังสามารถบังคับคดีได้ ซึ่งในทางแพ่งนั้นได้มีการกำหนดระยะเวลาในการ บังคับคดีไว้เป็น ๑๐ ปี ตามมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ในส่วนของการใช้ มาตราการบังคับทางปกครองไม่ได้มีการกำหนดไว้ เนื่องจากการใช้มาตราการบังคับทางปกครองมีเจตนารมณ์ เพื่อให้คำสั่งทางปกครองที่ออกมาสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งโดยสภาพแล้วจะต้องใช้บังคับด้วยความรวดเร็วโดยคำนึงถึงบริการสาธารณะหรือประโยชน์ของมหาชนเป็นหลัก ดังนั้น จึงมิได้มีการกำหนดเรื่อง ระยะเวลาไว้ หากแต่กำหนดเงื่อนไขในการใช้ว่าจะต้องใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่ง ทางปกครองโดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๖ วรรคสาม แห่ง พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อนุโลม อย่างไรก็ดี การที่มาตรการบังคับทางปกครองไม่มี อายุความจะก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนมากเกินไปเพราะจะต้องถูกใช้มาตรการบังคับตลอดไปได้จนไม่มี จุดสิ้นสุด ดังนั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ให้นำวิธีการยึดอายัด หรือขายทอดตลาดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปฏิบัติโดยอนุโลม จึงเห็นว่าควรที่จะนำอายุความการบังคับคดีตามมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ บังคับกับการบังคับทางปกครองโดยอนุโลมเช่นกัน คือจะต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายใน ๑๐ ปี นับแต่ วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่خذใช้เงิน

### ๒.๓ ข้อเสนอ

ในทางปฏิบัติการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด หรืออายัดทรัพย์สิน รวมถึงการขาย ทอดตลาดทรัพย์สิน เท่าที่ผ่านมาเคยมีเรื่องความรับผิดชอบที่หน่วยงานของสำนักงานปลัดกระทรวง แรงงานได้ออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหลาย เรื่องด้วยกัน แต่ยังไม่เคยปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าของเรื่องได้มีการดำเนินการใช้ มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้สำเร็จแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวยังถือว่าเป็นเรื่องใหม่สำหรับ เจ้าหน้าที่ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ไม่เคยปฏิบัติงานด้านการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ด้วยวิธีการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน จึงขาดความรู้ ความชำนาญในทางปฏิบัติ ทำให้ไม่กล้าตัดสินใจที่จะดำเนินการใด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ขอรับการประเมินตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงขอ นำเสนอข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ดังนี้

๑. ปัญหาในทางปฏิบัติ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติให้การ ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึด หรืออายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้นำประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ซึ่งในทางทฤษฎีและความเห็นของนักวิชาการยังมีการตีความ ที่แตกต่างกันหลายนัย ยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่าการปฏิบัติอย่างไรถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่าง แท้จริง การยึด หรืออายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจึงยังมี เหตุขัดข้องในหลายกรณี ดังนี้

- การยึด หรืออายัดทรัพย์สินนั้นตามคำพิพากษาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๙๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติห้ามเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาอื่นยึดหรืออายัดซ้ำ แต่มีสิทธิขอเฉลี่ยทรัพย์สินได้ กรณีนี้โดยสภาพ ไม่น่าจะนำมาใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองได้ เพราะหน่วยงานทางปกครองมิได้เป็นเจ้าหน้าที่ตาม คำพิพากษา จึงอาจมีกรณีเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษานำยึดทรัพย์สินซ้ำกับทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ยึดไว้ก่อนแล้วตาม มาตรการบังคับทางปกครองซึ่งหน่วยงานทางปกครองไม่มีสิทธิขอเฉลี่ยทรัพย์สินในคดีที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา นำยึดทรัพย์สินได้ ทั้งที่เป็นทรัพย์สินที่หน่วยงานของตนได้ยึดไว้ก่อนแล้วก็ตาม คงมีแต่เฉพาะหนี้ค่าภาษี

อาคารค้ำเท่านั้นที่หน่วยงานผู้เป็นเจ้าของจะใช้สิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๐ วรรคสาม ยื่นขอเฉลี่ยทรัพย์ได้

- การบังคับคดีของผู้ซื้อสังหาริมทรัพย์จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตราการบังคับทางปกครอง ผู้ซื้อทรัพย์ไม่อาจยื่นคำขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งบังคับให้ลูกหนี้หรือบริวารออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๙ ตรี ได้จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลเท่านั้น ทำให้การขายทอดตลาดมีปัญหาประชาชนขาดความมั่นใจเพราะภายหลังซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดแล้วอาจต้องนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลอีก

- มีกฎหมายคุ้มครองเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ทำหน้าที่บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๘๔ วรรคสอง แต่ไม่มีกฎหมายคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ที่ย่อมไม่มีความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่และหลีกเลี่ยงที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครอง

๒. ปัญหาสถานะหรือลำดับศักดิ์ของมาตรการบังคับทางปกครองในการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐจะมีสถานะหรือลำดับศักดิ์เป็นเช่นไร เนื่องจากหากคำสั่งทางปกครองที่ใช้เพื่อออกมาตรการบังคับทางปกครองนั้นมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานอื่นของรัฐและมีสถานะเป็นเอกสารมหาชน เจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นผู้ครอบครองเอกสารดังกล่าวนั้นไม่ดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองนั้น ผลทางกฎหมายในการปฏิเสธคำสั่งทางปกครองนั้นจะเป็นอย่างไร และหน่วยงานรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองจะมีวิธีการหรือมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้อย่างไร

๓. ปัญหาในการดำเนินมาตรการบังคับทางปกครองในการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลภายนอก หากว่าทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์ที่อาจคำนวณเป็นเงินได้นั้นอยู่ในความครอบครองของบุคคลภายนอก โดยมีการสำคัญผิดในทรัพย์นั้นว่าเป็นของเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้กระทำละเมิด บุคคลภายนอกซึ่งมีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินดังกล่าวจะร้องขอขจัดทรัพย์นั้น จะต้องไปร้องขอได้หรือไม่ ถ้าได้จะต้องร้องต่อศาลหรือหน่วยงานใด วิธีการที่จะใช้มาตรการบังคับกับบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นผู้ต้องตกอยู่ภายใต้คำสั่งหรือมาตรการบังคับทางปกครองจะต้องดำเนินการอย่างไร เนื่องจากคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองนั้นจะมีแต่เฉพาะเพียงผู้ได้รับคำสั่งหรือมาตรการทางปกครองเท่านั้น หากได้มีผลผูกพันไปยังบุคคลอื่นที่มีได้เป็นผู้ได้รับคำสั่งหรือมาตรการทางปกครองโดยตรงแต่อย่างไร เมื่อเป็นเช่นนี้ บุคคลภายนอกผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ถูกยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนเอง

ด้วยปัญหาอันเกิดจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวข้างต้น ผู้ขอรับการประเมินเห็นว่า ตามที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๒ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีหน่วยงานของรัฐได้ใช้เงินให้แก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือกรณีเจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำกรณีนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเพิกเฉยหรือละเลยไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามบทบัญญัติ มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ วิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินจักต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม แต่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดกฎกระทรวงเกี่ยวกับรายละเอียดวิธีปฏิบัติว่าจะต้องดำเนินการ

อย่างไรบ้างและกระทรวงการคลังก็ได้กำหนดระเบียบกลางที่กำหนดขั้นตอน วิธีปฏิบัติในการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ส่วนราชการถือปฏิบัติให้เป็นแนวทางเดียวกันไว้ด้วย อันทำให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และเพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ และมีการบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนข้างต้น จึงควรออกระเบียบการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด หรืออายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เป็นระเบียบกลางที่หน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานต้องถือปฏิบัติเป็นแนวเดียวกัน ซึ่งขณะนี้มีหลายหน่วยงานได้ออกระเบียบดังกล่าวมาใช้บังคับบ้างแล้ว เช่น กรมสรรพากร กรมที่ดิน กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หากมีระเบียบดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะมีการอบในการปฏิบัติงานและเกิดความมั่นใจขึ้นในระดับหนึ่งโดยเหตุที่ระเบียบการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนี้มีผลกระทบเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง จึงควรมีระเบียบนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ไว้ด้วย ปลัดกระทรวงแรงงาน ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน จึงควรออกระเบียบวิธีปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยกำหนดรูปแบบเนื้อหาในร่างระเบียบสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกล่าวพอสังเขปได้ดังนี้

หมวด ๑ บททั่วไป ประกอบด้วยบทนิยามของคำต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในระเบียบ

หมวด ๒ การสืบ ยึด อายัดทรัพย์สิน แบ่งเป็น ๑๐ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ ๑ คณะกรรมการสืบ ยึด อายัดทรัพย์สิน ประกอบด้วยองค์ประกอบ อำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการในการสืบ ยึด อายัดทรัพย์สิน

ส่วนที่ ๒ การสืบหาทรัพย์สิน ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการสืบหาทรัพย์สิน

ส่วนที่ ๓ การแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ประกอบด้วยอำนาจของปลัดกระทรวงแรงงานในการแต่งตั้งเจ้าพนักงานไปทำการยึดทรัพย์สิน

ส่วนที่ ๔ วิธีการยึดทรัพย์สิน ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการยึดทรัพย์สิน

ส่วนที่ ๕ วิธีการประเมินราคาทรัพย์สิน ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการประเมินราคาทรัพย์สิน

ส่วนที่ ๖ การคัดค้านการยึดทรัพย์สิน ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการที่บุคคลใดจะยื่นคำร้องคัดค้านการยึดทรัพย์สิน

ส่วนที่ ๗ การเก็บรักษาทรัพย์สินที่ยึด ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการเก็บรักษาทรัพย์สินที่ยึด

ส่วนที่ ๘ วิธีการอายัดทรัพย์สิน ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการอายัดทรัพย์สิน



ส่วนที่ ๙ การคัดค้านการอายัดทรัพย์สิน ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการที่บุคคลใดจะยื่นคำร้องคัดค้านการอายัดทรัพย์สิน

ส่วนที่ ๑๐ การจัดการทรัพย์สินที่อายัด ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการจัดการทรัพย์สินที่อายัด

หมวด ๓ การขายทอดตลาด แบ่งเป็น ๔ ส่วนดังนี้

ส่วนที่ ๑ คณะกรรมการจัดการขายทอดตลาด ประกอบด้วยองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการขายทอดตลาด

ส่วนที่ ๒ วิธีการขายทอดตลาด ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการขายทอดตลาด

ส่วนที่ ๓ การคัดค้านการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการที่บุคคลใดสามารถยื่นคำร้องขอให้สั่งเพิกถอนการขายทอดตลาด ในกรณีการขายทอดตลาดไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนที่ ๔ การโอนและการส่งมอบ ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการโอนและการส่งมอบทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดได้แล้ว และผู้ซื้อได้ชำระเงินครบถ้วนตามสัญญาแล้ว

หมวด ๔ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งให้ยึดทรัพย์สิน คำสั่งให้อายัดทรัพย์สิน และคำสั่งให้ขายทอดตลาดทรัพย์สิน

หมวด ๕ การถอนการบังคับทางปกครอง ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการที่ปลัดกระทรวงแรงงานจะมีคำสั่งถอนการบังคับทางปกครองในกรณีเจ้าหน้าที่ได้خذใช้เงิน ได้วางเงินต่อเจ้าหน้าที่ตามเงื่อนไขแล้ว

หมวด ๖ การรับและจ่ายเงิน ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการรับเงิน การนำส่งเงิน การเก็บรักษาเงิน และการเบิกจ่ายเงินที่ได้รับชำระหนี้จากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

นอกจากนี้ต้องกำหนดให้มีแบบแนบท้ายระเบียบสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

๑. คำสั่งยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน
๒. ประกาศยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน
๓. คำสั่งอายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน
๔. คำสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สิน
๕. ประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สิน
๖. คำสั่งถอนการยึดทรัพย์สิน
๗. คำสั่งถอนการอายัดทรัพย์สิน

### ๓. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๓.๑ เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีแนวทางและวิธีในการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน และมีแนวทางการปฏิบัติที่ถูกต้องชัดเจน อันจะช่วยลดปัญหาในการตีความในทางปฏิบัติการตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

๓.๒ ทำให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ (ปลัดกระทรวงแรงงาน) ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีแนวทางในการตรวจสอบ และติดตามการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

๓.๓ ทำให้การใช้จ่ายมาตรการบังคับทางปกครองเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

๓.๔ ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับขีดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนและมีประสิทธิภาพ

#### ๔. ตัวชี้วัดความสำเร็จ

นิติกรผู้รับผิดชอบในการใช้จ่ายมาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึด หรืออายัด และการขายทอดตลาด สามารถดำเนินการในส่วนที่รับผิดชอบตั้งตัวชี้วัดความสำเร็จได้ ดังนี้

- **เชิงปริมาณ** ร้อยละ ๑๐๐ ของการดำเนินการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชดใช้ให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ถูกต้องทันตามกำหนดอายุความที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

- **เชิงคุณภาพ** สามารถดำเนินการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชดใช้ให้แก่หน่วยงานของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง รวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ เป็นธรรม และสามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้



## บรรณานุกรม

นายศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ นักกฎหมายทฤษฎีกาชำนาญการ. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง, บทความทางกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.(ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก <http://www.krisdida.go.th> สืบค้น เมื่อ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๐

นายศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ นักกฎหมายทฤษฎีกาชำนาญการ. ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งให้คดี ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่วารสารกฎหมายปกครอง, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่มที่ ๒๗ ตอน ๒ (๒๕๕๓), หน้า ๕๖-๘๔.

นายศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ นักกฎหมายทฤษฎีกาชำนาญการ. ปัญหาการขยายระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่มที่ ๒๕ ตอน ๓ (๒๕๕๑), หน้า ๙๓-๑๔๑.

ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ และ นายอนุชา ชุนสวัสดิกุล, ปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net) เล่มที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (๒๕๔๖) หน้า ๑-๖

เอกสารประกอบการบรรยาย. หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (๒๕๔๐).

เอกสารประกอบการบรรยาย. หลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชนสำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานคร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (๒๕๕๖).

PREVEDOUROU (E.), Les recours administratifs obligatoires – Etude compare des droits allemande et francais, (Paris : L.G.D.J. 1996), p.154 et s.

DELAUNEY (B.), Les recours administratifs prealablesobligatoires en Allemangne, (Paris : La Documentation francaise,2008),p.211.



# ภาคผนวก

